

**ACUSE**



**Asunto:** Solicitud de ampliaciones y correcciones al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) del anteproyecto denominado **Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-2018, para la atención a la salud de la infancia.**

Ciudad de México, a 13 de diciembre de 2018

**C. RESPONSABLE OFICIAL DE MEJORA REGULATORIA**  
**Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios**  
Secretaría de Salud  
**Presente**

Me refiero al anteproyecto denominado **Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-2018, para la atención a la salud de la infancia**, así como a su respectivo formulario de AIR, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Salud (SSA) y recibidos por esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 30 de noviembre de 2018, a través del sistema informático correspondiente<sup>1</sup>.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>2</sup> (Acuerdo Presidencial), se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que la Ley General de Salud<sup>3</sup> (LGS), establece en su artículo 13, inciso A, fracción I, que corresponderá al Ejecutivo Federal, por conducto de la SSA dictar las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) de servicios de salud en materias de salubridad general y verificar su cumplimiento; específicamente, el artículo 133 fracción I, establece que la SSA deberá dictar las NOM para la prevención y control de enfermedades.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su AIR se sujetan al procedimiento de mejora regulatoria previsto en la Ley General de Mejora Regulatoria<sup>4</sup> (LGMR), por lo que en atención a

<sup>1</sup> <http://www.cofemersimir.gob.mx>

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

<sup>3</sup> Publicada en el DOF el 7 de febrero de 1984, con su última modificación publicada el 21 de junio de 2018.

<sup>4</sup> Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

lo previsto por sus artículos 25, 26, 71, primer párrafo, 72 y 78, así como el Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión tiene a bien solicitar las siguientes:

## AMPLIACIONES Y CORRECCIONES

### I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En lo concerniente al presente apartado, esta Comisión observa que esa Dependencia ha sido omisa en relación a la información proporcionada, debido a que no ha incluido lo previsto en el artículo 78 de la LGMR que a la letra señala:

*"Artículo 78. Para la expedición de Regulaciones, los Sujetos Obligados deberán indicar expresamente en su Propuesta Regulatoria, las obligaciones regulatorias o actos a ser modificados, abrogados o derogados, con la finalidad de reducir el costo de cumplimiento de los mismos en un monto igual o mayor al de las nuevas obligaciones de la Propuesta Regulatoria que se pretenda expedir y que se refiera o refieran a la misma materia o sector regulado.*

[...]

*A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, los Sujetos Obligados deberán brindar la información que al efecto determine la Autoridad de Mejora Regulatoria en el Análisis de Impacto Regulatorio correspondiente. Con base en dicha información, la Autoridad de Mejora Regulatoria efectuará la valoración correspondiente y determinará en su dictamen si se cumple el supuesto de reducir el costo de cumplimiento en un monto igual o mayor al de las nuevas obligaciones regulatorias.*

*En caso de que, conforme al dictamen de la Autoridad de Mejora Regulatoria, no se cumpla el supuesto establecido en el primer párrafo de este artículo, el Sujeto Obligado deberá abstenerse de expedir la Regulación, en cuyo caso podrá someter a la Autoridad de Mejora Regulatoria una nueva Propuesta Regulatoria".*

Al igual que lo indicado en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, mismo que establece:

**"Artículo Quinto. Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.**

**A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente.**

*Con base en dicha información, la Comisión efectuará la valoración correspondiente y determinará en su dictamen si se cumple el supuesto antes mencionado, en los mismos plazos y términos a que se refiere el artículo Cuarto del presente Acuerdo. [...] (Énfasis añadido).*

Sobre el particular, esta Comisión observa que no se brindaron los elementos necesarios para poder acreditar el cumplimiento de los requerimientos de los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, o bien, la aplicabilidad del supuesto citado en el artículo Sexto de ese mismo ordenamiento.

En este sentido, en términos de lo previsto en el tercer párrafo del artículo Sexto del citado ordenamiento, esta CONAMER sugiere a la SSA valorar la posibilidad de encontrar áreas de oportunidad para abrogar, derogar o flexibilizar las obligaciones regulatorias contenidas en alguno de los 318 trámites que dicha Dependencia mantiene registrados en el Registro Federal de Trámites y Servicios o, en su caso, identificar los actos administrativos de carácter general del marco jurídico vigente que pudieran ser susceptibles de eliminación de obligaciones y que generen un ahorro en los costos de cumplimiento que enfrentan los particulares.

Cabe señalar que con la abrogación, derogación o flexibilización que en su caso se realice sobre las obligaciones regulatorias, se debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo Quinto del mencionado Acuerdo; es decir, los ahorros derivados de las derogaciones o abrogaciones, deben ser superiores a los nuevos costos de cumplimiento que implique el anteproyecto, a efecto de que se dé una reducción efectiva en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

De igual manera, este órgano desconcentrado no omite mencionar que en el anteproyecto regulatorio deberán indicarse de forma expresa las derogaciones y flexibilizaciones que se efectuarán una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Por lo anterior, se conmina a esa SSA a incluir tales medidas con el objetivo de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

Para poder tener certeza de lo anterior, es necesario indicar que tanto los costos, los beneficios del anteproyecto y los ahorros generados por la simplificación o eliminación de obligaciones regulatorias, deben cuantificarse en los mismos términos y frecuencia (totales anuales); con el objetivo de que este órgano desconcentrado esté en posibilidades de verificar que los ahorros derivados de las acciones de abrogación o derogación serán mayores a los costos de cumplimiento que implica la regulación. De esta manera, se podrá corroborar que efectivamente se dará una reducción en las cargas regulatorias que actualmente tienen los particulares.



En consecuencia, para que esta CONAMER esté en posibilidad de determinar la procedencia del supuesto establecido en los artículos 78 de la LGMR y el Quinto del Acuerdo Presidencial, es necesario que esa SSA atienda los puntos señalados en los párrafos anteriores.

## **II. Objetivos regulatorios y problemática**

Al respecto del presente apartado, esa Secretaría mencionó en el AIR correspondiente, que el objetivo del anteproyecto es *"establecer las disposiciones en materia de prevención y promoción de la salud, de control de enfermedades en niñas y niños menores de 10 años, para promover su óptimo desarrollo y mejorar los actuales niveles de salud. Así como, establecer los criterios y acciones que debe considerar el personal de salud para otorgar la atención integrada, la cual será proporcionada con calidad, calidez y pleno respeto a los derechos humanos, bajo los principios de interés superior de la niñez, la no discriminación y reconocimiento de las capacidades evolutivas, de conformidad con sus intereses y necesidades"*.

Asimismo, respecto a la problemática que busca ser solucionada por la propuesta, la SSA señaló lo siguiente:

- a) *"Una de las problemáticas, es la cobertura de acciones para asegurar la atención integrada para las niñas y los niños de 5 años de edad hasta los menores de 10 años, debido a que este grupo etario no está incluido en las normas vigentes, tanto la NOM-031-SSA-1999, para la atención a la salud del niño que comprende a las niñas y niños menores de 5 años de edad, como la NOM-047-SSA2-2015, Para la atención a la salud del grupo etario de 10 a 19 años de edad"*.
- b) *"Otra problemática de alta prioridad tanto en agendas internacionales como en las nacionales, es la morbi-mortalidad en niñas y niños menores de cinco años, y en especial la mortalidad infantil (menores de un año), por traducirse en un indicador sensible que mide la sobrevivencia infantil, el bienestar y el desarrollo de la infancia"*.
- c) *"Con respecto a la NOM-031-SSA-1999, para la atención a la salud del niño, los expertos en la materia han recomendado a dicho documento para incorporar los avances científicos que se han producido en los últimos años, en especial lo relativo a la vigilancia del crecimiento y la nutrición, vigilancia de la vacunación, vigilancia del desarrollo en la primera infancia, defectos al nacimiento, atención a enfermedades prevalentes en las niñas y los niños menores de 10 años, prevención, identificación y notificación de la violencia contra niñas y niños y maltrato infantil, prevención de accidentes en el hogar, orientación a la madre, padre, tutor, representante legal en medidas preventivas y promoción de la salud"*.
- d) *"Otra problemática de alta prioridad tanto en agendas internacionales como en las nacionales, es la morbilidad y la mortalidad en niñas y niños menores de cinco años, y en especial la mortalidad infantil (menores de un año), por traducirse en un indicador*



*sensible que mide la sobrevivencia, el bienestar y el desarrollo de la infancia. De esta manera, en nuestro país, en el año 2016, las 5 principales causas de mortalidad en niñas y niños menores de 5 años fueron: enfermedades neonatales, defectos congénitos al nacimiento, enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias y otras enfermedades infecciosas, lesiones no intencionales (accidentes) y deficiencias nutricionales. Mientras que las 5 principales causas de mortalidad en niñas y niños de 5 a 14 años fueron: neoplasmas, lesiones no intencionales, lesiones por transporte, autolesiones y violencia y otras enfermedades no transmisibles (defectos congénitos al nacimiento)".*

- e) *"Los padecimientos de más alta prevalencia y más frecuentemente identificados como causa de mortalidad en la infancia representan una importante carga económica y social para el país en virtud del elevado costo por concepto de atención curativa que deben pagar tanto las familias como el Estado, además de los costos indirectos y los días no laborados por alguno de los padres para dedicarlos al cuidado de sus hijas e hijos, así como los días de ausentismo escolar. Es importante resaltar que, la mayoría de estos padecimientos son prevenibles, de ahí la importancia de actualizar en la NOM-031-SSA2-1999, para la atención a la salud del niño, las enfermedades de mayor prevalencia, así como los factores que condicionan y causan daños a la salud de las niñas y los niños menores de 10 años, mejorando la calidad en la prestación de los servicios que reciben".*

Sobre tales cuestiones, no resulta del todo claro cuál es la problemática o situación específica que motiva la necesidad de modificar la NOM vigente, así como tampoco los objetivos concretos que persigue el propio anteproyecto; es decir, no resulta del todo clara la vinculación entre la información que Secretaría ha indicado y los objetivos específicos que se pretendan alcanzar con las modificaciones propuestas por el anteproyecto.

Por tales motivos, se requiere señalar los objetivos concretos que se prevean atender con las modificaciones en los criterios y lineamientos para la atención a la salud de la infancia, así como indicar la forma en que las modificaciones que contiene el anteproyecto, coadyuvarían a mejorar las condiciones de salud y desarrollo de los niños menores de diez años en el país. Dicha vinculación podría describirse a través de: la reducción en los niveles de prevalencia de las enfermedades que afectan comúnmente la salud de los niños menores de diez años, así como la disminución en el número de muertes registradas por dichos padecimientos.

En ese sentido, la CONAMER estima necesario que se detalle la argumentación que vincule los objetivos regulatorios, la información aportada como problemática y los efectos que la autoridad busque generar con las acciones regulatorias del anteproyecto.

Por lo anterior, esta Comisión solicita a esa Secretaría proporcionar mayores elementos en la información aportada en el AIR, respecto a la problemática y objetivo que hace necesaria la emisión del presente anteproyecto, haciendo uso de datos, estadísticas o cualquier otro tipo de evidencia documental o informática que permita advertir a esta CONAMER que la regulación vigente resulta insuficiente para garantizar una correcta atención a la salud de los niños y que por dicho motivo sea necesario emitir la propuesta regulatoria.

### **III. Impacto de la Regulación**

#### **1. Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites**

Respecto al presente apartado, esta Comisión observa que a través del AIR correspondiente, esa Secretaría identificó y justificó disposiciones, como nuevas acciones regulatorias, las contenidas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.

Sobre el particular, esta Comisión observa que derivado del análisis efectuado y con fundamento en lo indicado en el *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*<sup>5</sup>, las nuevas acciones regulatorias del anteproyecto se encuentran en los numerales:

- 5. Frecuencia de consulta.
- 6. Identificación de factores de mal pronóstico para el desarrollo y la salud.
- 10. Vigilancia del desarrollo de primera infancia.
- 12. Atención a enfermedades prevalentes en las niñas y los niños menores de 10 años.
- 13. Prevención, identificación y notificación de la violencia contra niñas y niños y maltrato infantil.
- 14. Prevención de accidentes.
- 15. Orientación a la madre, padre, tutor, representante legal en medidas preventivas y promoción de la salud.
- 16. Acciones preventivas a realizar por el personal de salud.
- 17. Capacitación, participación para la acción comunitaria e información a la población.

Por lo anterior, se requiere que únicamente dichos numerales sean identificados como tales en el formato correspondiente.

Aunado a lo anterior, se observa que la justificación de las acciones regulatorias realizada por esa Secretaría, es de carácter descriptivo; mas no explica la manera en que cada una de esas acciones coadyuvará puntualmente a conseguir los objetivos específicos de la Norma.

Bajo tales argumentos, se solicita a esa Secretaría, justificar conforme lo indicado en el párrafo anterior, y en la medida de lo posible cuantificar el costo por el establecimiento de las obligaciones regulatorias contenidas en el anteproyecto o, en su defecto, indicar el motivo por el que se considera que las mismas no representan nuevas acciones regulatorias de cumplimiento para los particulares, señalando al efecto el ordenamiento normativo vigente que ya contenga tales medidas.

<sup>5</sup> Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.



Del mismo modo, se solicita a la SSA robustecer tal justificación, brindando una explicación de manera detallada y específica por cada acción regulatoria, que manifieste el motivo de su implementación, así como la forma en la que coadyuvarán al logro de los objetivos y solución de la problemática planteada.

## 2. Costos y Beneficios

En lo que respecta a los costos del anteproyecto, esta Comisión observa que a través del AIR correspondiente, la SSA mencionó que *"esta disposición regulatoria no tiene un costo cuantificable para el establecimiento dedicado a la prestación de servicios de salud, toda vez que corresponde a las funciones del personal de salud profesional y técnico que tiene que llevar a cabo diariamente en la atención de las niñas y niños menores de 10 años"*.

No obstante, esta Comisión considera que derivado de la implementación de las obligaciones regulatorias contenidas en el anteproyecto, las cuales fueron identificadas por esa Secretaría en la pregunta 7 del formulario de AIR correspondiente, aunado a las indicadas en la sección 1. *Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites* del presente escrito, es factible prever que el personal del sector privado integrante, del Sistema Nacional de Salud, deberá erogar recursos para dar cumplimiento a dichas medidas, por lo que esta CONAMER solicita a la SSA, cuantificar el costo de cumplimiento que se pudiera generar para dichos sujetos como consecuencia de tales medidas.

Tales costos usualmente se expresan en: la necesidad capacitar a su personal; la necesidad de modificar prácticas que actualmente están implementadas; prohibir o restringir actividades, que actualmente están permitidas, o imponer obligaciones más estrictas que las vigentes y que los particulares deban acatar, entre otras, representándoles la erogación de recursos adicionales para dar cumplimiento a tales medidas.

Por otra parte, dentro de los beneficios que implicaría la emisión del anteproyecto regulatorio, esa Secretaría mencionó lo siguiente: *"los establecimientos dedicados a la prestación de servicios de salud de los sectores público, social y privado que brinden atención a las niñas y los niños menores de 10 años."*

Sin embargo, esta CONAMER observa que esa Dependencia no realizó una cuantificación de los beneficios que se generarán con la emisión de la propuesta regulatoria; por consiguiente, se recomienda a esa Secretaría realizar una valuación respecto de los efectos positivos que con la emisión de la propuesta regulatoria se espera tener en la atención de la salud de niñas y niños menores de diez años de edad, a efecto de poder contar con un análisis más robusto respecto del impacto de la regulación.

Lo anterior, a fin de que esta Comisión esté en posibilidades de determinar claramente si los beneficios derivados de la implementación del anteproyecto serán superiores a los costos de cumplimiento para los particulares.



**SE**  
SECRETARÍA DE  
ECONOMÍA



Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

En ese sentido, esta CONAMER queda en espera de que esa Secretaría realice las ampliaciones y correcciones solicitadas al AIR para los efectos previstos en los artículos 72, 75 y 78 de la LGMR, así como de los artículos Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial.

Lo anterior se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, en los artículos Séptimo y Décimo Transitorios de la LGMR, así como en los artículos 7, fracción I y 10, fracción V, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*<sup>6</sup>.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**

El Coordinador General

**JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ**

LCF/ORM

<sup>6</sup> Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.