

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA

SE

ACUSE

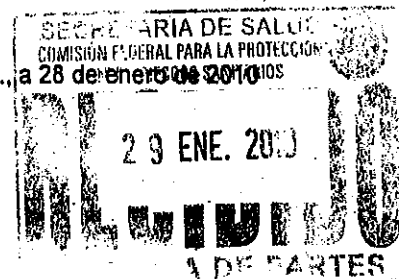
Of. No. COFEME/10/0305

Asunto: Se emite Dictamen Total sobre el 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.*

México, D. F., a 28 de enero de 2010

LIC. MIGUEL ÁNGEL TOSCANO VELASCO

Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios  
Secretaría de Salud  
Presente



Me refiero al oficio no. 10700000/258/2009, de fecha 18 de diciembre de 2009, enviado por la Secretaría de Salud (SSA), en relación con el anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2008, Asistencia Social. Prestación de Servicios de Asistencia Social para Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad* (el Anteproyecto), recibido en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el día 14 de enero de 2010, en respuesta al oficio COFEME/09/3561, de fecha 5 de octubre de 2009, mediante el cual esta Comisión solicitó ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio (MIR) del anteproyecto de referencia.

Al respecto y una vez analizado el anteproyecto de referencia, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G y 69-J, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), se emite el siguiente:

**DICTAMEN TOTAL**

**Consideraciones generales**

Del análisis que esta COFEMER realizó al anteproyecto de mérito, se advierte que el mismo surge de la necesidad de modificar el contenido de la NOM-167-SSA1-1997 (la NOM-167) a efecto de establecer criterios y mecanismos básicos que faciliten la instrumentación de acciones enfocadas particularmente a favor de adultos y adultos mayores sujetos de asistencia social. Asimismo, busca garantizar que los servicios de asistencia social para los adultos y adultos mayores de los sectores público, social y privado se presten con eficiencia, eficacia y calidad.

Como consecuencia de lo anterior esta Comisión considera adecuada la regulación propuesta, la cual se deriva de lo dispuesto por el artículo 47, tercer párrafo, de la Ley General de Salud (LGS)<sup>1</sup>, en virtud de que el Anteproyecto adecúa los requisitos mínimos que deberán satisfacer los establecimientos y espacios de los sectores público, social y privado, así como las personas

<sup>1</sup> Artículo 47, tercer párrafo, de la LGS.- "En la operación y funcionamiento de los establecimientos de servicios de salud se deberán satisfacer los requisitos que establezcan los reglamentos y normas oficiales mexicanas correspondientes".



físicas para que puedan prestar servicios de asistencia social enfocados particularmente a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Por tales motivos y, de conformidad con la información aportada por la SSA en la MIR, según se detalla más adelante, esta COFEMER considera que la regulación propuesta cumple con los objetivos en materia de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

#### Respecto a la MIR

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

En este apartado, la SSA respondió lo siguiente:

- i. Respecto de la razón por la cuál no se consideró señalar la NOM-167-SSA1-1997 (la NOM-167), como referencia de la problemática detectada, la SSA respondió que el anteproyecto surgió, entre otras razones, de "...la imperiosa necesidad de revisar la NOM 167 la cual había concluido su vigencia quinquenal desde el año 2004. Por lo tanto, resultaba prioritario contar con una norma destinada a este sector poblacional, que precisara con claridad los servicios de atención para los adultos y adultos mayores a fin de favorecer su desenvolvimiento, independencia y autosuficiencia, así como la promoción de sus experiencias y conocimientos a las nuevas generaciones". Sobre este punto, esta Comisión toma nota de las razones expresadas por esa Dependencia para no señalar a la NOM-167 como referencia de la problemática detectada. Sin embargo, se advierte que, al parecer, a la fecha no se ha publicado la cancelación de la misma en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Por ello, se sugiere a la SSA analizar la viabilidad de que, previamente a la publicación del anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se publique en el mismo la cancelación de la NOM-167, en términos del artículo 51, tercer párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) o, en caso contrario, se modifique el Anteproyecto para señalar que sustituye y deja sin efectos a la multicitada NOM-167.
- ii. Respecto de los criterios para determinar que la aplicación de la NOM 167 resulta insuficiente para atender la problemática detectada, la SSA respondió que dicha norma agrupaba a niños, niñas y adolescentes, así como a personas adultas y adultas mayores, quienes enfrentan problemáticas diferentes, por lo que técnicamente no deben ser tratados o intervenidos de la misma manera. No obstante, esa Secretaría omitió especificar en qué radican las diferencias entre las problemáticas que aquejan a ambos grupos de edad. Por tal motivo, se recomienda que en futuras ocasiones se especifiquen en detalle las razones por las que resultan insuficientes las disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática planteada.

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

En este apartado, la SSA respondió que para la revisión de la NOM en comento se integró un grupo técnico interinstitucional integrado por 93 expertos representando a 39 instituciones. Dicho grupo, al revisar la NOM, no consideró conveniente modificar la regulación; por el contrario, la recomendación fue separarla con el propósito de establecer una regulación técnica, conforme a las necesidades actuales y finales de atención para esta población

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA

SE

objetivo. De ahí que se hayan elaborado dos proyectos de normas derivadas de la NOM-167 con información especializada por población atendida, a saber:

- 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.
- Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2008, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Por ello esta COFEMER estima atendido este punto.

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

En este punto, la SSA aclaró que el Anteproyecto surgió como una modificación de la NOM-167 pero que durante la revisión de dicha norma, un grupo de expertos determinó separarla por grupos de edad con información especializada por población atendida. Por ello esta COFEMER estima atendido este punto.

**4) Sección 8. Acciones Regulatorias Específicas.**

En este apartado, la SSA respondió lo siguiente:

- i. Respecto 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, así como señalar si es el mínimo indispensable para su funcionamiento, conforme se establece dentro del numeral 6.2 del Anteproyecto, la SSA manifestó: i) que la razón principal para considerar a este recurso humano en los centros asistenciales tiene que ver con la necesidad de brindar atención integral de calidad a las personas adultas y adultas mayores, tal como lo establecen la Ley General de Salud, en su artículo 51, y la Ley de Asistencia Social (LAS), en sus artículos 10 y 26, fracción e); ii) que el Anteproyecto no establece nuevas regulaciones respecto de la NOM-167 que lo antecede; y iii) que el grupo técnico consideró la posibilidad de cubrir las necesidades de personal profesional capacitado para brindar una atención integral, a través de la gestión y coordinación de apoyos interinstitucionales y de particulares, de acuerdo a cada modelo de atención. Sobre este punto, esta Comisión observa que cierto personal (i.e. el responsable del establecimiento, el cuidador, el dietista y la cocinera) no se encuentra previsto en la NOM-167 aludida, por lo que debe considerarse que se hacen más estrictas las obligaciones a cargo de los prestadores del servicio. Aunado a lo anterior, la justificación brindada por la SSA no permite verificar que el carácter del personal y su número sean los estrictamente indispensables para el funcionamiento de las estancias de asistencia social. Por ello, resultaría conveniente que, en futuras regulaciones que se pretendan emitir, la SSA justifique en detalle la necesidad de las acciones regulatorias específicas a fin de contar con elementos suficientes que permitan conocer con exactitud las causas que motivan su inclusión y los efectos esperados de su aplicación.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA

SE

- ii. En relación con el motivo para considerar que los establecimientos de asistencia social privados no están obligados a contar con el servicio de trabajo social, la SSA respondió que las funciones que realizan estos profesionales se dirigen principalmente a brindar apoyo técnico-administrativo y social a los pacientes y familiares dentro del marco de las características y funciones del sector público. Al respecto, esta COFEMER observa que la NOM-167 no contenía una disposición similar a la analizada. Asimismo, de conformidad con el artículo 26, fracción c), de la LAS los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, entre los que se encuentran las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas, deben contribuir a promover la ampliación de la cobertura y garantizar la calidad de los servicios de asistencia social. Así las cosas y, en virtud de que las funciones que lleva a cabo el Trabajo Social, de conformidad con el numeral 5.7 del Anteproyecto son, al parecer, esenciales para alcanzar los objetivos planteados en el artículo 26, fracción c), de la LAS, esta COFEMER considera que esa Dependencia no atendió este punto; sin embargo quedan claras las consideraciones por las que se incluye el servicio de trabajo social, por lo que se estima adecuado que aplique también a las instituciones privadas de asistencia social.
- iii. En lo relativo a la obligación de que la institución de asistencia social por medios propios, será responsable de capacitar al personal en temas relacionados con la vejez y educación continúa en la materia una vez al año, esa Secretaría comentó que la población vulnerable tiene el derecho, entre otros, a recibir servicios de calidad, lo cual sólo puede lograrse a través de personal profesionalizado y capacitado, y que el cumplimiento de dicha disposición queda asegurado debido a su congruencia con ordenamientos jurídicos superiores que obligan a los establecimientos a la capacitación del personal para el mejor desempeño de su trabajo.

Al respecto, esta COFEMER observa que los artículos 92 de la Ley General de Salud, 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, así como 6, fracción X, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil constriñen a la SSA, a la Secretaría de Educación Pública y al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, entre otros organismos gubernamentales federales y estatales, a brindar capacitación al personal de instituciones de asistencia para el mejor cumplimiento de su objeto. Asimismo, dentro del contenido de los ordenamientos jurídicos mencionados anteriormente no se señala el periodo en el que deba llevarse a cabo la capacitación al personal en temas relacionados con la vejez, por lo que la disposición en comento impone mayores obligaciones a las ya existentes. Por lo tanto, esta Comisión considera que esa Dependencia no atendió este punto y se recomienda que, previa la publicación del anteproyecto en el DOF, se modifique el numeral 6.2.4, a efecto de no restringir la capacitación aludida a los medios propios de las instituciones de asistencia social.



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

En cuanto a la identificación de regulaciones de otros países sobre los servicios de asistencia social para el adulto y adulto mayor, la SSA respondió que las referencias internacionales no afectan el contenido del anteproyecto toda vez que el mismo no expresa condiciones internacionales de intervención sino que se apegan estrictamente a un marco nacional, por lo que eliminó del anteproyecto la referencia bibliográfica a las publicaciones, principios y declaraciones contenidas en los numerales 10.3, 10.12, 10.15, 10.16 y 10.17 del Anteproyecto en su versión original. Al respecto, esta COFEMER toma nota de la respuesta proporcionada por la SSA, así como de las adecuaciones realizadas al Anteproyecto en análisis. Sin embargo, también advierte que el propósito de aportar información relativa a la experiencia de otros países en la regulación tiene por objeto evitar los errores o emular los éxitos obtenidos por otros países en la atención de la problemática planteada. Por ello, resultaría conveniente que, en futuras regulaciones que se pretendan emitir, la SSA indique en detalle las razones por las que considera que no es adecuado seguir prácticas internacionales que hayan resultado exitosas para atender la problemática existente.

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

Con relación a la información sobre la estimación en el incremento de beneficiarios de asistencia, la SSA explica que *"[e]n cuanto al incremento de la cobertura, el anteproyecto no tiene como finalidad incrementar la demanda de la población vulnerable a los establecimientos. Por el contrario, su propósito es establecer parámetros para su funcionamiento y organización: va dirigido al sector asistencial y su razón de ser no es mercantilista, ni productiva, ni de crecimiento financiero. Tampoco pretende ampliar la cobertura de atención a los adultos y adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad, ni dar una solución a la problemática social, es un instrumento regulatorio que contribuirá a la seguridad y calidad de los servicios de los establecimientos dedicados a esta noble tarea"*. Asimismo, con base en lo anterior, señala que *"...en los sujetos de asistencia social no aplica la categoría de consumidor o cliente de una empresa sino tutelares de facultades y derechos."* Al respecto, esta Comisión toma nota de la respuesta proporcionada por la SSA y, en virtud de que señala que la finalidad del anteproyecto no es generar demanda, pero sí contar con los requerimientos necesarios para hacer frente al incremento de ella con la mejor calidad posible, esta COFEMER da por atendido este punto.

No obstante, cabe aclarar que el término "consumidor", tal como se utiliza en la MIR, se utiliza para definir a toda persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios (incluidos los servicios de asistencia social), independientemente de la calidad mercantil o no del proveedor. Lo anterior, es congruente con el artículo 2, fracción I, de la Ley Federal de Protección al Consumidor y tiene como objetivo no sólo conocer los efectos cuantitativos que una regulación podría tener en los usuarios o adquirentes de bienes o servicios (p.ej. en términos de precios), sino también en términos cualitativos. En el caso que nos ocupa el objeto es poder determinar que tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta las condiciones establecidas por la regulación permitan satisfacer las necesidades de los consumidores sin una afectación en su disponibilidad, calidad o precio.



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

Con relación a la identificación y cuantificación o evaluación cualitativa de los costos del Anteproyecto, la SSA señaló que las disposiciones establecidas en el mismo tienen su origen en la NOM 167 vigente, es decir, que son disposiciones que ya existían y eran obligatorias, por lo que el Anteproyecto no impone un costo adicional para los establecimientos que brindan estos servicios. Asimismo, concluye la SSA que estas disposiciones "...no buscan crear nuevos costos ni obligaciones, ni mucho menos gastos en inversión, administrativos o de producción; sólo son requisitos para el funcionamiento y organización, que permitan una mejor calidad de atención a los usuarios con base en establecer lo mínimo necesario para cada acción o bien; se trata de la complementación de lo que hasta hoy se venía realizando". Al respecto, esta Comisión toma nota de la respuesta vertida por la SSA. No obstante lo anterior, esta COFEMER advierte que, en diversos apartados el Anteproyecto establece obligaciones más estrictas de aquellas que contiene la NOM-167 (p.ej. la obligación de incluir, como equipo médico indispensable, tanque de oxígeno para el caso del adulto mayor – numeral 5.6.2, inciso f), del Anteproyecto – o la obligación de contar, de manera preferente, con un responsable del establecimiento, cuidador, dietista y cocinera – numeral 6.2 del Anteproyecto –). Por tal motivo, se recomienda que en futuras ocasiones se efectúe una valoración, cuantitativa o cualitativa, de los costos de cumplimiento que las regulaciones suponen para los particulares.

#### 8) Secciones 21 Beneficios cuantificables.

En este apartado, la SSA menciona que el número de instituciones que prestan servicios de asistencia social resulta complicado, dado que no existe con precisión un registro de todas las instituciones. Asimismo, comenta esa Secretaría que el Anteproyecto no busca erradicar en su totalidad las carencias o problemáticas de los adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, por lo que no promueve el incremento de la oferta y demanda de servicios, sino que pretende establecer los requerimientos mínimos para la organización y funcionamiento de las instituciones que brindan actualmente servicios asistenciales. Sobre lo anterior y, vistas las manifestaciones realizadas por la SSA, se tiene como atendido este punto. No obstante, al igual que con oficios anteriores emitidos por esta COFEMER, se recomienda a la SSA implementar mecanismos que le permitan conocer las cifras estadísticas relevantes de los sectores que regula (como es el del número de instituciones a las que aplica la regulación), con la finalidad de poder establecer las políticas regulatorias que atiendan de mejor forma las necesidades de los sujetos regulados, acorde a sus características y a las dimensiones de la problemática que enfrentan.

Adicionalmente, es importante señalar que no se ha incluido un procedimiento de evaluación de la conformidad (PEC), por lo que no se cuenta con un instrumento que garantice el debido cumplimiento de la NOM y que brinde certeza jurídica a sus destinatarios. Si bien la SSA manifiesta en el numeral 17 de la MIR la razón para no incluir el PEC respectivo, esta Comisión sugiere incluir un PEC que contemple, en términos del artículo 80 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la descripción de los requisitos específicos que deben cumplir los usuarios, los procedimientos aplicables, consideraciones técnicas y administrativas, tiempo de respuesta, así como las conformaciones de solicitud del documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad que deban aplicarse. Lo anterior, a efecto de contar con los elementos necesarios que permitan evaluar de forma clara y sin discrecionalidad el cumplimiento de la norma en cuestión, dando cumplimiento con lo

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA  
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA  
DE ECONOMÍA



establecido en el artículo 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) que establece que: "Las dependencias competentes establecerán, tratándose de las normas oficiales mexicanas, los procedimientos de evaluación de la conformidad cuando para fines oficiales se requiera comprobar el cumplimiento con las mismas".

#### Comentarios de los Particulares

Desde el día en que se recibió por primera ocasión el anteproyecto de referencia se hizo público a través del portal de Internet de la COFEMER, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA. Con motivo de lo anterior, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha en que se emite el presente Dictamen no se han recibido comentarios de parte de los particulares, a propósito del anteproyecto de mérito.

Por lo anterior, esta COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final, respecto a lo previsto en el artículo 69-L, segundo párrafo de la LFPA, por lo que la SSA puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto referido en el DOF.

Lo anterior se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos invocados, así como en los artículos 7, fracción II, 9, fracción XI y último párrafo, y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como en su similar 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