

Of. No. CONAMER/19/4474

Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) del anteproyecto denominado *Norma Oficial Mexicana NOM-033-SSA3-2018, Educación en Salud. Criterios para la utilización de los establecimientos para la atención médica como campos clínicos para ciclos clínicos e internado de pregrado de la licenciatura en medicina.*

Ciudad de México, a 2 de agosto de 2019

DR. JOSÉ ALONSO NOVELO BAEZA

Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

Secretaría de Salud

Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Norma Oficial Mexicana NOM-033-SSA3-2018, Educación en Salud. Criterios para la utilización de los establecimientos para la atención médica como campos clínicos para ciclos clínicos e internado de pregrado de la licenciatura en medicina*, así como a su respectivo formulario de análisis de impacto regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Salud (SSA) y recibidos por esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el día 19 de julio de 2019, a través del sistema informático correspondiente¹.

Lo anterior, en respuesta al oficio CONAMER/19/3356 de fecha 25 de junio de 2019, en el cual se solicitó a esa Secretaría mayor información para resolver a propósito de lo previsto en los artículos Tercero 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*² (Acuerdo Presidencial) respecto del AIR recibido el 11 de junio de 2019.

Sobre el particular, el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del Acuerdo Presidencial (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*³ (LGS), establece en sus artículos 89 y 94 la obligación de las autoridades sanitarias con la participación de autoridades

¹ <http://www.gob.mx/conam>

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

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



educativas e instituciones de salud, de establecer las normas y criterios para la capacitación, formación actualización de los recursos humanos para la salud, así como las bases para la utilización de sus instalaciones y servicios.

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*⁴ (LGMR), por lo que en atención a 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".

⁴ Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

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 320 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. 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 de manera generalizada las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas los numerales 5.3, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.4, 5.4.1, 5.4.2, 5.4.3, 5.4.4, 5.4.5, 5.5, 5.6, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, 5.8 y 5.9, 6.1, 6.2, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.4, 6.5, 6.6., 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.4.1, 7.4.2, 8.1, 8.2, 8.2.1, 8.2.2, 8.3, 8.4, 8.4.1, 8.4.2, 8.5, 8.6, 8.6.1, 8.6.2, 8.6.3, 8.6.4, 8.7, 8.7.1, 8.7.2, 8.7.3, 8.7.4, 8.8, 8.9, 8.10, 8.10.1, 8.10.2, 8.10.3, 8.10.4, 8.10.5, 8.10.6, 8.10.7 y 8.10.8.

Al respecto, esta CONAMER valora el esfuerzo realizado por la SSA para la identificación de dichas acciones regulatorias; sin embargo, le solicita que se amplíe la justificación correspondiente a cada una de ellas, toda vez que no resulta del todo claro la manera en que éstas coadyuvarán puntualmente a la solución de la problemática señalada y por lo tanto a alcanzar los objetivos.

No obstante lo anterior, aunado a las acciones identificadas por esa Secretaría, esta Comisión identificó que el anteproyecto en comento implica obligaciones regulatorias adicionales a las contempladas en el marco jurídico vigente, como consecuencia de los nuevos "Términos y Definiciones" incluidas en el numeral 4 de la propuesta regulatoria, los cuales se añadieron como parte de obligaciones, criterios o requisitos del anteproyecto en comento.

Asimismo, cabe señalar lo dispuesto por el numeral 2 de la propuesta regulatoria, en el cual señala que el "Campo de aplicación" corresponde a "los establecimientos para la atención médica del **Sistema Nacional de Salud**, constituidos como campos clínicos para la realización

de ciclos clínicos e internado de pregrado de la licenciatura en medicina". Sobre tal situación, el artículo 5 de la LGS determina que dicho sistema está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y **las personas físicas o morales de los sectores social y privado**, que presten servicios de salud.

Por lo anterior, cabe mencionar que conforme lo dispuesto 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*⁵, toda nueva disposición de la propuesta regulatoria que establezca requisitos, sanciones, restricciones, prohibiciones, obligaciones, que condicionen un beneficio o una concesión y/o que establezca o modifique estándares técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad que afecte a los particulares, debe ser identificada, justificada y cuantificada como acción regulatoria del anteproyecto.

Bajo tales argumentos, se solicita a esa Secretaría identificar, justificar y en la medida de lo posible cuantificar el costo por el establecimiento de las obligaciones regulatorias para los particulares antes mencionadas o, en su defecto, justificar la razón por la cual 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 el carácter obligatorio de tales medidas.

Lo anterior, en razón de que tales disposiciones no se encuentran identificadas y justificadas en el AIR correspondiente, y no han podido ser identificadas por este órgano desconcentrado en el marco regulatorio vigente.

Por tales motivos, 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 "[...] *la regulación propuesta establece disposiciones de carácter general, obligatorias y de aplicación en el ámbito nacional que buscan sistematizar, homogeneizar y fijar parámetros para las actividades que en la materia se llevan a cabo en forma permanente y cotidiana en los establecimientos para la atención médica utilizados como campos clínicos. Con la entrada en vigor de la presente regulación, las instituciones de educación superior y de salud, no requieren erogar recursos adicionales a los ya contenidos en sus presupuestos anuales acordes a su normativa interna y que se elaboran tomando en consideración, entre otros aspectos, los programas institucionales y el número de población a*

Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.



atender, por lo que el uso del establecimiento para la atención médica como campo clínico para realización de los ciclos clínicos e internado de pregrado, no representa costos extras[...]"

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 7. *Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites* del presente escrito, es factible prever que los particulares deberán erogar recursos para dar cumplimiento a dichas medidas, por lo que esta CONAMER solicita a la SSA, cuantificar el costo total de cumplimiento que se pudiera generar para los particulares como consecuencia del establecimiento de tales medidas.

Por otra parte, dentro de los beneficios que implicaría la emisión del anteproyecto regulatorio, esa Secretaría mencionó que *"los principales beneficios que se buscan con el presente proyecto son: garantizar que los establecimientos para la atención médica que se constituyan como campos clínicos cuenten con los requerimientos mínimos de infraestructura e insumos que corresponden a la atención que otorgan, para ser considerados campos clínicos para la realización de ciclos clínicos e internado de pregrado de la licenciatura en medicina, a fin que se conviertan en el espacio idóneo para realización de las actividades teórico-prácticas contempladas en los programas académicos y operativos. Los estudiantes de ciclos clínicos o internos de pregrado que utilicen los campos clínicos que provengan de escuelas y facultades que preferentemente cuenten con planes y programas de estudio acreditados o en proceso de acreditación por organismos reconocidos por la autoridad educativa competente, como un criterio de prelación que incida en la calidad de la formación de los médicos; que las instituciones de salud, respeten los derechos y obligaciones de los estudiantes e internos; así como definir los ámbitos de competencia de las autoridades educativas y sanitarias en la materia que nos ocupa, al establecer que los aspectos académicos de los ciclos clínicos e internado de pregrado son responsabilidad de las instituciones de educación superior; y que las instituciones de educación superior en coordinación con las instituciones de salud, apliquen y evalúen los programas académico y operativo de los ciclos clínicos e internado de pregrado, así como, establecer el programa de supervisión, asesoría y evaluación del desempeño de estudiantes e internos de pregrado, con lo que se afirma el compromiso y aval de ambas instituciones para obtener los mejores resultados; otorgar a los internos de pregrado, una serie de beneficios que les permita desarrollar esta etapa de su formación académica en las mejores condiciones posibles, como son: asistencia legal, atención médica, seguro de vida y pago oportuno de becas"*.

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 cuantitativa respecto de los efectos positivos que con la emisión de la propuesta regulatoria se espera tener en los establecimientos para la atención médica como campos clínicos para ciclos clínicos e

internado de pregrado de la licenciatura en medicina, 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.

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.

Todo lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos Séptimo y Décimo Transitorios de la LGMR, en los artículos 7, fracción I, 9, fracción IX y 10, fracción V del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁶ y en los artículos Primero, fracción I y Segundo, fracción II del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*⁷.

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

Atentamente

El Director



LUIS CALDERÓN FERNÁNDEZ

PGB

Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.
Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.