

Contacto CONAMER JPR-CPR-AMMDC-AMB-B000213091

De: Mtro. Ludwig Johannsen M. <direjecutivo@acomm.mx>
Enviado el: jueves, 28 de octubre de 2021 11:56 a. m.
Para: Contacto CONAMER
Asunto: Comentario acerca de la NOM-237-SE-2021
Datos adjuntos: Comentario ACOMM Conamer NOM237.pdf

Estimado Dr. Alberto Montoya Martín del Campo
Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria

Por medio de la presente la Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C. hace de su conocimiento los comentarios sobre el anteproyecto de NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-237-SE-2021 "SERVICIOS EDUCATIVOS-DISPOSICIONES DE CARÁCTER COMERCIAL A LAS QUE SE SUJETARÁN LOS PARTICULARES QUE PRESTEN SERVICIO DEL TIPO DE EDUCACIÓN BÁSICA", presentada por la Secretaría de Economía a ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) con el número de expediente 09/0092/151021.

Estaremos atentos a lo que determine la CONAMER, y estamos a sus órdenes para cualquier aclaración adicional al respecto.

Mtro. Ludwig Johannsen M.
Director Ejecutivo
Alianza de Colegios Multiculturales de México, AC



direjecutivo@acomm.mx
+52 55 2728 2203





Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

CDMX a 26 de octubre de 2021

Dr. Alberto Montoya Martín del Campo
Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria
Presente

La Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C. (ACOMM) es una organización que agrupa a más de 60 colegios de toda la República Mexicana y a más de 70,000 alumnos en 17 entidades. Nuestros colegios miembros son líderes y referentes en sus ciudades. Sus comunidades educativas están fuertemente comprometidas con una educación que está forjando a las futuras generaciones de nuestro país.

En ACOMM estamos convencidos que junto con las autoridades educativas de este país podemos lograr una educación de calidad y un marco normativo que promueva el fortalecimiento de todas las instituciones educativas.

En ese sentido, para ACOMM es de vital importancia ejercer nuestro derecho como personas físicas y morales y comentar sobre el anteproyecto de NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-237-SE-2021 “SERVICIOS EDUCATIVOS-DISPOSICIONES DE CARÁCTER COMERCIAL A LAS QUE SE SUJETARÁN LOS PARTICULARES QUE PRESTEN SERVICIO DEL TIPO DE EDUCACIÓN BÁSICA”, presentada por la Secretaría de Economía a ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) con el número de expediente 09/0092/151021.

Tras meses de trabajo en los cuales participamos junto con otras organizaciones educativas, pero también a título personal, después de una minuciosa revisión al Proyecto de NOM identificamos que no cumple con los principios de Mejora Regulatoria al implicar mayores costos que beneficios para los



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

sujetos regulados y para la sociedad. Resultado de ello identificamos y exponemos nuestras preocupaciones bajo tres conceptos claves:

- Se quiere hacer creer que el servicio educativo sea considerado como un acto de comercio y no como una actividad de índole social.
- Implica costos excesivos que dificultan el acceso a la educación.
- Genera una sobrerregulación al sector educativo poniendo en riesgo la existencia de las escuelas.

I. Se quiere hacer creer que el servicio educativo sea considerado como un acto de comercio y no como una actividad de índole social.

El proyecto de NOM 237 equipara al **servicio educativo con un acto de comercio**, poniendo en **entredicho su esencia como servicio público**. Esto sucede debido a que el **proyecto define a las escuelas particulares como establecimientos mercantiles**. Más aún, el proyecto **incluye procesos por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) que invaden facultades que son exclusivas de las autoridades educativas**.

El servicio educativo es un servicio público

Es importante recalcar que los particulares con autorización y/o reconocimiento de validez oficial para impartir servicios educativos no son comerciantes ni los servicios educativos son actos comerciales. Siendo así que la norma busca regular relaciones entre proveedores y consumidores, cuando lo correcto es considerar al servicio educativo como un servicio público, tal como lo establece el **artículo 146 de la Ley General de Educación**. Esto también se establece en el **Acuerdo 17/11/17 de la Secretaría de Educación Pública**.



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

De igual forma, **el mismo artículo 75 del Código de Comercio** no contempla los servicios educativos como un acto de comercio.

La distinción entre comerciantes y los particulares con autorización y/o reconocimiento de validez oficial para impartir servicios educativos es importante conocer que los comerciantes son aquellos que realizan actos de comercio y se rigen por las leyes mercantiles. Es primordial recalcar que el acto de comercio tiene las siguientes características:

- Especulación comercial - la cual consiste en la obtención de ganancia con base en las variaciones de compra y venta.
- Actos de intermediación en el cambio - el intercambio de productos no es para uso personal, pues se busca un beneficio en las variaciones de precio.
- Actos masivos - la cantidad de actos con respecto a la misma persona son numerosos pues su lucro se obtiene a través del intercambio sucesivo.

Es evidente que **los particulares con autorización y/o reconocimiento de validez oficial para impartir servicios educativos no son comerciantes pues no realizan actos de comercio**. Esto se debe a que a pesar de que se obtenga un lucro de la actividad, no existe especulación comercial, no existe intermediación y no son actos masivos.

Invasión de competencias

El servicio educativo no puede equipararse a un acto comercial ni a cualquier otro servicio, el servicio educativo es un servicio público de interés social que tiene particularidades que deben conocerse a profundidad para poder regular y vigilar el mismo, por ese motivo, lo adecuado es que sean las autoridades educativas quienes regulen, vigilen, verifiquen y supervisen este servicio, ya que éstas son las autoridades especialistas, quienes dominan las particularidades del servicio educativo en general, así como las particularidades derivadas de cada tipo y nivel educativo.



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3ro, y la Ley General de Educación, así como las diversas normatividades en materia educativa derivadas de dichos preceptos, faculta exclusivamente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para regular en materia educativa y a las autoridades educativas como las únicas autoridades competentes para la verificación y para vigilar el servicio educativo tanto público como el privado.

Por lo que la NOM-237-SE-2021, al ser una NOM emitida por la Secretaría de Economía, invade esferas de competencias de la SEP y pretende cambiar la naturaleza del servicio educativo para que éste sea asemejado a un servicio comercial, cuando el artículo 3ro Constitucional, la LGE y los Acuerdos de la SEP derivados de estos, reconocen el servicio educativo como un servicio público de interés social y en toda su normatividad nunca asemeja ni pretende asemejar ningún término a los propios del derecho mercantil, ni de los actos comerciales, ya que la naturaleza de los actos y disposiciones comerciales son muy diferentes al servicio educativo por lo que se regulan y deben seguirse regulando, de manera distinta.

En específico, el Proyecto de NOM-237 genera invasión de competencias por parte de la PROFECO hacia las competencias específicas de la SE y las autoridades educativas. Al ser servicios públicos y no actos de comercio, los servicios educativos no deben de estar regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor, sino por la normatividad en materia educativa. Esto implica que la PROFECO no solo no tiene competencias, sino que no podría tenerlas, ya que su naturaleza es vigilar la actividad entre comerciantes y consumidores.

Las únicas autoridades facultadas para regular, verificar e inspeccionar en materia educativa, son las autoridades educativas, tal como se señala en los siguientes preceptos: **el artículo 4to de la Ley General de Educación, el artículo 115 LGE, y el artículo 2do del Acuerdo 243 de la SEP.**



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

II. Implica costos excesivos lo que obstaculiza el acceso a la educación

El proyecto de NOM genera **cargas adicionales** innecesarias para todos los actores en el sector educativo, lo que **obstaculiza y entorpece el derecho a la educación de todas y todos los mexicanos**. Más aún, estas cargas se presentan en un momento en el que el sector educativo se encuentra enfrentando la crisis económica y el rezago educativo ocasionados por la pandemia.

Crisis actual del sector educativo

El sector educativo ha sido uno de los más afectados por la crisis causada por la pandemia del virus SARS-COV-2. Durante 2020, se perdieron 117 mil empleos formales¹ del sector, de los cuales aún quedan por recuperar más de 67 mil, lo que representa **una reducción del (-)9.5% de los empleos que había en el sector previo a la pandemia (febrero 2020)**.

Según datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), **existen 31 mil escuelas básicas particulares en el país, esto implica que del ciclo escolar 2019-2020 al 2020-2021 cerraron más de 1,200 instituciones particulares de educación básica**, representando una reducción del (-)3.8% del total de las escuelas particulares de educación básica en el ciclo escolar 2019-2020. Es importante considerar que las instituciones particulares emplean a más de 173 mil docentes y asisten más de 2.3 millones de alumnos. Los efectos de la pandemia se han sentido en las instituciones miembro de ACOMM, con pérdidas de hasta el 20% en la matrícula en preescolar y de 8% en primaria.

Es importante mencionar que un aumento en el rezago educativo es una de las grandes consecuencias de la pandemia. Datos de la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación del INEGI

¹ Se refiere a trabajadores asegurados en el IMSS en el sector de servicios de enseñanza académica, capacitación, investigación científica y difusión cultural.



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

muestran que 1.8 millones de niños que terminaron el ciclo 2019-2020 ya no se inscribieron al ciclo 2020-2021 debido a la falta de recursos o al COVID-19.

Las instituciones que han logrado continuar con sus actividades a pesar de la pandemia, **han tenido que afrontar diferentes circunstancias como la adopción de la educación a distancia y más recientemente el regreso presencial, el cual implicó una fuerte inversión para garantizar el regreso seguro a clases.**

Dentro de estas inversiones, las instituciones educativas han tenido que modificar y renovar el mobiliario para garantizar la sana distancia, capacitar al personal docente y operativo, asegurar el funcionamiento de las plataformas, acceso a internet, dispositivos y nuevas herramientas que permitan la implementación de un modelo híbrido. Pretender que las instituciones particulares asuman los costos del proyecto de NOM pone en riesgo la supervivencia de muchas de ellas, afectando así a estudiantes, padres de familia y docentes.

Costos de operación adicionales

El proyecto de NOM implica diversas cargas y costos adicionales para sus operaciones. Esto podría resultar en la inevitable alza de colegiaturas, en el cierre de escuelas, y, sobre todo, en obstáculos para que los niños y las niñas puedan acceder a los servicios educativos. A continuación, enlistamos las cargas adicionales que genera la NOM y mencionamos sus impactos.

i. Continuar prestando el servicio de educación aún y cuando no exista un pago de colegiaturas durante 2 meses y 10 días.

El numeral 4.5 del proyecto de NOM-237 establece que las escuelas particulares quedarían obligadas a continuar prestando servicios de educación aún y cuando no exista un pago durante 2 meses y 10 días por parte del alumno. Esto equivaldría, en algunas instituciones, a no contar hasta con el 25% de sus ingresos anuales. Más aún, eso tendría una afectación directa en los flujos mensuales de operación. Las



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

escuelas se verían en la necesidad de contratar créditos con una tasa anual de entre el 12.7% y 14.6%², dependiendo de la institución bancaria, para el pago de nóminas y gastos de operación, aumentando considerablemente sus gastos.

Además, es importante agregar que, en caso de que no se pueda subsanar el pago o que las partes no puedan convenir un plan de pagos, la NOM establece que la escuela deberá de otorgar al estudiante, la documentación oficial que corresponda (certificado parcial, certificado total, título o documento académico) en un plazo no mayor a quince días naturales, a partir del momento en que la soliciten.

Esto resulta en **una carga regulatoria que no está completamente en control del centro educativo ya que para cumplir con el plazo no mayor a quince días dependen de la demora que tenga la SEP para cumplir con sus propias obligaciones.**

ii. Certificaciones del cumplimiento de la NOM-237

Se establece en el numeral 7.11 que las escuelas particulares deberán de certificar cada cinco años el cumplimiento de la NOM 237 ante organismos autorizados por PROFECO y la Secretaría de Economía (SE), aumentando aún más los gastos de las instituciones. A pesar de que los costos de estas certificaciones no han sido estipulados, la NOM contempla que serán absorbidos por los particulares que presten servicios educativos.

iii. Absorción de costos que no les corresponden

Se establece en el numeral 4.2 que los particulares prestadores del servicio educativo solo pueden cobrar de manera general y obligatoria los conceptos de inscripción o reinscripción; colegiaturas; y derechos de incorporación, **excluyendo conceptos como exámenes extraordinarios, cursos de regularización, duplicados de certificados, constancias, credenciales, cursos complementarios, prácticas deportivas y transporte.** Esto implica que las instituciones serán las responsables de cubrir

² Considerando una tasa de crédito revolvente PyME y/o créditos a tasa fija.



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

estos pagos, aumentando aún más sus costos. Además, es importante considerar que esta clase de actividades implican otros costos como salarios a docentes que aplican exámenes extraordinarios o cursos de regularización, entre otros.

iv. Contratos de Adhesión

El proyecto de NOM **obliga a los particulares a registrar los contratos que se celebren con los usuarios del servicio de educación ante la PROFECO, en donde se incluyan las cláusulas que defina la Procuraduría.** Esto implicaría otro aumento en los costos de las instituciones, pues para una persona moral, (como gran parte de las instituciones particulares) registrar un contrato implica obtener un poder notarial del representante legal debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y Comercio. El costo promedio de dicho otorgamiento es de aproximadamente 3 mil a 5 mil pesos, más aproximadamente \$1,910.00 pesos por derechos de registro.

III. **Genera una sobrerregulación al sector educativo poniendo en riesgo la existencia de las escuelas.**

Existen diversos ordenamientos que regulan los mismos aspectos que pretende regular la NOM 237. **Cabe mencionar que todos ellos ya regulan, de acuerdo con el tipo y nivel educativo de que se trate, los derechos de los educandos.**

Listado de ordenamientos que ya regulan al sector educativo particular
Ley General de Educación
Acuerdo 234 de la SEP
Acuerdo 357 de la SEP



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

Acuerdo 254 de la SEP
Acuerdo 255 de la SEP
Acuerdo 17/11/17 de la SEP
Leyes estatales de educación

Los derechos que ya se encuentran regulados son: las obligaciones de los particulares que brindan servicios educativos frente a los educandos, sus madres, padres o tutores y frente a las autoridades; las actividades extraescolares; asociaciones de padres de familia y sus derechos; becas; publicidad, contenido de reglamento escolar; los planteles educativos y sus requisitos de seguridad e higiene; los requisitos de la plantilla docente; la excelencia educativa y procesos de mejora institucional; proceso de quejas de particulares y visitas de inspección por parte de las autoridades educativas ante dichas quejas; infracciones de particulares y sus consecuencias, entre otros aspectos que brindan certeza jurídica a todos los actores involucrados en el servicio educativo.

Para el caso de la actividad educativa, todas las regulaciones deben de existir tanto a nivel federal, estatal y municipal. En cada nivel se hacen las adaptaciones necesarias a cada Estado de la Republica y a su vez a cada municipio de cada Estado. **Esto significa que cuando una norma jurídica en materia educativa es expedida se multiplica por tres.**

Más aún, **el Proyecto de NOM contempla aspectos particulares que ya se tienen considerados en otras regulaciones, siendo así innecesaria su implementación. A continuación, abordamos dos casos específicos de sobrerregulación:**

i. Protección a consumidores

Todos los ciudadanos mexicanos están protegidos en sus relaciones de consumo (ya sean proveedores o consumidores) a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, en caso de caer en



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

alguna actividad de comercio y requerir resolver alguna diferencia esta ley dispone lo necesario para proteger a una y otra parte.

Sin embargo, para el caso de la actividad educativa además de la ley federal mencionada, existe vigente un Acuerdo Intersecretarial de fecha 10 de marzo de 1992, que duplica lo establecido en la ley federal de protección al consumidor, que mercantiliza la actividad educativa y dispone códigos de conducta y fija incluso sanciones.

Ahora además de la ley federal y del acuerdo intersecretarial en comento, también estaría entrando en vigor la NOM 237, cuyo contenido es una copia del acuerdo intersecretarial arriba mencionado. Es decir, **ya existen dos normas jurídicas que disponen básicamente lo mismo, con la NOM 237 serían tres normas jurídicas con similar contenido.**

ii. Requisitos de infraestructura y equipamiento

Se obliga a pagar la sanción que PROFECO determine en caso de cualquier incumplimiento a la NOM-237 entre las que se encuentran requisitos de infraestructura y equipamiento, las cuales ya se encuentran previstas en la legislación en materia educativa y son indispensables para obtener la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOES). La sanción pretendida por el Proyecto de NOM implicaría un doble pago por la misma causa.

IV. Consideraciones generales

Valor social de las escuelas particulares

Es necesario tener en cuenta que la normatividad educativa reconoce el servicio educativo, incluso el impartido por los particulares, como un servicio público de interés social, ya que los particulares coadyuvan al Estado para ampliar la cobertura para que más niños, niñas, jóvenes y adultos en nuestro



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

país, reciban educación. Las escuelas particulares realizan una labor fundamental al brindar los espacios que el Estado no tiene capacidad para ofrecer para dar acceso a toda persona que lo requiera.

Es tan importante la labor que realizan los particulares que éstos son reconocidos como parte importante del Sistema Educativo Nacional y de los Sistemas Educativos Estatales. Además, la normatividad contempla la participación de todos los actores en conjunto, para la mejora del servicio educativo.

Es importante garantizar la equidad entre los actores del Sistema Educativo Nacional y no imponer cargas adicionales a los particulares que ofrecen servicios educativos, ya que dichas cargas obstaculizan el servicio educativo y por lo tanto afectan el derecho a la educación de los más de 2.3 millones de estudiantes que cursan educación básica en escuelas particulares.

Las cargas adicionales y no equitativas pueden contribuir al mayor cierre de escuelas privadas, las cuáles han sido profundamente afectadas por la pandemia. El cierre de escuelas privadas no afecta exclusivamente a la economía de nuestro país, como sucede en otro tipo de servicios, el cierre de escuelas privadas genera un problema social.

No hay objeto de justificación para la creación de la NOM

Es importante resaltar que el motivo de la creación de esta NOM fueron las quejas que recibió la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) sobre el servicio de las instituciones educativas. Según datos revelados por la Secretaría de Economía, en su Análisis de Impacto Regulatorio entregado a la CONAMER, se recibieron alrededor de 2,765 quejas durante 2020. Esto representa tan solo al 0.052% de los 5.3 millones de alumnos que optaron por las instituciones particulares de educación en el ciclo 2019-2020.



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

Además, al momento de desagregar las quejas por nivel educativo, sólo el 23.2% de las quejas van dirigidas a instituciones de nivel básico (primaria y secundaria), pues la gran mayoría se concentran en instituciones de nivel superior. Estos números resaltan pues en la NOM sólo se contempla al nivel básico, cuando en realidad es el nivel con menos quejas presentadas.

Es importante agregar que la Secretaría de Economía no ha dado a conocer el contenido de las quejas recibidas por la PROFECO. En este sentido, no hay forma de verificar que la NOM está verdaderamente atendiendo lo expresado en las quejas.

Impacto en la competencia

Por último, desde Coparmex creemos relevante que la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) participe con un análisis de las implicaciones que esta NOM tendrá en la competencia del sector. Desde la Confederación creemos importante resaltar los siguientes puntos:

- La Norma muestra una clara sobrerregulación que provocaría barreras a la entrada de nuevos agentes que quisieran participar en el mercado.
- Los esquemas de validación regulatoria que contempla el proyecto ya están considerados por otros acuerdos y reglamentos regidos por la SEP, generando así una duplicidad en los costos de cumplimiento.
- Estas medidas en su conjunto provocarán la salida del mercado de escuelas que no sean capaces de cumplirlas y como subsecuente un aumento de las colegiaturas de la educación particular por la falta de participantes en el mercado.
- La Norma no prevé ningún esquema para controlar o regular centros educativos que se encuentren en la informalidad, lo que desincentiva la formalización de los centros educativos en estas condiciones



Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.

Hacemos este comentario tomando como base que la Ley General de Mejora Regulatoria Art. 73 nos brinda la posibilidad de tener 20 días hábiles de consulta pública a partir de la llegada del anteproyecto a la CONAMER. Es decir, tomando como punto de partida que el proyecto inició con la llegada del AIR de Impacto Moderado el día 15 de octubre de 2021, se tendría hasta el día 15 de noviembre de 2021 para hacerles llegar nuestros comentarios y que sean atendidos por escrito por la autoridad responsable, en los términos que establece el Art. 70 de la misma Ley.

Y en esta misma línea, solicitamos a esta CONAMER que emita su resolutive hasta el término de la Consulta Pública, ya que de no hacerlo se verían afectados los derechos ciudadanos para participar y comentar, ya que al momento en que la CONAMER toma una postura, se dejan de lado todos los posibles comentarios que pudieran elaborarse.

Dicho lo anterior, nos reservamos el derecho de continuar con nuestro análisis y hacer un envío posterior de comentarios sobre elementos adicionales que se identifiquen con relación al contenido del anteproyecto en comento.

Atentamente,

Mtro. Ludwig Johannsen Mehner

Director Ejecutivo

Alianza de Colegios Multiculturales de México, A.C.