

H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL P R E S E N T E.

Con fundamento en los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y 51, 52 y 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Salud y Asistencia Social somete a consideración de esta Soberanía el siguiente Dictamen, de acuerdo a la siguiente metodología:

I. Preámbulo. Contiene mención del asunto en estudio, datos del emisor del mismo y la fundamentación legal de la competencia de la Comisión para conocer del asunto.

II. Antecedentes. Con una descripción de los hechos o situaciones que originan el asunto.

III. Considerandos. Se exponen las razones y argumentos para aceptar o rechazar la Iniciativa.

IV. Puntos Resolutivos. Se expresa el sentido del dictamen de la Iniciativa.

I. PREÁMBULO

En sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal celebrada el 8 de abril de 2010, el Diputado Carlos Alberto Flores Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Ley que Regula el Funcionamiento de los Albergues para la Rehabilitación de Alcoholismo y Drogadiccción del Distrito Federal.

Mediante oficio MDPPPA/CSP/1768/2009 suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha 15 de diciembre de 2009, fue turnada para su estudio y posterior dictamen la Iniciativa de referencia a la Comisión de Salud y Asistencia Social.

De conformidad con los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 51, 52 y 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Salud y Asistencia Social es competente para conocer del asunto en estudio.

II. ANTECEDENTES

El promovente señala que el estado tiene la obligación de controlar la drogadicción y el alcoholismo, a través del tratamiento en establecimientos especializados en adicciones como un medio de prevención del delito.

Menciona una serie de datos y cifras respecto a las consecuencias de esas adicciones y precisa que su tratamiento se lleva a cabo en centros de rehabilitación públicos o privados, siendo estos últimos la mayoría donde se presta este tipo de servicios.

Refiere que aún cuando los Centros de rehabilitación deben regirse con los criterios establecidos en la *NOM-028-SSA2-1999, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones*, la mayoría no reúne los requisitos y que el Distrito Federal a la fecha no cuenta con una Ley que regule a esas instituciones de rehabilitación como se hace en los Estados de Sonora y Baja California.

Precisa el autor que la Iniciativa de mérito busca lo siguiente:

- *“Regular el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas que tengan bajo su cuidado a personas con problemas de drogadicción y alcoholismo que deseen rehabilitarse y reintegrarse a la sociedad, en cualquier modalidad en el Distrito Federal.*
- *Fortalecer las instituciones que tienen por objeto la prevención y rehabilitación de las personas afectadas por tales fenómenos. Siendo necesaria la actualización de esas instituciones para su debido funcionamiento y organización a fin de que otorguen una atención integral que le permita al individuo superar las desventajas adquiridas.*
- *La Secretaría de Salud le corresponderá otorgar, supervisar, revocar los permisos de las instituciones. Llevar el registro de instituciones de cuantas personas tiene cada una. Realizar visitas cada mes a cada institución.*
- *Se establecen los requisitos que deberán llevar las instituciones en el registro de las personas con problemas de drogadicción y alcoholismo, así como de los reglamentos de instituciones.*
- *Se establecen los requisitos para otorgar el permiso de funcionamiento de las instituciones.*
- *La Secretaría de Salud vigilará e inspeccionará el funcionamiento de las instituciones, por lo menos una vez al mes.”*

III. CONSIDERANDOS

Las y los integrantes de la Comisión de Salud y Asistencia Social, previo estudio y análisis de la Iniciativa de mérito estiman lo siguiente:

PRIMERO. Que el problema de las adicciones en el Distrito Federal es tema de preocupación e interés de esta Soberanía; sin embargo para la debida atención de dicho asunto es preciso actuar dentro del marco de atribuciones establecidos en los ordenamientos jurídicos respectivos, como lo son la Ley General de Salud y la Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones.

SEGUNDO. La Ley General de Salud en su artículo 13 aparatado C establece que la corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud. Sin embargo, las entidades federativas y el Distrito Federal, aún cuando se les den facultades para verificar el cumplimiento de los lineamientos que se han mencionado en ese tipo de establecimientos, no pueden realizar ninguna acción para evitar su funcionamiento.

Lo anterior, ya que el ordenamiento de referencia en su artículo 17 bis señala que las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios de la Secretaría de Salud, se ejercerán a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), específicamente le da facultades para vigilar a los establecimientos donde se presten servicios de salud públicos o privados.

“Artículo 17 bis.- La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.”

Las fracciones a las que se refiere el precepto anterior del artículo 3o son las siguientes:

“Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;

XIV. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo;

XXII. El programa contra el tabaquismo;

XXIII. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

XXV. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;

XXVI. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en la fracción XXII y XXIII;

XXVII. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley;"

Por su parte, los establecimientos de salud sobre los que ejerce su función la COFEPRIS de acuerdo al artículo 34 del mismo ordenamiento jurídico son los siguientes:

"Artículo 34.- Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

I. Servicios públicos a la población en general;

III. Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y

IV. Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria."

TERCERO. La Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones, publicada el pasado 21 de agosto de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, se entiende como establecimientos especializados en adicciones, aquello de carácter público, privado o social, fijos o móviles, cualquiera que sea su denominación, que proporcionan servicios para la atención específica de personas con consumo perjudicial o adicción a sustancias psicoactivas, y que, en cualquier caso, operan bajo un modelo de atención profesional, de ayuda mutua o mixto.

Ese mismo ordenamiento señala en su numeral 5.2.1.1 que dichos establecimientos deben contar con el aviso de funcionamiento respectivo, así como con el registro como institución especializada ante el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC); sin embargo, por la característica de ese aviso no se requiere autorización sanitaria para operar, de acuerdo a los artículos 47 y 200 bis de la Ley General de Salud, que señalan lo siguiente:

"Artículo 47.- Los establecimientos de servicios de salud deberán presentar aviso de funcionamiento a la Secretaría de Salud, en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 200 bis de esta ley. En el aviso se expresarán las características y tipo de servicios a que estén destinados y, en el caso de establecimientos particulares, se señalará también al responsable sanitario.

El aviso a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse dentro de los diez días posteriores al inicio de operaciones y contener los requisitos establecidos en el artículo 200 bis de esta ley.

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.

Artículo 200 Bis.- Deberán dar aviso de funcionamiento los establecimientos que no requieran de autorización sanitaria y que, mediante acuerdo, determine la Secretaría de Salud.

*El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior clasificará a los establecimientos en función de la actividad que realicen y se publicará en el **Diario Oficial de la Federación**.*

El aviso a que se refiere este artículo deberá presentarse por escrito a la Secretaría de Salud o a los gobiernos de las entidades federativas, dentro de los diez días posteriores al inicio de operaciones y contendrá los siguientes datos:

- I. Nombre y domicilio de la persona física o moral propietaria del establecimiento;*
- II. Domicilio del establecimiento donde se realiza el proceso y fecha de inicio de operaciones;*
- III. Procesos utilizados y línea o líneas de productos;*
- IV. Declaración, bajo protesta de decir verdad, de que se cumplen los requisitos y las disposiciones aplicables al establecimiento;*
- V. Clave de la actividad del establecimiento, y*
- VI. Número de cédula profesional, en su caso, de responsable sanitario.”*

CUARTO. Que derivado del objeto de la Iniciativa de referencia, señalado en su artículo 1 que establece lo siguiente:

“Artículo 1.- las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público, interés social y de observancia general y *tiene por objeto regular el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas que tengan bajo su cuidado a personas con problemas de drogadicción y alcoholismo que deseen rehabilitarse y reintegrarse a la sociedad,* en cualquier modalidad en el Distrito Federal, para garantizar su seguridad física y jurídica.”

De lo señalado en el artículo 9 fracción I que menciona:

“Artículo 9.- Son obligaciones de la Secretaría (Secretaría de Salud del Distrito Federal)

- I. Otorgar el certificado a las instituciones, para avalar su funcionamiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por esta Ley y el Reglamento.”**

También de lo propuesto en la fracción I del artículo 10 que precisa:

“Artículo 10.- Son obligaciones de la Secretaría de Desarrollo social las siguientes:

- I. **Llevar el registro de instituciones** reconocidas por la Secretaría; y”

Además de lo previsto en el artículo 24 de la propuesta que precisa:

“Artículo 24.- La instituciones, para su legal funcionamiento, deberán formar parte del registro que para efectos de certificación y control lleve a cabo la Secretaría de Desarrollo Social, quien a su vez otorgará el certificado que acreditó el registro de las instituciones.”

De lo dispuesto para el artículo 26 de la Iniciativa de referencia:

“Artículo 26.- Para la obtención de la licencia, la persona que pretenda instalar o dirigir una institución, deberá contar con la certificación de capacitación que expida la Secretaría.”

Se desprende que el objeto señalado para la Iniciativa de mérito se contrapone con las disposiciones establecidas en la ley General de Salud y en la NOM-028-SSA2-2009, ordenamientos de mayor nivel jerárquico que una ley local, por lo que la hacen incompatible con la pretendida expedición de una Ley que regule el funcionamiento de los Albergues para la Rehabilitación de Alcoholismo y Drogadicción del Distrito Federal, por exceder del ámbito de competencias de las autoridades locales en la materia.

QUINTO. La dictaminadora reconoce que, tal como lo señala el promovente, los estados de Sonora y Baja California tienen experiencias de regulación en materia tratamiento, control y atención de las adicciones; sin embargo, hacen las siguientes precisiones:

Los dos ordenamientos jurídicos citados, la ***Ley de Prevención, Tratamiento, Rehabilitación y Control de las Adicciones*** del Estado de Sonora (publicada en el Periódico Oficial del Estado No.19 sección III, de fecha 5 de marzo de 2009) y la ***Ley de Rehabilitación y Reintegración Social de Personas con Problemas de Drogadicción y Alcoholismo*** para el Estado de Baja California (Publicada en el Periódico Oficial No. 51, de fecha 13 de octubre de 1995, Tomo CII), como sus nombres lo indican, se enfocan a la prevención, tratamiento y control de las adicciones, así como a la Reintegración y Rehabilitación de las personas de alguna tipo de adicción, no así para regular el funcionamiento de los establecimientos especializados en adicciones, por tratarse de una competencia que le corresponde a las autoridades federales como quedo asentado en el Considerando TERCERO del presente Dictamen.

SEXTO. Que las preocupaciones manifestadas por el promovente respecto a ciertos lineamientos que deben seguir lo que el denominado como Instituciones, respecto al tratamiento, la prestación de servicios, su organización interna, capacitación del personal que labora en ellos,

instalaciones y medidas de seguridad son regulados en la NOM-028-SSA2-2009; entre ellos tenemos los siguientes lineamientos, los cuales para mayor referencia se encuentran detallados en los numerales 5.2.1 *Organización interna*, 6. *Prevención*, 8. *Referencia de usuarios*, 9. *Tratamiento*, 13. *Capacitación y enseñanza* de citada Norma:

- **Programa general de trabajo aprobado por el CONADIC**, en el que se contemple el tratamiento médico y/o psicosocial basado en principios científicos, sociales y éticos.
- **Instalaciones y equipo apropiado para el desarrollo de sus funciones**, de acuerdo con el tipo de modelo de atención que brinden y específicas necesarias para dar atención a los usuarios, estableciendo perfectamente la división de acuerdo con su grupo de edad y sexo.
- **Tratamiento médico y/o psicosocial**, de acuerdo con los principios científicos, sociales y éticos aplicables,
- **La alimentación** suministrada a los usuarios debe ser balanceada, de buen aspecto, en cantidad suficiente para una adecuada nutrición y servida en utensilios higiénicos, de acuerdo con el estado de salud del usuario,
- **El personal** que labora en los establecimientos especializados en adicciones, **tiene la obligación** de vigilar, proteger y dar seguridad a los usuarios, mientras permanezcan en el mismo,
- **La relación del personal con los usuarios se basará en el respeto a su persona, a sus derechos civiles y humanos**, así como a sus pertenencias.
- **En ninguno de los tratamientos se permitirán grabaciones de audio, video o fotografías**, en modalidad alguna de tratamiento, sin explicar su finalidad y previo consentimiento informado y por escrito del usuario, familiar más cercano en vínculo, tutor, curador y, en su caso, representante legal.

SÉPTIMO. Que con la finalidad de atender la problemática que se ha suscitado en este tipo de establecimientos dentro del ámbito de competencias de las autoridades locales, esta Soberanía aprobó por unanimidad en sesión celebrada el 23 de marzo de los corrientes un Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adiciona diversas disposiciones a la Ley de Salud del Distrito Federal, con lo que se considera atendida la preocupación manifestada por el promovente.

La dictaminadora estima conveniente citar los considerádoos y el proyecto de Decreto aprobado, mismo que puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria de este órgano legislativo de fecha 23 de marzo de 2010:

“SÉPTIMO. Conforme al marco jurídico señalado y derivado que la Ley de Salud del Distrito Federal precisa como un servicio básico de salud la prevención y atención de las adicciones, particularmente el tabaquismo, el alcoholismo y la farmacodependencia

(artículo 5 fracción XII); y el artículo 83 señala las atribuciones que le corresponden al Gobierno del Distrito Federal en esta materia, es preciso señalar que no se hace alusión a la vigilancia del funcionamiento de los denominados “anexos”, por lo que **se estima procedente la adición que se propone en la Iniciativa en estudio en el artículo 83 de citado ordenamiento, para que dicha vigilancia y supervisión se realice en coordinación con las autoridades federales**, toda vez que a éstas les corresponden, a través de la COFEPRIS, de conformidad con el artículo 17 bis de la Ley General de Salud.

OCTAVO. En el mismo orden de ideas, se estima procedente la adición propuesta al artículo 103 de la Iniciativa en estudio, toda vez que la definición de Establecimientos especializados en adicciones corresponde a la establecida en la NOM-028-SSA2-2009, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones.

NOVENO. **Derivado de que el artículo 110 de la Ley de Salud para el Distrito Federal establece que las atribuciones de regulación, control, fomento y vigilancia sanitaria que correspondan al Gobierno de la Ciudad en materia de salubridad local, serán ejercidas a través Agencia de Protección Sanitaria, la dictaminadora estima procedente la propuesta de otorgarle facultades, para que realice acciones de supervisión en los establecimientos especializados en adicciones, con el fin de verificar que cumplen con los lineamientos establecidos en la NOM-028-SSA2-2009, además de brindarse un trato digno y de respeto a sus derechos humanos, a los pacientes que se encuentren en tratamiento.**

Destaca también que de no presentarse dicha situación, la Agencia tendrá la obligación de dar aviso a las autoridades federales respectivas con la finalidad de que éstas inicien los procedimientos administrativos y penales contra quien resulte responsable.

De esa manera, aunque no es una competencia a nivel local dar autorizaciones o revocarlas para el funcionamiento de los denominados “anexos”, se coadyuvará con las autoridades federales a efecto de evitar que sigan operando en la ilegalidad algunos de estos establecimientos.”

...

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE SALUD PARA EL DISTRITO FEDERAL

Artículo único.- Se reforma la fracción VIII, se adiciona una fracción IX y se recorre la fracción IX actual para quedar como X del artículo 83; se adiciona una fracción XXXVI al artículo 103; se reforma la fracción VII, se adiciona la fracción VIII y se recorre la fracción VIII actual para quedar como IX del artículo 109; se adiciona un inciso k) a la fracción I, y se recorren los inciso k) y l) actuales para quedar como l) y m) respectivamente del artículo 110, todos de la Ley de Salud para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 83.- El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, realizará, entre otras, las siguientes acciones para la ejecución de sus obligaciones en materia de adicciones, especialmente tabaquismo, alcoholismo y fármacodependencia:

I a VII. ...

VIII. Promover la colaboración de las instituciones de los sectores público, social y privado, así como de los profesionales, técnicos y auxiliares para la salud y de la población en general, en materia de adicciones, así como para la atención médica de las personas afectadas por éstas;

IX. Coadyuvar con las autoridades federales competentes en la vigilancia y supervisión de los establecimientos especializados en adicciones, y

X. Las demás que le establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 103.- Para los efectos del presente Título se entiende como:

I a XXXV. ...

XXXVI. Establecimientos especializados en adicciones: Los establecimientos de carácter público, privado o social, fijos o móviles, cualquiera que sea su denominación, que proporcionan servicios para la atención específica de personas con consumo perjudicial o adicción a sustancias psicoactivas, y que, en cualquier caso, operan bajo un modelo de atención profesional, de ayuda mutua o mixto.

Artículo 109.- Para cumplir sus atribuciones en materia de salubridad local y prevenir riesgos y daños a la salud de la población, la Agencia podrá:

I. a VI. ...

VII. Establecer disposiciones, medidas y procedimientos para salvaguardar la salubridad local;

VIII. Dar aviso a las autoridades federales respectivas sobre el incumplimiento de los lineamientos señalados en la NOM-028-SSA2-2009 por parte de los establecimientos especializados en adicciones o por que estos no brinden un trato digno y de respeto a los derechos humanos de los pacientes que se encuentren en tratamiento, con la finalidad de que inicien los procedimientos administrativos y penales contra quien resulte responsable, y

IX. En general, realizar todos aquellos actos que permitan preservar la salubridad local, de conformidad a los instrumentos jurídicos aplicables.

Artículo 110.- Las atribuciones de regulación, control, fomento y vigilancia sanitaria que correspondan al Gobierno en materia de salubridad local, serán ejercidas a través del órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, sectorizado a la Secretaría, denominado Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal, a la que corresponde:

COMISIÓN DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL



DICTAMEN CON ACUERDO DE LA COMISIÓN DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL RESPECTO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE CREA LA LEY QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ALBERGUES PARA LA REHABILITACIÓN DE ALCOHOLISMO Y DROGADICCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

V LEGISLATURA

l. Ejercer la regulación, control, vigilancia y fomento sanitarios de las actividades, condiciones, sitios, servicios, productos y personas a que se refiere el presente Título, así como en:

a) a j) ...

k) Establecimientos especializados en adicciones:

l) Sanidad internacional, en los términos que señalen las disposiciones legales aplicables, y

m) En todos aquellos que sean delegados mediante los Acuerdos de Coordinación que se celebren con la Secretaría Federal;

II a XVIII.

En consecuencia, la Comisión de Salud y Asistencia Social resuelve someter a consideración de esta Soberanía el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO- No es de aprobarse la Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Ley que Regula el Funcionamiento de los Albergues para la Rehabilitación de Alcoholismo y Drogadiccción del Distrito Federal por las consideraciones y argumentos contenidos en el presente Dictamen.

SEGUNDO.- Archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

**Dado en el Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
a los 15 días del mes de abril de 2010.**