

ACUSE

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Comisión Federal de Mejora Regulatoria Institucional

Oficio No. COFEME/16/1883



Asunto: PROY-NOM-008-SEGOB-2015, personas con discapacidad.-Acciones de prevención y condiciones de seguridad en materia de protección civil en situaciones de emergencia o desastre.

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

LIC. JORGE FRANCISCO MÁRQUEZ MONTES

Oficial Mayor

Secretaría de Gobernación

Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado PROY-NOM-008-SEGOB-2015, personas con discapacidad.-Acciones de prevención y condiciones de seguridad en materia de protección civil en situaciones de emergencia o desastre, así como a su respectivo formato de Manifestación de Impacto Regulatorio de alto impacto con análisis de riesgos, enviados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el 12 de abril de 2016, así como a su nuevo envío el 18 de abril del mismo año, a través del portal de Internet de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).

Sobre el particular, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3, fracción II, y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR) emitido por el Titular del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de febrero de 2007, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la SEGOB a efectos de garantizar la calidad de la regulación (i.e.- es un instrumento que se deriva de una obligación específica establecida en alguna ley, reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedido por el Titular del Ejecutivo Federal).

Lo anterior toda vez que los artículos 4, 7, fracciones I y VI y 19 fracción XV de la Ley General de Protección Civil, establecen que el Ejecutivo Federal, asegurará el correcto funcionamiento del Sistema Nacional y dictará los lineamientos generales para coordinar las labores de protección civil en beneficio de la población, sus bienes y entorno, en concordancia con el artículo 62, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el que la Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en materia de Protección Civil, tiene entre sus atribuciones, desarrollar y promover Normas Oficiales Mexicanas.



Sección II. Identificación de las posibles alternativas a la regulación

a) Alternativas a la Regulación

En el apartado II de la MIR se solicita al regulador señalar y comparar las alternativas con que se podría resolver la problemática evaluada. Al respecto, la SEGOB consideró otras alternativas, a través de la implementación de mecanismos para proporcionar mayor seguridad a las personas con discapacidad, con la finalidad de minimizar los costos para los sujetos obligados. No obstante, esa Secretaría considera que el trato y manejo de personas con discapacidad no sería igual en todos los inmuebles por lo que no se podría evaluar su cumplimiento y tampoco obtener los beneficios esperados.

Al respecto, en opinión de esta Comisión, existen otras alternativas a la regulación que la SEGOB no considera dentro de su análisis, como la de no emitir regulación, es decir, continuar en el *estatus quo*. Es de señalar, que en muchas ocasiones la alternativa a que se hace mención en este párrafo puede ser la mejor opción, contrastada con la emisión de la regulación, dado que los costos en estos casos, superan en gran medida a los beneficios generados por la regulación que se emite. Asimismo, existen esquemas alternativos para dar a conocer a la población, las acciones a seguir en situaciones de emergencia, como campañas de comunicación en materia de protección civil, entre otras alternativas.

En tal virtud, es necesario que la SEGOB considere todas las alternativas a la emisión del proyecto de Norma (i.e. esquemas de autorregulación, voluntarios o de incentivos, no emitir regulación, etc.), y cuantifique, mediante un análisis de costos y beneficios, cuál sería la mejor alternativa para la sociedad en estos términos, tomando en consideración, factores como el impacto, alcance, efectividad y costos de cada estrategia o alternativa planteada.

En razón de lo anterior, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) considera importante que sean tomadas en cuenta todas las alternativas regulatorias y no regulatorias para atender una problemática, y con ello justifique con mayor claridad, las razones por las que la regulación propuesta, es la mejor alternativa para la sociedad.

b) Prácticas Internacionales

Por lo que refiere a la manera en que se regula en otros países, la SEGOB establece que en otros países existen guías o manuales enfocados a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Sobre el particular, se solicita a esa dependencia incluir en el formulario de la MIR, la reseña de las normas que fueron analizadas a nivel internacional (i.e. nombre, objeto, fuente, etc), a fin de que señale de manera comparativa, las técnicas regulatorias utilizadas a nivel internacional, los resultados alcanzados, así como los

aspectos que pueden encontrar coincidencias entre el proyecto de Norma propuesto y las mejores prácticas internacionales.

Sección III. Impacto de la regulación en el análisis de riesgo

a) Identificación de Riesgos

En el apartado III, numeral 7 de la MIR, se le solicita al regulador establecer los riesgos que buscan ser mitigados o prevenidos con la aplicación de la regulación, ya sea en materia de salud humana, animal o vegetal, seguridad, seguridad laboral, seguridad alimentaria, medio ambiente o protección a los consumidores. Es este sentido, la SEGOB establece que los riesgos que pretende combatir la regulación están relacionados con el sector laboral, la salud humana y a los consumidores o economía.

No obstante lo anterior, esa Secretaría omite proporcionar datos, estadísticas, o información que permita a esta Comisión dimensionar la importancia de la emisión del anteproyecto de mérito y el alcance que tendrá el mismo una vez que entre en vigor su aplicación.

Por lo anterior, es necesario que esa Dependencia identifique y justifique, por cada riesgo establecido en el apartado de MIR correspondiente, entre otros, los siguientes elementos:

- ✓ Para el riesgo laboral:
 - Definir el tipo de riesgo en materia laboral que pretende mitigar (i.e. a los trabajadores, a las condiciones de inmuebles que pueden representar un peligro, protección, medidas de seguridad, etc.), y en su caso el tipo de normatividad expedida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), que converja con el objeto del proyecto de Norma propuesto.
 - Estadísticas del personal con discapacidad que labora en los establecimientos público, privado y social que pretende atender la regulación de mérito.
 - La probabilidad de ocurrencia de la emergencia o desastre, así como la evidencia científica basada en la experiencia internacional y en las consecuencias y medidas establecidas por la región (país) después de una situación de emergencia.

- ✓ Para el riesgo en la salud humana:
 - Definir la categoría del riesgo, en función de la afectación a la salud humana (i.e. enfermedades, muertes, accidentes, etc.), y en su caso, el tipo de Norma expedida por la autoridad correspondiente, que pudiera servir de referencia para lograr el objetivo del anteproyecto.

- Si existen disposiciones normativas vigentes que en conjunto con la Norma que se pretende emitir, puedan contribuir o ser consideradas dentro del análisis para determinar el impacto y alcance del anteproyecto de referencia.
 - Estadísticas del número de personas que pudieran resultar afectadas por la ocurrencia de una emergencia, clasificadas por tipos de establecimiento.
 - Proyecciones de la infraestructura médica con la que cuenta la zona para la atención de personas afectadas, en caso de ocurrencia de una emergencia.
 - Evidencia científica basada en la experiencia internacional, de las consecuencias, así como las medidas establecidas por la región (país) en el que se llevó a cabo una emergencia o desastre.
- ✓ Para el riesgo de Consumidores o Economía:
- Definir el grado de afectación en los sectores económicos, en específico, la afectación al mercado de bienes y servicios, y la distribución de los suministros a la sociedad (alimentación, combustibles, energía eléctrica, manufactura, etc.)
 - Establecer la evidencia cuantitativa basada en la experiencia internacional, respecto a las afectaciones económicas que sufre el mercado de bienes y servicios, la industria y la sociedad.
- ✓ Para el riesgo de Seguridad:
- Definir el grado de afectación en la población, en correspondencia con las respectivas medidas de seguridad (vigentes y proyectadas) de la entidad.
 - Establecer las medidas de protección civil que se pretenden fomentar después de la ocurrencia de un siniestro (en materia de seguridad estructural, daños a los edificios, verificación de daños, etc.).
 - Cálculo estimado de las afectaciones estructurales, así como medidas de seguridad contempladas para el ordenamiento social dentro de la región afectada.
 - Establecer la evidencia cuantitativa y cualitativa basada en la experiencia internacional, respecto de las medidas de prevención y seguimiento de las medidas de seguridad previstas en los gobiernos locales ante una situación de emergencia.

En tal virtud, esta Comisión requiere el análisis que permita determinar o estimar la población o industria afectada, el área geográfica, la probabilidad de ocurrencia, el impacto ecológico así como el impacto económico, con base en los riesgos de cada uno de los sectores afectados, así como la evaluación del riesgo que representaría el no emitir la regulación.



b) Acciones Regulatorias del Análisis de Riesgo

En el numeral 8 de la MIR, se solicita al regulador indicar las acciones regulatorias, obligaciones, requisitos, especificaciones técnicas, certificaciones, esquemas de supervisión o inspección o cualquier otra medida aplicable a cada uno de los riesgos antes identificados, como consecuencia de la implementación de la regulación, así como algún indicador (estadística, estimaciones, etc.) que permita dimensionar la situación actual y medir su evolución en el tiempo, asimismo, justificar la forma en que considera que las acciones permitan reducir, mitigar o atenuar el riesgo correspondiente.

Al respecto, la SEGOB consideró que el tipo de riesgo a considerar son afectaciones potenciales a las personas con discapacidad, considerando como acción a implementar, la inclusión de un procedimiento de emergencia en su Programa Interno de Protección Civil; capacitación y sensibilización del personal de emergencia; la elaboración de un censo de las personas con discapacidad que se encuentren en un inmueble; información en un formato accesible a fin de ubicar las rutas de evacuación, salidas de emergencia y zonas de menor riesgo; instalación de dispositivos de alarma y la inclusión de las personas con discapacidad en los simulacros.

Por otra parte, prevé como indicador de impacto, el establecimiento de mecanismos que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a fin de que su atención sea prioritaria, y plantea que la situación esperada con la aplicación de la regulación, es que las personas con discapacidad sean incluidas en los procedimientos de emergencia y estén preparados ante la ocurrencia de alguna emergencia o desastre.

En adición a lo anterior, la SEGOB justifica la expedición del anteproyecto de mérito, basada en la importancia de contar con ordenamiento jurídico que promueva la capacitación y sensibilización ante las personas con discapacidad, y con la instalación de señales adecuadas, redundará en un procedimiento claro de actuación para las personas con discapacidad de modo que tengan oportunidad de salvaguardar su integridad física ante la ocurrencia de una emergencia o desastre.

Al respecto, esta Comisión considera que el indicador señalado por esa Secretaría no cuenta con las características y criterios para arrojar un resultado medible o cuantificable, por lo que es necesario que la SEGOB precise la forma de cálculo, la denominación del indicador, el alcance que tiene el mismo, fuentes de información, etc., a fin de que refleje cuáles fueron las consecuencias de las acciones implementadas así como el funcionamiento de los mecanismos planteados.

En tal virtud, está COFEMER requiere que la SEGOB presente el análisis que justifique la manera en que las acciones regulatorias consideradas por tipo de riesgo identificado, contribuirán a la disminución de la problemática, lo anterior, mediante datos estadísticos, así como la presentación de indicadores de impacto que puedan medir la acción a implementar, de acuerdo al grupo, sector o población sujeta a cada tipo de riesgo. En particular, se recomienda que la evaluación del nivel de riesgo actual –en contraste con el esperado– se

de la regulación derivan respecto a salvaguardar física y la vida de las personas con discapacidad, y que de manera unitaria, el monto de indemnización equivaldría a \$365,200.00 pesos en caso de fallecimiento de una persona, de acuerdo a las consideraciones que prevé la Ley Federal del Trabajo en su artículo 502. Adicionalmente, esa Secretaría establece que no es posible cuantificar el beneficio mediante una estimación monetizada pero que en todos los casos será mayor dado que el objeto es salvaguardar la integridad física de las personas.

En contraparte, la SEGOB establece que los costos que derivarían de la emisión de la regulación, se basan en la instalación de la señalética así como en el sistema de alertamiento en los inmuebles; es decir, el aproximado que establece la SEGOB para estos costos es de \$10,000.00 pesos para cada uno de los agentes que le aplique la regulación en comento, esto dependiendo de las dimensiones y condiciones del inmueble.

Por lo anterior, este Órgano Desconcentrado solicita a esa Secretaría, abundar en el análisis de los costos – beneficios a fin de que permita establecer, entre otros, la población afectada, zonas más propensas a sufrir una emergencia, tipo de unidad económica (i.e. escuela, oficinas de gobierno, oficinas privadas, oficinas de asociaciones) en las que se debería poner especial atención, el número de agentes económicos involucrados (a nivel nacional), la priorización de la atención a cada sector afectado así como el impacto económico y social para cada agente económico, respecto de las medidas de prevención y/o adaptaciones que deberán llevar a cabo los sujetos obligados, en virtud de la entrada en vigor del proyecto de Norma.

Para llevar a cabo lo anterior, es necesario que la SEGOB reporte en primera instancia, las características de diferenciación aplicables a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el impacto de la implementación de la regulación en cada una de estas clasificaciones y la metodología utilizada para la cuantificación de costos y beneficios de cada nivel, a fin de explicar claramente cómo se llegó a la estimación presentada. Adicionalmente, esa Dependencia deberá tomar en consideración para el análisis de costos generados por la regulación, aquellas que deriven de las acciones regulatorias (generales) y las identificadas en el análisis de riesgo.

En contraparte, existen metodologías que permiten dimensionar el impacto positivo de la protección y salvaguarda de la vida humana, tales como el método de capital humano o de salarios perdidos (calcula el valor presente de los salarios perdidos o recibidos por una persona a lo largo de su vida por un siniestro), valor estadístico de la vida (estima los beneficios que las personas obtienen ante la disminución del riesgo de muerte o el costo que genera la pérdida de la vida), años de vida ajustados por calidad o por discapacidad, etc.

En consideración de lo expuesto, es necesario que la SEGOB realice las estimaciones correspondientes (de acuerdo a cada clasificación de riesgo, por tipo de industria, por impacto diferenciado al tamaño de los agentes económicos, etc.) a fin de dar respuesta a los numerales correspondientes de la MÍR y con ello, brindar mayor

claridad y certeza sobre la aportación de costos y beneficios que se generarán con la regulación, una vez que ésta entre en vigor.

Sección IV. Cumplimiento y aplicación de la propuesta

Por lo que corresponde al numeral 17 de la MIR, es necesario que la SEGOB reporte la factibilidad de la aplicación de la regulación en términos técnicos, económicos y sociales; asimismo, esta Comisión advierte que la SEGOB señala en el numeral 18 de la MIR, que se llevará a cabo una certificación por el cumplimiento de la evaluación de la conformidad a la Norma, por lo que solicita a esa Secretaría presentar un estimado del número de verificaciones a realizar por motivo de la emisión de la regulación, responsables de las verificaciones y certificaciones, si en su caso se aplicará de manera diferenciada por tamaño de empresa, en función de la magnitud de cada uno de los riesgos, justificando en todo momento, la razón por la que se optó por llevar a cabo la implementación de tal mecanismo.

Por lo expuesto con antelación, la COFEMER queda en espera de que dicha Secretaría brinde las respuestas correspondientes a la presente solicitud de ampliaciones y correcciones, manifestando sus consideraciones respecto de los comentarios vertidos por esta Comisión, y realice las modificaciones que correspondan al anteproyecto y su MIR, en términos de lo dispuesto en el artículo 69-I de la LFPA.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General



LIC. HÉCTOR JAVIER SALAS CAMACHO



COMISIÓN FEDERAL
DE MEJORA REGULATORIA
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

27 ABR 2016

RECIBIDO

RUBRICA:



16:44pm