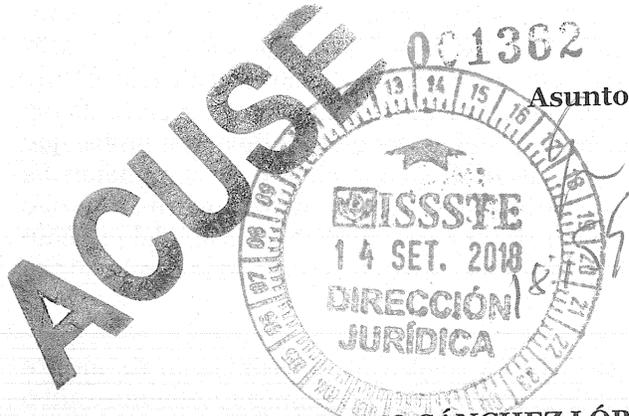


Of. No. COFEME/18/3558



Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado **Reglamento de Servicios Funerarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**.

Ciudad de México, a 13 de septiembre de 2018

LIC. OSCAR GUILLERMO SÁNCHEZ LÓPEZ PORTILLO

Director Jurídico

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

P r e s e n t e

Me refiero al anteproyecto denominado **Reglamento de Servicios Funerarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y recibidos por esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 31 de agosto de 2018, a través del sistema informático correspondiente¹.

Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/17/6681 de fecha 6 de diciembre de 2017, mediante el cual esta Comisión solicitó a ese Instituto mayor información para resolver que el anteproyecto de referencia se encontraba en algún supuesto del artículo Tercero 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).

Sobre el particular, derivado del análisis efectuado por esta CONAMER al anteproyecto y a la nueva versión de la MIR, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del Acuerdo Presidencial, se le informa que procede el supuesto de calidad aludido por ese Instituto (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, toda vez que la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*³ (LISSSTE), establece en sus artículos 4, fracción III, inciso c, y 196, fracción III la obligación del ISSSTE de proporcionar servicios funerarios a precios módicos, y en el artículo 208, fracción IX, indica la obligación de expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios y de organización interna.

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx>

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

³ Publicada en el DOF el 31 de marzo de 2007, con su última modificación publicada el 24 de marzo de 2016.



Por otra parte, le informo la no procedencia del supuesto indicado en los artículos Tercero, fracción V y Cuarto del Acuerdo Presidencial, (i.e. los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter general, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares), toda vez que no se brindaron los elementos suficientes que permitan comprobar que los beneficios del anteproyecto son superiores a los costos de cumplimiento que enfrentarán los particulares, por lo que será necesario que ese Instituto proporcione mayor información que permita ahondar en lo descrito dentro del apartado IV. *Impacto de la Regulación* del presente escrito, a efecto de realizar un adecuado análisis costo-beneficio, de conformidad con lo que se señalará más adelante.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su MIR se sujetan al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA), vigente en el momento de la primera recepción del anteproyecto regulatorio, por lo que con fundamento en los artículos Octavo Transitorio de la *Ley General de Mejora Regulatoria* (LGMR)⁴ y Quinto del Acuerdo Presidencial, así como en los artículos entonces vigentes 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-I de la LFPA, esta Comisión tiene a bien solicitar las siguientes:

AMPLIACIONES Y CORRECCIONES

I. *Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria*

Respecto al presente apartado, esta Comisión observa que el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, indica a la letra lo siguiente:

“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)

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

20



Sobre el particular, esta Comisión observa que no se brindaron elementos tanto en la MIR o sus anexos que hagan referencia a la forma en la que se acreditaría el cumplimiento de lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

Al respecto, es necesario mencionar que desde la perspectiva de esta CONAMER, en el cuerpo del anteproyecto se encuentran diversas modificaciones al Reglamento vigente⁵ que podrían constituir medidas de flexibilización, las cuales se describen a continuación:

- Se elimina del artículo 20:
 - La restricción contenida en la fracción IV, referente a que únicamente los pensionados y jubilados puedan adquirir una fosa a previsión y establece en la fracción II del mismo artículo, que podrán ser adquiridas por los derechohabientes⁶.
 - La restricción incluida en la fracción II, relativa a que las fosas únicamente podrán ser adquiridas para su uso inmediato por el trabajador, pensionado directo o familiares derechohabientes para atender el fallecimiento del propio trabajador o pensionado.
 - La restricción mencionada en la fracción III, que establece que únicamente se permite la venta de una fosa por persona, excepto en los casos de fallecimiento simultáneo de familiares derechohabientes.
- En complemento a las acciones mencionadas al punto anterior, en el artículo 20, fracción IV, se permite realizar el trámite de cesión de derechos de fosas entre particulares, incluso no siendo derechohabientes.
- El artículo 22, fracción I, flexibiliza la forma de solicitar el servicio funerario, al añadir la opción de hacerlo de manera telefónica, aunado a la ya existente modalidad presencial.
- Se elimina de los artículos 42 y 43, la prohibición de introducir en los velatorios coronas florales, ceras y cafeteras.

En este sentido, esta CONAMER sugiere a ese Instituto cuantificar las medidas de flexibilización descritas en los puntos anteriores, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

Aunado a lo anterior, con la finalidad de proporcionar mayores elementos a ese Instituto para dar cumplimiento al artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, este órgano desconcentrado sugiere al ISSSTE ~~valorar la posibilidad de encontrar áreas de oportunidad para abrogar, derogar o flexibilizar obligaciones regulatorias contenidas en alguno de los 124 trámites que el ISSSTE mantiene registrados en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) o, en su defecto, identificar obligaciones regulatorias en el marco jurídico vigente que pudieran ser susceptibles de abrogación o flexibilización, que generen un ahorro en los costos de cumplimiento que enfrentan los particulares.~~

⁵ Publicado en el DOF el 29 de enero de 2017.

⁶ El anteproyecto regulatorio define al Derechohabiente como: "Los trabajadores, pensionados y familiares derechohabientes señalados en las fracciones VIII y XII del artículo 6 de la Ley del Instituto".

2



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 al ISSSTE a valorar la pertinencia de incluir y cuantificar tales medidas con el objetivo de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

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 párrafo primero del artículo Quinto del Acuerdo Presidencial; es decir, que los ahorros derivados de las derogaciones o abrogaciones, deben ser superiores a los nuevos costos de cumplimiento que implique el anteproyecto.

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 este sentido, para que esta CONAMER esté en posibilidad de determinar la procedencia del supuesto establecido en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, es necesario que el ISSSTE atienda los puntos señalados en los párrafos anteriores.

II. *Objetivos regulatorios y problemática*

Al respecto del presente apartado, ese Instituto mencionó en la MIR correspondiente, que el objetivo del anteproyecto es *“actualizar la norma que regula la prestación de los Servicios Funerarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se proporcionan en las unidades propias del Instituto a sus derechohabientes y público en general”*. Asimismo, argumentó que la emisión del anteproyecto regulatorio deriva de la necesidad de *“evitar un posible foco de infección para los trabajadores y usuarios si estos se conservan en el velatorio”*.

No obstante lo anterior, este órgano desconcentrado observa que en las aseveraciones indicadas en el párrafo anterior, no resulta del todo claro cuál es la problemática o situación que motiva la necesidad de emitir el anteproyecto en comento, así como tampoco los objetivos concretos que persigue el propio anteproyecto; toda vez que ese Instituto omitió proporcionar información que coadyuve a identificar la problemática o situación que da origen a la emisión de la regulación. Dichos datos pueden ser: 1) el número de casos por infección que se han dado por las prácticas actuales, 2) evidencia de malos procedimientos en la disposición final de los ataúdes, así como, 3) información que permita comprobar los eventos adversos que se han generado en la implementación del marco jurídico vigente.

Aunado a lo anterior, esta Comisión observa que el anteproyecto regulatorio, contiene diversas disposiciones que no se limitan a la situación planteada como problemática, debido a que contiene modificaciones referentes a la adquisición y cesión de derechos de fosas, especificaciones sobre los servicios adicionales al giro principal de los establecimientos del ISSSTE y criterios sobre la reposición de daños a los bienes de los velatorios.

En ese sentido, la CONAMER estima necesario que se incluya información relevante, ya sea de tipo documental, periodística, estadística o demás afines, que permita evidenciar que subyace una o varias problemáticas que pretenden ser solucionadas mediante la emisión del anteproyecto.

Por lo anterior, esta Comisión solicita a ese Instituto proporcionar mayores elementos en la información aportada en la MIR, 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 el óptimo funcionamiento de los servicios funerarios del ISSSTE y que por dicho motivo sea necesario emitir la propuesta regulatoria.

III. Alternativas a la regulación

En lo concerniente al presente apartado, esta Comisión observa que el ISSSTE consideró la opción de *“generar Lineamientos que regularan el servicio funerario, pero dada la importancia que implica la obligatoriedad de la prestación del servicio a los derechohabientes y público en general, se descartó ese instrumento normativo”*.

Al respecto, esta Comisión advierte que ese Instituto omitió identificar otras alternativas de política pública que podrían haberse considerado durante el diseño y confección de la propuesta regulatoria, entre las que podrían encontrarse las opciones de no emitir regulación alguna, implementar incentivos económicos, entre otras.

Por consiguiente, esta CONAMER solicita al ISSSTE aportar mayor información correspondiente a la evaluación de alternativas regulatorias y no regulatorias, así como ampliar la justificación referente a los motivos por los que se estima que el anteproyecto representaría la mejor alternativa propuesta.

IV. Impacto de la Regulación

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto del presente apartado, tal y como se mencionó con anterioridad, esta Comisión observa que el artículo 20 permite realizar el trámite de cesión de derechos de las fosas del ISSSTE, cumpliendo con los requisitos que para tal efecto se emitan.

Al respecto, esta Comisión también observa que ese Instituto a través de la MIR correspondiente, manifestó que en consecuencia de lo señalado en el párrafo que antecede, se modificará el trámite *“Solicitud de servicios funerarios”*, modalidad C *“obtención de fosa”* con homoclave ISSSTE-06-013-C, por lo que se adicionó a sus requisitos el extender un formato de cesión de derechos para que lo firmen el cedente y el cesionario del título de propiedad.

No obstante lo anterior, esta Comisión considera que dada la naturaleza de tales acciones, éstas constituyen un trámite en sí mismo, por lo que con la finalidad de otorgar mayor certeza jurídica a los particulares que soliciten la cesión de derechos, atendiendo lo dispuesto por el artículo 69-M de la LFPA, vigente en el momento de la primera recepción del anteproyecto, se requiere a ese Instituto identificar, justificar y cuantificar en la MIR lo correspondiente a la creación del trámite, incluyendo su nombre, tipo de trámite, el medio de presentación, requisitos, vigencia, plazo de



prevención y resolución, monto de los derechos aplicables, así como la aplicación de la afirmativa o negativa ficta una vez concluido el plazo de resolución de la autoridad.

Por otra parte, esta Comisión observa que la modificación al artículo 22 indica que los particulares estarían en posibilidad de solicitar algún servicio funerario de manera telefónica, por lo que este órgano desconcentrado considera que ello implicaría una modificación al trámite *Solicitud de servicios funerarios* con homoclave ISSSTE-06-013, en sus modalidades A, B y C.

En ese sentido, esta Comisión solicita a ese Instituto, identificar y justificar en la MIR correspondiente la modificación indicada en el párrafo anterior, a efecto de que las fichas de esos trámites reflejen de manera óptima el procedimiento para realizarlos.

2. Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites

Respecto al presente apartado, derivado de la revisión efectuada sobre la MIR correspondiente y el anteproyecto, se observa que el ISSSTE no proporcionó información respecto a las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en la propuesta regulatoria.

No obstante lo anterior, esta Comisión identificó que el anteproyecto en comento contiene disposiciones que implican obligaciones regulatorias, ya 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*, publicado el 26 de julio de 2010, toda nueva disposición de la propuesta regulatoria que establece requisitos, sanciones, restricciones, prohibiciones, obligaciones, que condicionan un beneficio o una concesión y que establecen o modifican estándares técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad debe ser considerada y justificada como acción regulatoria del anteproyecto.

En ese sentido, a continuación se describen tales obligaciones regulatorias:

- El artículo 10, fracción I, inciso a, menciona que el Titular de un servicio funerario no podrá acceder a las tarifas preferenciales cuando se emita una factura a nombre de una persona moral.
- El artículo 12, fracción I, establece un límite de 24 horas para la prestación de los servicios del paquete básico.
- Al eliminar del artículo 12, fracción I, el inciso b, restringe las posibilidades de elección sobre servicios funerarios del ISSSTE, ya que se descarta la posibilidad de contratar el traslado directo, lo cual implica que los particulares deberán contratar, al menos, el paquete básico.
- En el artículo 12, fracción IV, inciso d, engloba en un solo rubro los servicios de embalsamado y tratamiento estético de cuerpo, los cuales son contemplados por separado en el Reglamento vigente, lo cual, además de disminuir las opciones de elección de compra de los particulares, implicaría que deberán erogar recursos por el total de ambos servicios.
- El artículo 33, menciona que además de los bienes muebles, el particular deberá de cubrir el costo por reposición por los daños causados a bienes inmuebles. Asimismo, el anteproyecto en comento deja de especificar que la reposición de los daños serán por un mal uso.

2



- En complemento del punto anterior, el artículo 51, fracción VII, especifica que el administrador vigilará que el equipo dañado, independientemente de la intencionalidad, sea repuesto en un plazo no mayor a 15 días naturales.

Bajo tales argumentos, se solicita al ISSSTE identificar, justificar y en su caso, cuantificar el establecimiento de las disposiciones y/o especificaciones contenidas en los artículos mencionados en los puntos anteriores; 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.

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

Finalmente, esta Comisión observa que en artículo 12, fracción III, inciso a, del anteproyecto elimina la especificación concerniente a que cada lote de terreno para uso mortuario contará con dos espacios.

Por lo anterior, esta Comisión solicita a ese Instituto aclarar dicha información, debido a que en el caso de que sólo se contemple un espacio para cada lote, implicaría una disminución de los beneficios para los particulares.

3. Costos y Beneficios

En lo que respecta al presente apartado, esta Comisión observa que a través de la MIR correspondiente, ese Instituto mencionó que las disposiciones contenidas en la propuesta regulatoria *“no generan costos adicionales al derechohabiente, por lo que no es posible describir o estimar costos”*.

No obstante, esta Comisión advierte que teniendo en consideración lo indicado en la sección 1. *Creación, modificación y/o eliminación de trámites* y 2. *Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites* del presente escrito, es factible prever que derivado de la implementación de las obligaciones regulatorias mencionadas, los particulares deberán erogar recursos para dar cumplimiento a dichas medidas, por lo que esta Comisión solicita al ISSSTE cuantificar, el costo de cumplimiento que se pudiera generar para los particulares como consecuencia de tales medidas.

Por otra parte, respecto a la sección de beneficios, ese Instituto expresó que “para el caso de venta de fosas, existe el beneficio para los trabajadores, jubilados y pensionados, así como a sus familiares derechohabientes, relativo a que puedan disponer de las mismas a un precio menor que el establecido para el público en general. Por lo que hace a la figura de la donación de ataúdes, ésta aplica tanto a los derechohabientes como para el público en general. Aunado a lo anterior, se establece la venta a previsión de las fosas en el panteón Parque Memorial Sección ISSSTE, propiedad del Instituto, así como la venta de más de una fosa por trabajador y para el caso de las cesiones de derechos de propiedad de las fosas del panteón, se elimina la restricción de que éstas sólo puedan ser cedidas a otro derechohabiente”.

2



Asimismo, consideró que *“los beneficios del anteproyecto son superiores a sus costos, toda vez que el Panteón Parque Memorial cuenta con una sección privada y el costo de la fosa en dicha sección es de \$47,300, mientras que para los derechohabientes del ISSSTE es de \$15,754 con una diferencia del 30.2% por debajo del costo del mercado en iguales condiciones, con el beneficio de pagar a previsión, ésta cantidad. Se destaca que para el caso de los pensionados, la fosa tiene un costo de \$10,191 que representa sólo el costo en la sección privada”*.

Sobre lo anterior, esta Comisión reconoce el esfuerzo realizado por ese Instituto en la cuantificación de los beneficios que se desprenderán del anteproyecto regulatorio; no obstante lo anterior, esta Comisión observa lo siguiente:

- En lo referente al beneficio descrito por ese Instituto, sobre las tarifas preferenciales que tendrán los derechohabientes en cuanto a los servicios funerarios, se observa que esa especificación ya se encuentra contenida dentro del Reglamento vigente, por lo que no pueden ser contemplada como beneficio del anteproyecto, debido a que tales beneficios ya fueron cuantificados en su momento. Al respecto, es necesario mencionar que los beneficios a ser cuantificados deben ser aquellos derivados de las modificaciones propuestas por el anteproyecto.

Por los mismos argumentos, se observa que los beneficios referentes a la tabla de tarifas a la que hace mención, no pueden ser considerados como beneficios del anteproyecto, dado que es posible concluir que ese Instituto no los publicará en el DOF; ello, en virtud de que en su momento esa tabla no formó parte del Reglamento publicado en el DOF el 29 de enero de 2014.

- Por lo que respecta a la figura de la donación identificada por ese Instituto como uno de los beneficios, se observa que también es contemplada en el Reglamento vigente, por lo que tampoco podría considerarse como beneficio del anteproyecto regulatorio.

Por lo anterior, esta CONAMER solicita a ese Instituto profundizar en el análisis de los beneficios que se desprendan de las modificaciones al Reglamento vigente, para lo cual se sugiere contemplar lo siguiente:

- Los beneficios que se desprenden de los servicios adicionales que ofrecerían los velatorios del ISSSTE como resultado de la modificación contenida en el artículo 21 del anteproyecto regulatorio.
- Los gastos que evitarían los particulares en atención médica en consecuencia del número de infecciones que ese Instituto estima prevenir.
- Los propuestos por este órgano desconcentrado en la sección 1. *Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria*, que formen parte del anteproyecto.

Por consiguiente, esta Comisión queda en espera de que ese Instituto realice las ampliaciones y correcciones solicitadas a la MIR, para los efectos previstos en los artículos 69-I y 69-J de la LFPA, vigentes al momento de la recepción de la primera versión de la propuesta regulatoria.



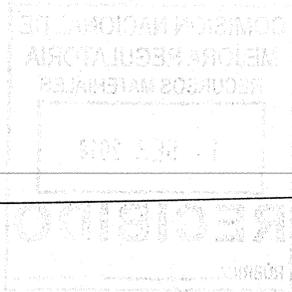
Lo anterior se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la LGMR, así como en los artículos 7, fracción I y 10, fracción V, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁷.

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

LCF/AFGA



⁷ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004 y modificado el 9 de octubre de 2015.

COMISIÓN NACIONAL DE
MEJORA REGULATORIA
RECURSOS MATERIALES

14 SEP. 2018

RECIBIDO

RÚBRICA *[Handwritten Signature]*