

"2009, Año de la Reforma Liberal"



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

*Acuse*



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



Of. No. COFEME/09/3561



Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-SSA3-2008, Asistencia social. Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad.*

México, D. F., a 5 de octubre de 2009

**LIC. MIGUEL ÁNGEL TOSCANO VELASCO**  
Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios  
Secretaría de Salud  
**Presente**

Me refiero al anteproyecto denominado **Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2008, Asistencia social. Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad**, y a su respectiva manifestación de impacto regulatorio (MIR), enviados por la Secretaría de Salud (SSA) y recibidos por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), a través del portal de MIR<sup>1</sup>, el día 22 de septiembre de 2009.

Sobre el particular, de acuerdo con la información proporcionada por la SSA en la sección II de la MIR, esta COFEMER resuelve que el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado en los artículos 3, fracción II y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (i.e. las dependencias y organismos descentralizados podrán emitir o promover la emisión o formalización de regulación cuando demuestren que con la emisión de la misma cumplen 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). Al respecto, la SSA manifestó que el anteproyecto de mérito deriva por el derecho a la protección de la salud de la población, señalado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que, derivado de las obligaciones que establecen la Ley General de Salud

<sup>1</sup> [www.cofemermir.gob.mx](http://www.cofemermir.gob.mx)

*2*



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



(LGS) y sus Reglamentos se emiten normas técnicas para regular la operación de los establecimientos que prestan servicios de salud y garantizar dicho derecho constitucional; sin embargo, esta Comisión no encontró que en este apartado se hiciera referencia a una disposición que establezca la obligación o facultad para expedir de manera específica el anteproyecto que nos ocupa.

No obstante lo anterior, en el numeral 5 de la MIR, la SSA manifestó la obligación establecida en el artículo 13, apartado A, fracción I, de la LGS, respecto de la facultad que tiene dicha Dependencia para dictar las NOMs a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento, por lo que en este sentido se considera procedente el supuesto aludido del Acuerdo de Calidad Regulatoria.

Asimismo, le informo que el anteproyecto de referencia no encuadra en el supuesto de excepción previsto por los artículos 3, fracción V y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, toda vez que la SSA, no presentó información sobre los costos y beneficios cuantificables que el anteproyecto generará para los particulares, en la sección II y en las preguntas 19 y 21 de la MIR, por lo que no se cuenta con los elementos necesarios para establecer la relación costo-beneficio que derivará de la aplicación del anteproyecto.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto referido y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo, y 69-I de dicha Ley, esta Comisión tiene a bien solicitar las siguientes ampliaciones y correcciones a la MIR:

**1) Sección 2. Problemática o situación que da origen al anteproyecto.**

En esta sección, la SSA manifestó que el anteproyecto se origina del aumento progresivo en la población de personas de 60 años y más, con respecto a la población total, lo que genera una mayor demanda de servicios permanentes o temporales especializados en la materia. Por lo anterior, resulta necesario que se generen y actualicen los marcos normativos, a fin de regular a los establecimientos públicos y privados dirigidos a prestar servicios de atención a este grupo en riesgo y vulnerabilidad arriba señalado.

Sin embargo, en el *Apartado F del Formulario de MIR*, esa Secretaría señaló que como resultado de la revisión a la NOM-167-SSA1-1997, para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores, surge el anteproyecto de referencia, por



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



lo que esta COFEMER solicita a la SSA proporcione en este apartado los elementos que permitan determinar la razón por la cual no se consideró señalar la NOM-167-SSA1-1997, como referencia de la problemática detectada, así como los criterios para determinar que su aplicación resulta insuficiente.

## 2) Sección 4. Otras alternativas que se consideraron durante su elaboración.

Respecto a este apartado, la SSA señaló que no se consideraron otras alternativas regulatorias, debido a que las Normas Oficiales Mexicanas son de observancia obligatoria y precisan o hacen más explícitas las disposiciones que establecen los instrumentos legales de mayor jerarquía.

Sobre el particular, este Organismo Desconcentrado solicita a la SSA, justifique el motivo por el cual no contempló modificar la NOM-167-SSA1-1997, en las secciones o apartados referentes a la atención de adultos y adultos mayores, y brindar mayores elementos de análisis a fin de permitir identificar la razón por la cual esa Dependencia consideró elaborar el Proyecto de NOM-031-SSA3-2008; lo anterior, con el objeto de dotar de mayor claridad al presente instrumento normativo.

## 3) Sección 7. Disposiciones jurídicas que el anteproyecto modifica, abroga o deroga.

La Dependencia señaló que con el anteproyecto se modifica la Norma Oficial Mexicana NOM 167-SSA1-1997. Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores; sin embargo, del análisis realizado al anteproyecto de referencia, así como al Programa Nacional de Normalización 2009 (PNN), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2009, se observa que el anteproyecto de referencia no corresponde a una modificación de la norma NOM-167-SSA1-1997. Por tal motivo, se solicita a la SSA proporcionar en esta sección los elementos que justifiquen el motivo por el cual considera que el referido anteproyecto es modificador de la norma aludida.

## 4) Sección 8. Acciones Regulatorias Específicas.

En este apartado la SSA identificó y justificó de forma genérica las siguientes acciones regulatorias del anteproyecto de mérito:

1. Garantizar en el campo de la asistencia social, el funcionamiento de los programas y las acciones de atención en los establecimientos que otorgan servicios de asistencia social para adultos y adultos mayores (numerales 5.1.1 al 5.1.9).



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



2. Establecer los requisitos mínimos indispensables con que deben de contar los establecimientos que prestan servicios de asistencia social, ya sea en la modalidad permanente o temporal a adultos y adultos mayores en los servicios de alojamiento, vestido y alimentación (numerales 5.2 al 5.2.2.3).
3. Asegurar que los programas de atención para adultos y adultos mayores consideren el bienestar físico y emocional de los usuarios, así como la promoción de acciones de participación social, los cuales deberán ser elaborados y desarrollados por profesionales de la salud y personal especializado en la atención de este grupo poblacional (Numerales 5.3.1 al 5.3, 5.3.1 y 5.3.8).
4. Definir las características mínimas requeridas para aquellos establecimientos permanentes como temporales de asistencia social, que ofrecen servicios de atención médica para adultos y adultos mayores, lo cual garantizará que dichos servicios serán proporcionados por profesionales capacitados (numerales 5.6.1 al 5.6.2).
5. Llevar controles y registros estadísticos que permitan observar el comportamiento de salud y del movimiento de la población objetivo señalada en el anteproyecto de mérito (numeral 8).
6. Garantizar que las instalaciones sean planteadas y diseñadas acorde a los recursos y al modelo de atención del establecimiento, para asegurar una atención eficaz para los adultos y adultos mayores. (numeral 7.1.1 y 7.1.2.23).

No obstante lo anterior, conforme a lo señalado en el instructivo de la MIR<sup>2</sup>, en opinión de esta Comisión sería conveniente justificar más ampliamente las siguientes acciones regulatorias:

- a) La razón para considerar que las estancias de asistencia social deben incluir como preferente, contar con responsable del establecimiento, médico, psicólogo, enfermera, cuidador, trabajador social, dietista, cocinera, intendente y vigilante las 24 horas del día,

<sup>2</sup> El concepto de acción regulatoria abarca cualquier disposición o grupo de disposiciones de un anteproyecto que:

- Establecen obligaciones o prohibiciones a los particulares (relacionadas o no con trámites ante el gobierno), u otorgan facultades a los particulares.
- Condicionan la obtención de un beneficio o prestación, o el otorgamiento de una autorización o concesión, al cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones.
- Establecen umbrales o estándares técnicos en relación con procesos productivos, productos o servicios, o los procedimientos de evaluación de conformidad correspondientes.
- Introducen reglas con el fin de impulsar la competencia en los mercados.
- Establecen procedimientos de evaluación de la conformidad.

2



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



así como señalar si es el mínimo indispensable para su funcionamiento, conforme se establece dentro del numeral 6.2.

- b) El motivo para considerar que los establecimientos de asistencia social privados no están obligados a contar con el servicio de trabajo social, según lo señalado en el numeral 6.2.3.
- c) La obligación señalada en el numeral 6.2.4, referente a que la institución de asistencia social por medios propios, será la responsable de capacitar al personal en temas relacionados con la vejez y educación continua en la materia una vez al año, así como señalar los mecanismos que se implementarán para asegurar su cumplimiento.

Por tal motivo, se solicita a la SSA brindar una justificación de dichas acciones regulatorias, con la finalidad de conocer las causas que motivaron su inclusión, en el anteproyecto de mérito y los efectos esperados de su aplicación.

**5) Sección 9. Regulación en otros países de la materia objeto del anteproyecto.**

En esta sección, la SSA argumentó que no fueron identificadas en forma específica regulaciones de otros países sobre los servicios de asistencia social para el adulto y adulto mayor; asimismo, en el numeral 10 del anteproyecto, correspondiente a la bibliografía, se observa que se incluyen diversos textos de organismos internacionales que atienden a la problemática objeto de la NOM propuesta (numerales 10.3, 10.12, 10.15, 10.16 y 10.17). Por tal motivo, esta COFEMER sugiere a la SSA aportar la información relativa a la experiencia de otros países en la regulación existente sobre la asistencia social para adultos y adultos mayores.

**6) Sección 17. Efectos del anteproyecto sobre los consumidores.**

La SSA no proporcionó información respecto de este punto, por lo que esta Comisión recomienda a esa Dependencia considerar como consumidores a los beneficiarios de asistencia social, que para este caso, son los adultos y adultos mayores, por lo que solicita se indique en cuánto estima será el incremento de beneficiarios con la aplicación del anteproyecto de mérito.

Sin perjuicio de lo anterior, esta COFEMER recomienda a la SSA considerar para la elaboración de futuras MIR lo que se señala en su instructivo respecto a este apartado:

- Si se espera que mejore o empeore la situación del consumidor (entendiéndose por consumidor, al sujeto al que va destinado para su consumo algún bien o servicio



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



*determinado) en términos de la calidad de información disponible sobre la calidad y seguridad de bienes y servicios, y de la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo.*

- *Si se espera aumento o reducción en la disponibilidad y diversidad de bienes y servicios.*
- *Si se espera aumento o reducción en los precios de los bienes y servicios.*
- *En caso de que se considere que el anteproyecto no tiene efectos sobre los consumidores, presentar la información que justifica esa conclusión.*

#### 7) Secciones 19 y 20. Costos cuantificables y no cuantificables.

En estos apartados, la SSA no proporcionó información sobre la cuantificación de los costos del anteproyecto, además de que en la evaluación cualitativa de los costos no cuantificables manifestó para todos los casos que no se generan costos de cumplimiento ni obligaciones adicionales para los particulares. Sin embargo, esta COFEMER considera a fin de identificar dichos costos, considerar alguna de las categorías siguientes:

- i. Costos de capital (terrenos, infraestructura y equipo)
- ii. Costos de operación (salarios, materiales, energía y servicios).
- iii. Costos de transacción (costos legales, de consultoría o de tiempo para cumplir con los requerimientos administrativos de la regulación).
- iv. Costos relacionados con la evaluación de la conformidad, tratándose de normas oficiales mexicanas.
- v. Costos de salud, medio ambiente u otros de tipo social.

En ese orden de ideas, esta Comisión identificó acciones contenidas en el anteproyecto que establecen costos para su ejecución, debido a que se crea una obligatoriedad de contar con determinada infraestructura y equipamiento para las instituciones que prestan servicios de asistencia social para los adultos o adultos mayores, así como de seguir ciertos lineamientos para la prestación de servicios y apoyos de asistencia social, prácticas médicas y actividades de trabajo social, independientemente de que en la práctica los sujetos obligados pudieran estar cumpliendo con dichos requisitos, por lo que se solicita a esa Dependencia identificar y, en su caso, cuantificar los siguientes costos:

- a) Los que resulten por la detección oportuna de factores de riesgo y enfermedades señalados en los incisos del numeral 5.6.4.3, a fin de prevenir secuelas discapacitantes y mantener la funcionalidad del individuo.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



- b) Los costos derivados por las actividades de trabajo social para estancias de asistencia social temporal y permanente, de conformidad con lo señalado en la sección del numeral 5.7.
- c) Los generados por la prestación de servicios y apoyos de asistencia social en establecimientos de estancia permanente para adultos y adultos mayores, conforme se establecen dentro de los numerales del punto 5.2.
- d) Los generados de la práctica médica y de las actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, que se proporcione al adulto y adulto mayor conforme lo señalado por el numeral 5.6.1.
- e) Los costos generados al cumplir con lo señalado en los incisos del numeral 5.6.2 respecto del equipo médico indispensable para la atención médica es dentro del establecimiento de asistencia social.
- f) Los que se originen por la aplicación de las acciones para la atención del adulto y adulto mayor, según lo señalado en los puntos correspondientes al numeral 5.6.4.4
- g) Los generados por el personal de salud que deberá con que deberán contar las estancias de asistencia social permanente para el adulto y adulto mayor, de conformidad con lo señalado en los numerales del punto 6.
- h) Los derivados del cumplimiento de los numerales del punto 7, referentes a las características de la infraestructura y equipamiento de las instalaciones de las estancias de asistencia social permanente para el adulto y adulto mayor.

En este sentido, será importante reconocer que, aunque las acciones citadas puedan tratarse de prácticas que ya se efectúan por diversas instituciones, es con el presente anteproyecto de mérito que se establecería la obligación para cumplir con los requisitos referidos, lo que significa que quienes presten el servicio de asistencia social para adultos y adultos mayores, deberán ajustarse a ellas, implicando por tanto algún costo, que puede o no ser cuantificable, en términos del tiempo que deberá destinar el personal para adecuarse a las nuevas especificaciones y, en su caso, de la capacitación que deba dárseles para tal efecto.

#### 8) Secciones 21 Beneficios cuantificables.

En esta sección, la SSA señaló omitió proporcionar los beneficios cuantificables que el anteproyecto de referencia genera, por lo que este Organismo Desconcentrado solicita a la

"2009, Año de la Reforma Liberal"



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA  
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



SSA proporcione información que permita observar los beneficios se pretenden obtener respecto a los perjuicios que se han generado por falta de una regulación en la materia. Por tal motivo, sería conveniente que la SSA aporte una estimación del número de instituciones que prestan servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, así como del número de beneficiarios actuales y en cuánto se estima que con el presente anteproyecto se incrementará este grupo, así como en qué grado se espera estimular y fortalecer las acciones que realizan las instituciones de asistencia social en materia de adultos y adultos mayores.

Por lo expuesto, esta COFEMER queda en espera de que la SSA realice las ampliaciones y correcciones solicitadas a la MIR, para los efectos previstos en los artículos 69-I ó 69-J de la LFPA, según corresponda.

Lo anterior, se comunica conforme a los preceptos jurídicos antes aludidos, así como en los artículos 7, fracción II, 9, Fracción IX y último párrafo, 10, Fracciones V y XIX, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como en el artículo Único, inciso b), del acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los funcionarios que se indican, publicado en el DOF el 16 de marzo de 2004.

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

**Atentamente**

**El Coordinador General**

**LIC. JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ**

EERF/DMVL/EMC

Página 8 de 8