

## **TRADICIONES Y REFORMAS A LA LEY DEL MERCADO DE VALORES**

*Guillermo Díaz de Rivera*

*Sumario: I. Actividad Fiduciaria de las Casas de Bolsa; II. Registros Informáticos; III. Organización del fondo de apoyo al mercado de valores.*

### **I. ACTIVIDAD FIDUCIARIA DE LAS CASAS DE BOLSA**

Con la introducción del inciso d) a la fracción IV del artículo 22 de la Ley de Mercado de Valores, así como con la inserción del nuevo artículo 103 a esta Ley, queda regulada la actividad fiduciaria de las casas de bolsa, lo cual debemos considerar una importante y novedosa modalidad que se introduce en la actividad de estos intermediarios, y que seguramente llevará a un mejor desarrollo y desenvolvimiento de su actividad.

En el proyecto Limantour, elaborado por el ilustre Jorge Vera Estañol, en el año de 1905, se había mencionado:

«La necesidad de incorporar en nuestra legislación la institución que tan favorable resultado y tan incontables servicios presta en los Estados Unidos y en otros países».

Así, y aunque desde el año de 1932 se incluyó en la Legislación Mercantil, no es sino hasta ahora cuando dicha actividad se abre a otras instituciones más allá de los bancos. De esta forma, se ratifica aún más la afirmación contenida en la propia exposición de motivos a la Ley Sustantiva de 1932, cuando señala que «significará de fijo un enriquecimiento del caudal de medios y formas de trabajo de nuestra economía».

El inciso d) de la fracción IV del mencionado artículo 22, autoriza a las casas de bolsa con sujeción a las disposiciones de carácter general que dicta el Banco de México, actuar como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que le sean propias, sin que sea aplicable en este caso el primer párrafo del artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Esto es, el propio inciso al que nos referimos está negando la aplicabilidad del artículo 350 que limita la actividad fiduciaria únicamente a los bancos, por lo tanto le está dando la actividad fiduciaria a las casas de bolsa como caso de excepción. Desde nuestro punto de vista no era necesaria la referencia; sin embargo, por efectos de técnica legislativa y ya que posteriormente el 103 hará referencia al mencionado 350 y demás relativos de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, el legislador consideró conveniente incluirlo, y calificar a la actividad fiduciaria de las casas de bolsa única y exclusivamente como una manera de excepción a la disposición que les atribuye a las instituciones de crédito tal actividad en forma limitante.

Ahora bien, y dado que la norma general está expresada en el mencionado inciso del artículo 22, se introduce en la Ley un artículo novedoso, al cual corresponde el número 103, para determinar y de alguna manera regular los rasgos generales a los que estarán sujetos los fideicomisos en los que intervenga como fiduciaria alguna casa de bolsa.

En primer término, existe una norma remisoria, la cual dispone que serán aplicables a los fideicomisos en los que intervenga una casa de bolsa todo lo dispuesto en el capítulo quinto del título segundo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, con excepción de aquellas normas regulatorias y especiales, contenidas tanto en el propio artículo 22 que declara inaplicable el 350, como en el propio artículo 103, las cuales a continuación analizaremos.

Las diversas fracciones del artículo 103 en comento fueron sistematizadas por el legislador, de tal forma que las podemos dividir en los diversos aspectos que regularán los fideicomisos, desde ahora ya llamados fideicomisos bursátiles.

## **1. Objeto**

La fracción I del artículo establece claramente en forma limitativa, cuáles podrán ser los bienes objeto de los fideicomisos a celebrarse entre las casas de bolsa, y expresamente señala que única y exclusivamente podrán ser los valores a que se refiere el artículo Tercero de la propia Ley del Mercado de Valores, o bien efectivo destinado a la adquisición de tales valores.

Es de todos conocido que el artículo Tercero de la Ley define como valores las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa, pudiendo también existir, de conformidad con el propio artículo mencionado, títulos de crédito y otros documentos que sean objeto de oferta pública de intermediación en el Mercado de Valores, a los que les sea aplicable la Ley mencionada.

Es de suponerse, y dado que la propia legislación no hace aclaración alguna, y sujeto a las disposiciones que en su oportunidad dicte, tanto el Banco de México como la Comisión Nacional de Valores, que los valores objeto de los fideicomisos, podrán ser todos aquéllos a los que se refiere el mencionado artículo 3 de la Ley sin que de momento exista limitación alguna respecto a si su adquisición debe de efectuarse en bolsa, o también el fiduciario podrá llevar a cabo la adquisición de los mismos fuera de la bolsa, cuestión que deberán aclarar las reglas correspondientes, y que siendo sistemáticos con las disposiciones aplicables a las casas de bolsa, deberá señalarse que única y exclusivamente podrán adquirirse en el Mercado de Valores.

## **2. Actuación**

La fracción II del artículo 103 establece específicamente que las casas de bolsa, en su carácter de fiduciarias y respecto de su actuación en el patrimonio de los fideicomisos que tengan a su cargo, desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de delegados fiduciarios.

En la referencia que hace esta fracción al artículo 17 de la propia Ley del Mercado de Valores, se establece que los delegados fiduciarios de las casas de bolsa deberán tener solvencia legal y económica, así como capacidad técnica y administrativa, y en caso de que dejen de cumplir con tales circunstancias o cometan violaciones a la Ley o a las disposiciones de carácter general que de ella derivan, asimismo se declaran aplicables las sanciones contenidas en la fracción III del propio artículo 17, las cuales consisten en el veto de 3 meses hasta cinco años, o la suspensión o revocación de la autorización en forma independiente a las sanciones que conforme a otros ordenamientos fueren aplicables.

### **3. Responsabilidad**

La fracción III del propio artículo 103 le imputa responsabilidad civil a las casas de bolsa por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento de las condiciones y términos señalados en el fideicomiso.

Respecto de este artículo, tomado por el legislador de una Ley de instituciones de crédito, desde nuestro punto de vista, y en materia fiduciaria, no nos parece lo más adecuado el indicar términos y condiciones, ya que los mismos siempre se imponen para el cumplimiento de un determinado fin al cual está encausado el fideicomiso; por ello, la obligación de la fiduciaria es el cumplimiento del fin del fideicomiso, de conformidad con ciertos términos y condiciones, y en el caso de fallar a éstos, lo que se incumplirá será el fin del fideicomiso, lo cual podría dar lugar a los daños y perjuicios que el ordenamiento legal trata de proteger, por lo que lo uno conlleva lo otro, y consideramos que siendo sistemáticos con el proyecto Alfaro y con la propia Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se debe hablar de incumplimiento de los fines, y no así de los términos y condiciones.

#### **4. Comité Técnico**

La fracción IV del artículo 103 se limita a transcribir el actual último párrafo, artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual estaba contenido a su vez en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y el cual se refiere a la existencia de un Comité Técnico. En los fideicomisos sobre valores, los cuales serán objeto de fideicomisos bursátiles, es muy útil la existencia de tal Comité para efecto de tomar decisiones para el manejo de los mismos.

Sin embargo, y al igual de lo que sucedido en las nuevas legislaciones bancarias, no obstante las mismas han sufrido innumerables reformas, derogaciones y abrogaciones, tampoco en la Ley de Mercado de Valores se aprovechó la excelente oportunidad para ampliar este artículo y definir de forma más clara mediante un enriquecimiento jurídico, el detalle de las circunstancias respecto de este Comité Técnico, y que debido a la gran libertad y amplitud que existe en la norma, se ha prestado a abuso del mismo, fundamentalmente por las instituciones fiduciarias, quienes siempre lo han visto como un mecanismo para eludir toda responsabilidad a los encargos de sus funciones que en ocasiones le son propias. A este respecto, coincidimos con el maestro Miguel Acosta, quien, al comentar el artículo de la Ley Reglamentaria de Servicio de Banca y Crédito de 1985, establece que:

«En este aspecto el legislador no enriqueció con la experiencia y los usos bancarios ya muy claros y definidos, ni el concepto del Comité Técnico del fideicomiso ni sus funciones y facultades y simplemente se concretó a eliminar de la antigua fracción comentada la frase “o de distribución de fondos”, para únicamente dejarla como Comité Técnico, perdiéndose una magnífica oportunidad para enriquecer la Ley con toda la experiencia que en México se ha venido acumulando sobre esta institución que a mi juicio es producto de la actividad fiduciaria mexicana».

## **5. Personal**

La fracción V del artículo 103 en comento, transcribe a su vez en forma idéntica, el actual artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual a su vez estaba contenido en el artículo 63 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, menciona que el personal que las casas de bolsa utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la misma, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualquier servicio que asista a dicho personal, conforme a la Ley, lo ejercerá contra las casas de bolsa, lo que, en su caso y para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará en la medida que sea necesario el patrimonio fiduciario.

En este sentido, nuestro comentario va enfocado al igual que tratándose de la Ley de Instituciones de Crédito, respecto de la frase «se considerará a servicio del patrimonio dado en fideicomiso», dado que antes establecía «se considerará a servicio del fideicomitente o comitente», puesto que ya es de explorado derecho, y coincidimos con el maestro Acosta Romero en que es un error grave de técnica jurídica, puesto que los patrimonios no tienen personalidad jurídica, y en consecuencia no pueden ejercitar derechos o cumplir obligaciones, y si antes se discutió si los trabajadores debían entenderse como dependientes del fideicomitente, ahora este cambio va a provocar problemas en materia laboral.

## **6. Venta de los Bienes Fideicomitidos**

Singular importancia revestirán los fideicomisos bursátiles que se constituyan precisamente para garantizar obligaciones, y es por ello que la fracción VI del artículo que comentamos precisamente establece que a falta de procedimiento convenido en forma expresa por las partes en el acto constitutivo de los fideicomisos que tenga por objeto garantizar el cumplimiento de obligaciones, se aplicará el

procedimiento establecido en los dos primeros párrafos del artículo 341 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a petición de la fiduciaria.

Asimismo, añade el artículo en un segundo párrafo, que si el deudor no se opone conforme a lo previsto en dicho artículo el Juez mandará que se dé cumplimiento a lo establecido en el acto constitutivo del fideicomiso o sus modificaciones.

Singular importancia, decíamos, reviste esta fracción, toda vez que hace necesario el dejar plenamente establecido cuál será el procedimiento a utilizarse en caso de incumplimiento de la parte que garantiza. Asimismo, esta fracción está tomada del artículo 83 de la Ley General de Instituciones de Crédito, que aunque en dicha Ley existe la problemática de los fideicomisos en que existan inmuebles, dado que el procedimiento del 341 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito únicamente es aplicado a la prenda, tal dificultad no será presentada en los fideicomisos bursátiles, dado que en los mismos únicamente existirá como patrimonio, ya sea valores o efectivo.

Es importante el segundo párrafo de esta fracción, toda vez que como conocemos, el procedimiento del 341, únicamente es un procedimiento de venta de la prenda y no así de ejecución, sin embargo, el párrafo mencionado da la facultad al Juez para que ordene que se dé cumplimiento a lo establecido en el acto constitutivo del fideicomiso o sus modificaciones, y por lo tanto, el procedimiento en sí en la especie llevará consigo la ejecución de la garantía.

Desde nuestro punto de vista, en la reforma que estamos comentando, también existe falta de sistematización por parte del legislador, dado que en la propia Ley del Mercado de Valores está introduciendo un procedimiento específico para la venta y ejecución de la novedosa caución bursátil, y en nuestra opinión, debería haberse efectuado la remisión al artículo correspondiente de la caución bursátil, toda vez que es de todos conocido los problemas de legalidad

que en un momento dado se han planteado respecto del artículo 341 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya comentado por el licenciado León.

## **7. Rendición de Cuentas**

Es claro que conforme a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la institución fiduciaria tiene la obligación de rendir cuentas a los fideicomisarios, y al fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente tal derecho. Pues bien, la fracción VII del artículo 103 que comentamos, al igual que el correspondiente de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que cuando una casa de bolsa, al ser requerida, no rinda las cuentas de su gestión dentro un plazo de quince días hábiles, o cuando sea declarada por sentencia ejecutoriada culpable de las pérdidas o menoscabos que sufran los bienes dados en fideicomiso, o responsable de estas pérdidas o menoscabos por negligencia grave, procederá su remoción como fiduciaria.

Asimismo, la fracción establece quiénes tienen la acción para solicitar tal rendición de cuentas, indicando que serán el fideicomisario o sus representantes legales, a falta de este el Ministerio Público o el fideicomitente si se reservó tal opción.

Para el caso de renuncia o remoción, la fracción remite al párrafo final del artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

## **8. Duración**

También en cuanto a las limitaciones de duración, los fideicomisos en las casas de bolsa estarán a lo dispuesto por el artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Sin embargo, la fracción VIII del artículo 103 a cuyo análisis nos estamos refiriendo,

establece específicamente que cuando el fideicomiso lo constituya el Gobierno Federal, o el mismo se declare de interés público, no serán aplicables tales limitaciones.

## **9. Prohibiciones**

La penúltima fracción del artículo que analizamos, esto es, la fracción IX, establece específicamente que en los contratos de fideicomiso y en la ejecución de los mismos las casas de bolsa estarán sujetas a ciertas prohibiciones, a las cuales nos vamos a referir.

Respecto al inciso a), también el mismo proviene de lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito; sin embargo, existen ciertas distinciones por tratarse de casas de bolsa. Desde nuestro punto de vista existe una restricción superior en esta fracción, puesto que mientras la Ley General de Instituciones de Crédito efectúa la prohibición única y exclusivamente cuando las personas ahí designadas como resultado de la operación resulten deudores, la Ley del Mercado de Valores también los incluye como beneficiarios, lo cual podemos contemplar que restringe en forma definitiva la actividad y bondad del fideicomiso.

El inciso b) se refiere a la prohibición general de celebrar operaciones por cuenta propia, excepto cuando lo autorice el Banco de México, cuando no impliquen conflicto de intereses.

También existe la prohibición de responder a los fideicomitentes o fideicomisarios del cumplimiento de los emisores por los valores que se adquieran, salvo que se trate de su culpa y no haya actuado bajo el concepto de buen padre de familia, tal y como se refiere la parte final del artículo 356 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

Asimismo, de conformidad con este inciso c), si los valores no hubieren sido liquidados por los deudores, la única obligación de la fiduciaria será transferirlos junto con el efectivo que constituya el

patrimonio fiduciario al fideicomitente o fideicomisario, según corresponda, absteniéndose de cubrir su importe.

Por último se les prohíbe en el inciso d), el emitir cualquier clase de valores, títulos o documentos a los que es aplicable el régimen de la presente Ley, cuando no se realice oferta pública de los mismos. Por lo tanto, podemos interpretar que tratándose de emisiones de oferta pública debidamente autorizadas por la Comisión Nacional de Valores, y en cumplimiento de las disposiciones aplicables, el fiduciario sí podrá llevar a cabo la emisión de los mismos, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto se emitan.

## **10. Contabilidad**

La última fracción del artículo 103, establece específicamente que las casas de bolsa deberán llevar contabilidades especiales por cada uno de los fideicomisos, y registrar, tanto en tales contabilidades especiales como en la propia contabilidad a la casa de bolsa, el efectivo o los valores que se les confíen, así como los incrementos y disminuciones por los productos o gastos respectivos. Queda entendido que los saldos de las contabilidades especiales y los registrados en la contabilidad de la casa de bolsa deberán coincidir en todo momento.

Por último esta fracción establece claramente que en ningún caso el efectivo y los valores estarán afectos a otras responsabilidades que las derivadas del fideicomiso mismo o las que contra este corresponda a terceros de acuerdo con la Ley.

Una vez analizado el artículo 103, coincidimos con la doctrina en general, ya que no es posible resumir una figura tan completa y compleja en unos cuantos preceptos legislativos, dado que la riqueza de la misma nos lleva a una cantidad ilimitada de situaciones que no es posible englobar en una norma jurídica.

Lo que sí es un hecho es que la figura que comentamos, y específicamente, la introducción de la actividad fiduciaria de las casas de bolsa, contribuirá ampliamente a un desarrollo efectivo y moderno del mercado de valores; se cuenta ya con un marco abierto que será concretado por las disposiciones que al efecto dicten el Banco de México y la Comisión Nacional de Valores, para ir conociendo poco a poco los límites jurídicos y de funcionamiento a que estarán sometidos los fideicomisos bursátiles.

No obstante lo anterior, es loable la actividad del legislador y el inmensurable empeño de la Comisión Nacional de Valores y de sus funcionarios por introducir a nuevos mercados una figura cuya utilidad es evidente, dada la necesidad que de la misma se vislumbraba desde hace ya muchos años.

## **II. REGISTROS INFORMÁTICOS**

Se introduce en la Ley del Mercado de Valores el capítulo Décimo denominado «de la automatización», en el cual se comprende la regulación respecto de los registros informáticos que deben efectuar las distintas instituciones que intervienen en tal Mercado de Valores, respecto de su contabilidad y del registro de las operaciones en que intervengan.

Esta nueva figura de la automatización, desde nuestro punto de vista significa un importante avance en la materia, de tal forma que podría llevar al Mercado de Valores a ponerse en una situación competitiva con los mercados internacionales que ya utilizan sistemas similares.

El artículo 112 de la Ley del Mercado de Valores establece que las casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores e instituciones calificadoras de valores deberán llevar su contabilidad y el registro de las operaciones en que intervengan mediante sistemas automatizados, o por cualquier otro medio conforme a lo que señale la Comisión Nacional de Valores.

El siguiente artículo, establece las características mínimas sobre las cuales se basará la Comisión Nacional de Valores, a fin de determinar la configuración precisa de tales sistemas automatizados.

En todo caso establece la disposición, los sistemas automatizados deberán ser compatibles con los equipos y programas de la Comisión Nacional de Valores, los asientos contables y registros que manden de los sistemas, expresados en lenguaje natural o informático se emitirán de conformidad con las disposiciones legales en materia probatoria, todo ello con el fin de garantizar la autenticidad e inalterabilidad de la información respecto del sistema empleado, y deberán de contemplar tales sistemas, el uso de claves de identificación, en los términos señalados por el artículo 91, fracción V de la propia Ley.

Habiéndose contado con los sistemas anteriormente descritos, toda la información que las entidades titulares de los mismos deban proporcionar a la Comisión Nacional de Valores, lo harán a través de envío por medios telemáticos, es decir, originada en equipos informáticos y de telecomunicación, y asimismo deberán entregar los soportes materia de la información, acordes con la compatibilidad técnica expresada en la fracción I del artículo 113.

Establece la Ley que una vez que se haya entregado la información a la Comisión Nacional de Valores por los sistemas antes aludidos, la misma ya no puede ser modificada o substituida por la entidad emisora, excepto por lo que expresamente autorice la Comisión u otra autoridad competente, con motivo de las correcciones que sean estrictamente necesarias, o para el esclarecimiento de hechos o deslinde de responsabilidades.

Asimismo, establece ahora la Ley, que para el envío de información a la autoridad, a la bolsa y al público inversionista, por las emisoras, se estará a las disposiciones generales que al efecto dicte la mencionada Comisión.

No obstante todo lo anterior, en caso de que la Comisión Nacional de Valores así lo requiera, las instituciones aludidas deberán entregar la información por escrito y con la firma autógrafa de quienes deban suscribirla.

Acorde con las obligaciones que se les imponen a las instituciones antes mencionadas, y para asegurar asimismo las inversiones que al efecto deban efectuar, la propia Ley en el artículo 115 le impone a la Comisión Nacional de Valores la obligación de estar provista de los sistemas automatizados para la recepción, resguardo y clasificación de la información que le sea proporcionada, así como la que recabe de equipos telemáticos o en soportes materiales de información en ejercicio de las facultades e inscripción y vigilancia que tienen atribuidas.

Singular importancia reviste el nuevo artículo 116 de la Ley del Mercado de Valores, toda vez que le da a la información contenida en los soportes materiales o provenientes de procesos telemáticos de conformidad con el capítulo que analizamos, los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos originales, y en consecuencia tendrán igual valor probatorio.

Por último, y con el ánimo de globalizar el mercado, el artículo 117 de la Ley establece que las disposiciones en materia de automatización serán aplicables a las sociedades de inversión y a las sociedades operadoras de sociedades de inversión en las materias correspondientes.

### **III. ORGANIZACIÓN DEL FONDO DE APOYO AL MERCADO DE VALORES**

Una de las reformas integrales que se discutieron en el Congreso, y que prevé un cambio sustancial, es el artículo 89 de la Ley del Mercado de Valores, que da un giro total a lo que hasta la fecha ha venido conociéndose como Fondo de Apoyo al Mercado de Valores,

y que de alguna manera administraba primero una institución de crédito, y posteriormente el Banco de México, siendo las casas de bolsa fideicomitentes, teniendo éstas una ingerencia importante en su administración.

A partir de la reforma, se impone a las propias casas de bolsa y los especialistas bursátiles, la obligación de participar en el mecanismo preventivo y de protección al mercado de valores, y se establece claramente cuáles son las nuevas bases para su organización y funcionamiento.

En primer término, se dispone que el Banco de México administrará un fideicomiso denominado Fondo de Apoyo del Mercado de Valores y cuya finalidad consistirá en preservar la estabilidad financiera de los participantes, así como procurar, ya no garantizar, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa y especialistas bursátiles con su clientela, provenientes de sus operaciones y servicios propios de su actividad.

A este respecto, y aunque no hubiera hecho falta aclararlo, se establece claramente que el fideicomiso no tendrá el carácter de entidad de la administración pública federal, y de ello se desprende que será constituido por el gobierno federal.

También la reforma prevé los mecanismos de garantía que hacia el propio fondo serán aplicables a aquellos intermediarios que soliciten apoyo del mismo, indicándose los tipos de instrumentos que constituirán tal garantía y los procedimientos aplicables cuando la garantía esté constituida por acciones emitidas por el propio intermediario.

En el propio artículo 89 se determina que las cuotas o aportaciones continuarán siendo ordinarias y extraordinarias, fijándose un límite máximo en un semestre natural, de uno al millar para cada tipo de aportaciones sobre los montos de las operaciones autorizadas por la Ley que realicen los intermediarios. Asimismo, se encuentra previsto que el fondo pueda obtener financiamientos y recibir aportaciones de personas distintas a los intermediarios.

El nuevo artículo retoma la existencia de un Comité Técnico en el mismo, el cual ahora estará integrado exclusivamente por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Banco de México y de la Comisión Nacional de Valores. Se atribuyen facultades específicas a dicho Comité y asimismo se impone la obligación al fiduciario de publicar anualmente en el **Diario Oficial** el importe máximo de las obligaciones que serán objeto de protección expresa del fondo en el transcurso del año siguiente.

Además de contemplar la posibilidad de que el fondo pueda adquirir acciones del capital de los intermediarios aun en exceso de lo establecido por el artículo 19 de la Ley del Mercado de Valores, el nuevo artículo obliga a los participantes del fondo a proporcionar al mismo cualquier información que éste solicite y toda aquella relacionada con cualquier problema que pueda dar lugar a apoyo del fondo. Y no únicamente lo anterior, sino que los intermediarios estarán obligados a recibir los apoyos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y asimismo a cumplir con los programas o medidas correctivas que el fondo les apruebe.

Novedoso resulta en el propio artículo, el procedimiento para las aportaciones al fondo y el ingreso al mismo, fijado para los nuevos intermediarios que resulten autorizados como tales, y asimismo, se establecen a cargo de los propios intermediarios que dejen de efectuar sus aportaciones el pago de intereses moratorios con independencia de las demás sanciones que sean aplicables conforme a la Ley del Mercado de Valores.

Por último, el artículo 89 establece la obligación a cargo del fondo de proporcionar a la Comisión Nacional de Valores la información y documentación que le sea solicitada, para que tal organismo cumpla con sus funciones de inspección y vigilancia que le atribuye la Ley del Mercado de Valores.

© Índice General  
© Índice ARS 11

## LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

*Sergio Domínguez Vargas*

*Sumario: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Comentarios al texto y espíritu de la Ley General de Educación; IV. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Es frecuente en el mundo moderno que a los países se les clasifique por sus índices de crecimiento, por sus niveles de desarrollo económico, por la solidez de sus programas de beneficio social o por su grado de apertura democrática o su estabilidad política. Independientemente de cómo se nos ubique, lo que es un hecho es que la educación y la salud presiden la preocupación del Gobierno Federal, como servicios públicos prioritarios de relevante interés para la sociedad.

En la calidad de la prestación del servicio educativo, en todos sus tipos y modalidades y en la claridad que reflejen los instrumentos jurídicos que señalen con precisión los derechos y obligaciones de los usuarios y el ámbito de competencia de los prestadores del servicio, descansa en buena medida la elevada meta de mejorar las condiciones de vida de los diversos núcleos sociales que integran nuestra nación.

La educación es como un prisma con infinidad de facetas; es la posibilidad de perfeccionamiento de las capacidades humanas para cumplir el proceso de asimilación cultural y moral y lograr así la consolidación de nuestra entidad nacional.

La educación busca crear efectos favorables sobre las personas en lo individual, en los grupos sociales en lo colectivo y en la nación entera por acrecentar la mejor y más noble parte de su propio patrimonio.

## **II. ANTECEDENTES**

Los avances logrados en los proyectos programados en el Plan Nacional de Desarrollo, aceleró el ritmo de vida en el interior del país y propició la inaplazable oportunidad de asumir nuevos compromisos hacia el exterior. Junto a ello aparecía como impostergable darle una nueva dinámica a la educación, motor vital de nuestro desarrollo.

Es así como el proyecto de reforma a la educación básica, propuesto por el Ejecutivo de la Nación en mayo de 1992, abrió espacios para elaborar un nuevo ordenamiento que otorgara mayor seguridad jurídica a todos los sectores involucrados y utilizara, para dar puntual cumplimiento a sus metas y propósitos, una nomenclatura precisa y acorde tanto con la circunstancia actual del país como con la rápida movilidad de los acontecimientos.

El 14 de junio de 1993, el Ejecutivo envía al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley General de Educación y determina, en su segundo artículo transitorio, la abrogación de diversos ordenamientos de contenido educativo, entre ellos la Ley Federal de Educación publicada en noviembre de 1973 y que estuviera, por tanto, vigente durante veinte años, período que puede juzgarse como muy breve en el contexto de la historia de nuestro quehacer educativo, o muy amplio si el parámetro para estimarlo se basa en la velocidad de los cambios.

## **III. COMENTARIOS AL TEXTO Y ESPÍRITU DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

La Ley General de Educación consta de 85 artículos ordinarios y seis transitorios. Está dividida en ocho capítulos que llevan los siguientes contenidos:

- I. Disposiciones generales (artículos 1 a 11);
- II. Del Federalismo Educativo; Sección 1. De la distribución de la Función Social Educativa (artículos 12 a 17); Sección 2. De los

Servicios Educativos (artículos 18 a 24); Sección 3. Del Financiamiento a la Educación (artículos 25 a 28); Sección 4. De la Evaluación del Sistema Educativo Nacional (artículos 29 a 31);

- III. De la Equidad en la Educación (artículos 32 a 36);
- IV. Del Proceso Educativo; Sección 1. De los Tipos y Modalidades de Educación (artículos 37 a 46); Sección 2. De los Planes y Programas de Estudio (artículos 47 a 50); Sección 3. Del Calendario Escolar (artículos 51 a 53);
- V. De la Educación que imparten los particulares (artículos 54 a 59);
- VI. De la Validez Oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos (artículos 60 a 64);
- VII. De la Participación Social en la Educación; Sección 1. De los Padres de Familia (artículos 65 a 67); Sección 2. De los Consejos de Participación Social (artículos 68 a 73); Sección 3. De los Medios de Comunicación (artículo 74);
- VIII. De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo, Sección 1. De las Infracciones y las Sanciones (artículos 75 a 79); Sección 2. Del Recurso Administrativo (artículos 80 a 85).

El Legislador ha introducido algunos aspectos importantes que, a nuestro juicio, destacan en relación a los dispuestos en anteriores ordenamientos de similar jerarquía sobre la materia. En la nueva Ley General de Educación:

- a. Se consolida el principio de descentralización y se demarca su ámbito de aplicabilidad;
- b. Se busca una mayor participación social en la Educación;
- c. Se detallan las infracciones en que se pueda incurrir, las sanciones aplicables y los recursos administrativos procedentes.

Los anteriores puntos, que habremos de comentar con mayor amplitud, se complementan con la inclusión de la obligatoriedad del nivel de

secundaria, la incorporación de conceptos como el de Derechos Humanos y la Equidad en la Educación; el interés manifiesto de establecer mecanismos que permitan mantener actualizados los métodos de enseñanza y los contenidos programáticos de cada uno de los niveles, tipos y modalidades de la Educación; la concurrencia de diversas autoridades en el financiamiento de los Servicios Educativos; o las obligaciones impuestas a la Educación que imparten los particulares, entre otras propuestas del legislador.

### **1. El Principio de Descentralización y el Federalismo Educativo**

Esta ley demarca el ámbito de aplicabilidad de sus preceptos cuando establece que «es de observancia general en toda la República» (primer párrafo del artículo 1º) y que «todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional...» (primer párrafo del artículo 2º), o cuando agrega, al referirse a los servicios educativos, que «Se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...» (artículo 3º); el legislador dedica el capítulo II de la Ley a reseñar la distribución de la función social educativa y enuncia, con precisión, las atribuciones que corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal (artículo 12); las que competen en exclusiva a las autoridades educativas locales (artículo 13); las atribuciones que, de manera concurrente, corresponden tanto a la autoridad educativa federal como a las locales (artículo 14); y finalmente, propicia la participación de los municipios cuando se establece que «El ayuntamiento de cada Municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las Autoridades Educativas Federal y Locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad» (artículo 15).

En cuanto al Federalismo Educativo, se señala, a manera de ejemplo, que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, otorgar, negar y

revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, correspondiendo de manera exclusiva a la autoridad educativa federal determinar, para toda la república, los planes y programas de estudios para la educación antes mencionada, así como fijar los requisitos pedagógicos elementales de los planes y programas de estudio de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares; pudiendo estos solicitar de manera concurrente a las autoridades educativas federal y locales el reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los enunciados. (artículo 14, fracciones II, III y IV).

Con ello se garantiza el carácter nacional de la educación básica y normal y se acerca la escuela a las autoridades locales, las cuales deberán revisar permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos y lograr que el servicio educativo se preste con mayor pertinencia y de manera más eficiente, quedando además sujeto a la evaluación que la Secretaría de Educación pública lleve a cabo y para lo cual deberá otorgar a las autoridades educativas todas las facilidades y la colaboración que se requiere para tal efecto.

Lo anteriormente comentado permitirá conservar el principio de normatividad en el ámbito de la autoridad federal al tiempo que la operatividad y toma de decisiones se comparte con las autoridades locales y Municipales, por ser quienes cuentan con mayores elementos de juicio.

La coordinación de todas las instancias y la uniformidad en la prestación del servicio quedan previstas en la Ley, cuando el legislador dispone que «Las Autoridades Educativas, Federal y Locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el Desarrollo Educativo Nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa» (artículo 17).

## **2. Participación Social en la Educación**

La Ley General de Educación da forma en su texto al propósito de hacer participar en el proceso educativo a los sectores que, en mayor o menor grado, se encuentran involucrados en esta importante tarea pública y dedica su capítulo VII a regular la participación social en la educación en sus distintos niveles. El Legislador recoge y plasma, de manera más ordenada, los derechos y obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela (artículos 65 y 66), así como las funciones que corresponde emprender a las asociaciones de padres de familia, con sus correspondientes prerrogativas y limitaciones (artículo 67).

Especial interés muestra el legislador en cuanto a la formación de los consejos de participación social, cuerpos colegiados con cuyas acciones se busca elevar la calidad de la educación pública y ampliar la cobertura de los servicios (artículo 68) en el nivel de educación básica.

Se señala que la «Autoridad Escolar hará lo conducente para que en cada Escuela Pública de Educación Básica opere un Consejo Escolar de Participación Social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex-alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela» (artículo 69), recomendando que consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica (párrafo final del mismo artículo).

La ley incluye en este capítulo la operación de consejos similares en sus diversos ámbitos de competencia, tales como el consejo municipal de participación social (artículo 70); los consejos en el Distrito Federal que se constituirán por cada Delegación Política (último párrafo del mismo artículo); el funcionamiento en cada entidad federativa de un consejo estatal de participación social (artículo 71) y, finalmente, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, se indica que «La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación

Social en la Educación» (artículo 72). La Ley enumera, con todo detalle y precisión, la materia de competencia de cada uno de estos consejos de participación social, señalando que todos ellos «se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas» (artículo 73).

### **3. Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos**

Permanente preocupación tanto de las autoridades educativas como de los prestadores de servicios en sus distintos niveles, tipos y modalidades, se ubica en la falta de uniformidad de criterio en la aplicación de sanciones, en la ausencia de un catálogo de infracciones bien definido y en el parcial desconocimiento de los recursos administrativos procedentes, por lo que en este nuevo ordenamiento, el legislador dedica el Capítulo VIII a señalar, con mayor claridad y transparencia, el tipo de infracciones en que pueden incurrir quienes prestan servicios educativos y que van desde el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la propia Ley hasta casos concretos como son: la suspensión de clases en días no autorizados, la no utilización de libros de texto y materiales autorizados, o efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos, entre otras muchas (artículo 75). Para los particulares se agregan, como infracciones, ostentarse como plantel incorporado sin estarlo, o impartir educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización previa correspondiente (artículo 77).

Para cada tipo de infracción se señalan las sanciones correspondientes (artículos 76, 78 y 79) así como los recursos administrativos que pueden interponerse en contra de las resoluciones de las Autoridades Educativas, dictadas con fundamento en las disposiciones de la propia Ley General de Educación (artículos 80 al 85). Para el caso concreto de los particulares que cuenten con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en que se prevé que las

autoridades que las otorguen, deberán inspeccionar y vigilar la correcta prestación de los servicios educativos, la Ley es muy precisa al señalar el procedimiento aplicable y determina que «para realizar una visita de inspección deberá mostrarse la orden correspondiente expedida por la autoridad competente» (artículo 58) y complementa el procedimiento con acciones que darán total confiabilidad al hecho de la visita.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Comentario especial merece el propósito del legislador de incluir en este ordenamiento la materia del capítulo III sobre la equidad en la educación. El espíritu que prevalece en su articulado, nos permite observar el interés de lograr un equilibrio en los resultados y efectos de la educación en todas y cada una de las comunidades que integran el territorio de la Nación. Loable y atinado propósito que incluye el establecimiento de mecanismos que permitan lograr una efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (artículo 32); dar preferencia a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja (mismo artículo) y observa, con atinencia, las medidas que deberán tomarse regionalmente y las actividades que deberán llevarse a cabo de manera concreta para lograr tal meta (artículo 33 en todas sus fracciones) y concluye con la necesidad de una acción general y permanente al indicar que «el Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos» (párrafo final del artículo 33).

Esto último nos permite confirmar que el proyecto nacional educativo se encuentra estrechamente vinculado a otras importantes áreas del quehacer público y de la sociedad civil, por lo que no habrá de descuidarse ningún ámbito de Gobierno y gobernados para lograr el puntual cumplimiento de esta importante y necesaria Ley General de Educación.

© Índice General

© Índice ARS II