



ACUSE

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Of. No. COFEME/15/2073

Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado ***Acuerdo por el que se establecen las medidas zoonosanitarias que deben existir entre la ubicación de unidades de producción avícola y otro tipo de instalaciones pecuarias, centros urbanos y centros de disposición de residuos sólidos urbanos.***



México, D.F., a 24 de junio de 2015

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO

Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Presente

Me refiero al anteproyecto denominado ***Acuerdo por el que se establecen las medidas zoonosanitarias que deben existir entre la ubicación de unidades de producción avícola y otro tipo de instalaciones pecuarias, centros urbanos y centros de disposición de residuos sólidos urbanos***, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el día 10 de junio de 2015, a través del Sistema Informático de la MIR¹.

Sobre el particular, esta Comisión resuelve que el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado por los artículos 3, fracción II, y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR) (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 la ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal), en virtud de que con su emisión la SAGARPA da cumplimiento a lo previsto en los artículos 6, fracciones V, XVI y LXVIII; 105, fracción II de la Ley Federal de Sanidad Animal (LFSA) y 5, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Animal (RLFSA), a través de los cuales se establece que corresponde a la Dependencia expedir: i) "los criterios técnicos, que sirvan de base para la aplicación de buenas prácticas pecuarias en la producción primaria", y ii) "las disposiciones de sanidad animal que establezcan las características, condiciones, procedimientos, operación y especificaciones zoonosanitarias o las relativas a buenas prácticas pecuarias, que deban reunir y conforme a las cuales se instalarán y funcionarán [las] unidades de producción", entre las que se encuentran aquellas relacionadas con "la disminución de los peligros y riesgos físicos, químicos y biológicos en unidades de producción primaria", de manera que "las instalaciones se encuentren alejadas en un rango mínimo de tres kilómetros de zonas expuestas a contaminación física, química o microbiológica, como basureros, canales de aguas residuales e industrias".

Asimismo, con fundamento en los artículos 3, fracción V, y 4 del ACR, se le informa que no procede el supuesto de excepción aludido por esa Dependencia (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son

¹ <http://www.cofemersimr.gob.mx>



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares), toda vez que la información presentada por esa Dependencia en la MIR resulta insuficiente para determinar si, como resultado de la implementación del presente anteproyecto, los beneficios esperados serán superiores a los costos de cumplimiento que se generarán para los particulares; ello, conforme a lo que se detallará en el *Apartado de Impacto de la regulación*, secciones 1. *Creación, modificación o eliminación de trámites*, 2. *Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites*, 3. *Costos* y 4. *Beneficios*, del presente escrito.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), por lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-I de dicho ordenamiento, esta Comisión tiene a bien realizar la siguiente:

SOLICITUD DE AMPLIACIONES Y CORRECCIONES A LA MIR

Apartado de Definición del problema y objetivos generales de la regulación

Conforme a lo que señala la SAGARPA a través de la MIR del anteproyecto, se ha expuesto la necesidad de contar con *"medidas mínimas de bioseguridad y buenas prácticas pecuarias, entre estas medidas se encuentra la distancia entre unidades de producción avícola, la cual minimiza el riesgo de diseminación de enfermedades en la población avícola susceptible que pudiesen afectar a toda la avicultura nacional y su posible repercusión en la salud pública"*.

En este contexto, se ha referido que *"actualmente, el mundo está experimentando un brote extensivo de Influenza Aviar Altamente Patógena (IAAP) en varios países del sureste de Asia, y los brotes han alcanzado otros países de Asia, Europa, América, África y el Medio Oriente. Se ha reportado una alta mortalidad en aves silvestres migratorias, las cuales usualmente portan los virus de Influenza Aviar de manera asintomática. Además, existen temores que el virus aviar pueda adaptarse eventualmente a humanos, resultando en una pandemia severa"*. Siendo que *"las aves son afectadas no solo por la influenza Aviar, sino por diversas enfermedades que ocasionan grandes pérdidas por disminución de la producción y alta mortalidad"*, se ha estimado que lo dispuesto en el anteproyecto puede resultar en *"una medida zoonosanitaria preventiva para evitar la difusión de enfermedades y plagas en las aves mediante un contacto directo e indirecto mediante alimento, agua, equipo, utensilios y fomites, entre otros"*.

Por su parte, también se ha considerado que *"el mayor riesgo que puede tener una unidad de producción avícola, es no contar con un plan de bioseguridad, de ahí que este tema sea una parte fundamental de cualquier empresa avícola para reducir la aparición de enfermedades en las aves"*, donde *"las medidas de bioseguridad están diseñadas para prevenir y evitar la entrada de agentes patógenos que puedan afectar a la sanidad, el bienestar y los rendimientos productivos de las aves"*. En este sentido se señala que *"cualquier programa de bioseguridad ha de contemplar la correcta localización de la granja [...], debido a que es uno de los factores más importantes desde el punto de vista sanitario"*; así pues, *"en ocasiones, el éxito o fracaso del plan de bioseguridad va a depender del lugar de localización de la granja y de su aislamiento, independientemente de la correcta orientación de las naves, toda unidad de producción avícola debe estar lo más alejada posible de otras naves de producción avícola o de aquellas instalaciones donde se alojen otros animales de distinta especie"*.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

En consecuencia, la SAGARAP ha determinado la necesidad de emitir un acuerdo, como el propuesto, con el objeto de *"establecer las medidas zoonosanitarias que deben existir entre los espacios físicos dedicados a la producción avícola y otro tipo de instalación pecuaria, centros urbanos y centros de disposición de residuos sólidos urbanos, con la finalidad de prevenir el ingreso y establecimiento de plagas y enfermedades de una unidad de producción avícola a otra, así como evitar la diseminación de contaminantes, contribuyendo al bienestar de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, y coadyuvar a prevenir riesgos sanitarios"*.

No obstante, esta Comisión considera que la problemática antes aludida no resulta nueva, pues dentro del marco jurídico vigente actualmente ya existen diversas disposiciones que contienen medidas aplicables para regular la separación mínima entre las unidades de producción avícola y otros establecimientos, mismos que se enlistan a continuación:

- a) Artículo 5, fracción I del RLFS;
- b) Artículos 47 y 48 del Acuerdo por el que se da a conocer la campaña y las medidas zoonosanitarias que deberán aplicarse para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de la Influenza Aviar Notificable, en las zonas del territorio de los Estados Unidos Mexicanos en las que se encuentre presente esa enfermedad² (Acuerdo de Influenza Aviar),
y
- c) Numerales 14.1, 14.2, 14.6 y 14.8 de la Norma Oficial Mexicana NOM-013-Zoo-1994 Campaña Nacional Contra la Enfermedad de Newcastle Presentación Velogenica³.

Particularmente, conforme a la descripción que la SAGARPA refiere con respecto a la problemática, resalta que los problemas específicos que atañen al diagnóstico, prevención, control y erradicación de la Influenza Aviar ya se encuentran contenidos dentro del citado Acuerdo de Influenza Aviar, mismo que agrupa sus disposiciones dentro de una campaña nacional.

En este sentido, se considera que en la actualidad la problemática descrita por esa Secretaría en su MIR pudiera considerarse un tema ya atendido, por lo que la emisión de un nuevo instrumento regulatorio podría estar propiciando mayores cargas económicas y administrativas que pudieran resultar innecesarias para los agentes interesados en establecer o cambiar de ubicación su unidad de producción avícola.

Por lo anterior, esta Comisión considera necesario que la Dependencia clarifique dentro de este apartado los siguientes puntos:

- i) ¿Cuáles son los motivos por los cuales la campaña para el combate de la Influenza Aviar no ha sido del todo adecuada, haciendo un análisis de los logros y áreas de oportunidad que se han visto en la actualidad?;
- ii) ¿Por qué motivos se considera que las disposiciones actualmente en vigor no resultan propias o suficientes para atender la problemática señalada?;
- iii) ¿Cuáles son los puntos específicos de la regulación vigente que se considera deben reforzarse y por qué?;
- iv) ¿Con qué tipo de evidencia documental, internacional o local, técnica o científica, se cuenta para justificar que la ampliación de las distancias que deberá existir entre

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2011.

³ Expedida originalmente con fecha del 28 de febrero de 1995 y modificada el 30 de marzo del mismo año.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

unidades de producción avícola podrían ayudar a reducir los riesgos asociados con el contagio de enfermedad de la población de aves?, y

- v) Exponer de que forma el mayor asilamiento de las unidades de producción avícola, podrá favorecer reducir también los riesgos asociados a la contaminación por aves migratorias y la propia fauna natural que habite en los alrededores de una unidad de producción avícola.

Por otra parte, la SAGARPA ha señalado en su MIR lo siguiente:

- 1) *"Lo ideal sería que el camino o carretera de acceso a la granja sea de uso exclusivo para el personal de la misma, de manera que el tráfico de camiones y personas ajenas a [la unidad de producción avícola] sea el mínimo posible", y*
- 2) *Resulta recomendable que "los caminos de acceso estén asfaltados ya que los caminos de tierra generan bastante polvo al paso de los camiones, convirtiéndose las partículas de polvo en vehículos transmisores de microorganismos causantes de enfermedad".*

Sobre el particular, a partir de la lectura del anteproyecto y su MIR, en opinión de este órgano desconcentrado, no resulta del todo claro si dicha problemática también es abordada por la regulación propuesta y, de ser el caso, cuál sería el mecanismo específico, dentro del análisis de riesgo, por medio del cual esa Secretaría estaría ponderando la accesibilidad a la unidad de producción avícola dentro de los riesgos que se pretenden mitigar.

En consecuencia, esta Comisión estima necesario que la Secretaría proporcione información con la que se describa de forma precisa la problemática que pretende mitigar con la emisión del anteproyecto, abundando su justificación con base en los señalamientos vertidos a lo largo del presente apartado.

Apartado de Identificación de las posibles alternativas a la regulación

En relación con el presente apartado, la SAGARPA ha señalado a través de su MIR, que durante el proceso de elaboración del anteproyecto se analizó la viabilidad de no emitir regulación alguna, así como la posibilidad de implementar esquemas de autorregulación, esquemas voluntarios o incentivos económicos; determinando, en última instancia, que ninguno de estos enfoques resulta pertinente para contrarrestar la problemática identificada.

Aunado a lo anterior, la Secretaría consideró que la emisión de la propuesta regulatoria constituiría la mejora alternativa para atender la problemática descrita, al considerar que con su publicación se dispondría de *"un instrumento jurídico y dinámico que podrá ser actualizado en forma rápida, cumpliendo con las responsabilidades de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades, que se requieren en este caso para la industria avícola"*.

No obstante, tal y como se señaló en el apartado anterior, esta Comisión observa que actualmente ya existen instrumentos regulatorios que contienen medidas que favorecen la prevención, control y erradicación de las plagas y enfermedades que pueden afectar a la producción avícola, como son los numerales 14.1, 14.2, 14.6 y 14.8 de la NOM-013-ZOO-1994⁴, así como los artículos 47 y 48 del Acuerdo de Influenza Aviar.

⁴ En lo que respecta a la NOM-013-ZOO-1994, esta Comisión tiene conocimiento que, a través del anteproyecto *Aviso de cancelación de la Norma Oficial Mexicana NOM-013-ZOO-1994, campaña nacional contra la enfermedad de Newcastle*,



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Por lo anterior, en opinión de este órgano desconcentrado, ya existen disposiciones aplicables que regulan de manera clara y precisa la distancia mínima que deberá existir entre las propias unidades de producción avícola, así como entre las mismas y otros tipos establecimientos que, por el tipo de actividades que se realicen, pudieran propiciar riesgos hacia la sanidad animal y humana. En consecuencia, la emisión de una nueva regulación que precise de manera más estricta la distancia mínima a considerar para las unidades de producción podría resultar en una sobre-regulación sobre el establecimiento de este tipo de infraestructura a lo largo del territorio nacional.

Por lo anterior, esta Comisión solicita a la SAGARPA ahondar en la justificación aplicable dentro del presente apartado, a efecto de poder determinar de manera clara si, efectivamente se han considerado todas las alternativas posibles a la emisión de la propuesta regulatoria y, en particular, lo correspondiente a los siguientes cuestionamientos:

- 1) ¿Cuáles son las motivaciones por las que se hace indispensable reforzar las medidas concernientes a la ubicación de los establecimientos de producción avícola?
- 2) ¿Por qué razón se ha descartado la posibilidad de actualizar alguno de los instrumentos jurídicos vigentes, considerando que en materia administrativa, jurídica y de simplificación regulatoria dicha medida podría resultar mejor para el entendimiento de todos los interesados?
- 3) De acuerdo con lo que se ha señalado en el presente escrito, la SAGARPA ha señalado que resulta necesario reforzar las medidas que actualmente están en vigor, en lo que respecta a la ubicación de los establecimientos; sin embargo, no se ha proporcionado evidencia documental por medio de la cual se haga patente esta necesidad, por lo cual resulta necesario que esa Secretaría incluya dentro de su respuesta la referencia de organismos internacionales (i.e. Organización Mundial del Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Codex Alimentarius, Organización Mundial de Sanidad Animal), así como estudios técnicos o científicos, de procedencia nacional o internacional, por medio de la cual se justifique el establecimiento de una regulación como la propuesta, por lo cual se solicita a esa Dependencia proporcionar este tipo de información como parte de su justificación vertida en lo que respecta a este apartado.

Apartado de Impacto de la Regulación

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

Respecto del presente apartado y derivado de la revisión efectuada sobre la MIR correspondiente al anteproyecto, se observa que la SAGARPA proporcionó información con la que justificó el establecimiento de las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en los artículos 4, 5, 7, 8 y 9, señalado al respecto que la aplicación de estas medidas requieren realizarse *"debido a los riesgos sanitarios existentes para la producción y comercialización de mercancías avícolas a nivel nacional, hacen necesario establecer medidas zoonosanitarias que permitan la prevención y control de enfermedades que puedan afectar a la avicultura nacional"*.

presentación velogénica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1995, recibido en la COFEMER con fecha 4 de marzo de 2015, la SAGARPA tiene la intención de cancelar la aplicación de este instrumento jurídico, debido a que se estima que la enfermedad de Newcastle se encuentra en las etapas próximas para poder decretarse su erradicación total del territorio nacional.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

No obstante, en opinión de esta Comisión hace falta un análisis más detallado respecto a la necesidad de contar con cada una de estas medidas, así como señalar de manera clara y precisa de qué manera su inclusión dentro del anteproyecto podrá coadyuvar a lograr los objetivos que determine la Secretaría lograr con la emisión del propio documento, por lo cual se solicita ampliar dicha justificación, contemplando lo siguiente:

- **Artículo 5.-** Es necesario especificar las razones que motivan a incluir dentro del análisis de riesgo correspondiente la determinación de las distancias que deberán existir entre las instalaciones que refiere dicho artículo, así como los procedimientos conforme a los cuales esa Secretaría los pretende establecer, y
- **Artículos 7, 8 y 9.-** Hace falta señalar por qué se considera necesario modificar las distancias que ya se encuentran establecidas dentro del marco regulatorio vigente, proporcionando para ello evidencia documental que justifique esta necesidad.

2. *Impacto en la competencia*

Respecto al presente apartado, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, párrafo cuarto, y 9, primer párrafo y fracción II del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*, publicado en el DOF el día 16 de noviembre de 2012, esta Comisión solicitó la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), a efecto de conocer si la implementación del anteproyecto promueve o afecta la competencia y libre concurrencia de la industria avícola una vez que esta produzca efectos jurídicos; lo anterior, tomando en consideración que la propuesta regulatoria estaría obligando a que los nuevos establecimientos respeten una distancia mínima mayor a la que actualmente se tiene prevista.

En este sentido, con fecha 22 de junio de 2015, la COFECE remitió a esta COFEMER su oficio ST-CFCE-2015-189, por medio del cual señaló la necesidad de contar con mayor información para poder emitir su opinión. Por lo anterior, esta Comisión solicita a la SAGARPA proporcionar lo siguiente:

- a) Información que presente evidencia técnica o científica que claramente justifique las acciones identificadas en el numeral 8.5 del apartado III. "Impacto de la regulación" de la MIR y permitan determinar con certeza en qué consisten los "riesgos sanitarios existentes para la producción y comercialización de mercancías avícolas a nivel nacional";
- b) Evidencia técnica o científica que permita justificar claramente que las acciones contenidas dentro del anteproyecto, que están relacionadas con el "establecimiento de condicionantes o delimitantes de áreas o zonas geográficas para ofrecer bienes o servicios", tal como lo ha señalado la Dependencia durante el llenado de la "Calculadora de Impacto de la Regulación".

3. *Costos*

En lo que respecta al presente apartado, esta Comisión observa que a través de su MIR, la SAGARPA ha dado cuenta sobre los riesgos asociados a contagios dentro de las unidades de producción avícola, tomando como referencia información periodística en donde se describen las afectaciones económicas que las enfermedades avícolas, como la influenza aviar, han causado a la economía mexicana y estadounidense; no obstante, desde el punto de vista de esta Comisión, lo referido dentro de ese apartado no comprende adecuadamente los costos que resultarían de aplicar las nuevas disposiciones contenidas en el anteproyecto.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

En consecuencia, esta Comisión solicita a la SAGARPA proporcionar información respecto a lo siguiente:

- 1) Hacer una estimación anual de cuántos nuevos establecimientos considera que podrían verse afectados, así como la cuantificación desagregada del costo que esta medida les podría generar a los mismos, una vez que el anteproyecto entre en vigor, tomando en cuenta que, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la propuesta regulatoria, el impacto de la disposición, podría afectar a la totalidad de establecimientos que la LFSA define como unidades de producción⁵, para el caso avícola
- 2) Cuantificar el costo de reubicación a los agentes que ya cuentan con las condiciones previas para instalar una nueva unidad de producción avícola (i.e. terreno, maquinaria y equipo necesarios para iniciar el proceso de construcción de una unidad de estas características) y que tras la emisión del anteproyecto, deban modificar sus planes a fin de poder cumplir con las disposiciones en materia de distancias mínimas, conforme a lo que refiere la propuesta regulatoria.
- 3) Determinar los costos de transporte y logísticos que la ampliación de las distancias pudiera conllevar hacia los particulares que instalen una nueva unidad de producción avícola.
- 4) Estimar el costo que las nuevas disposiciones podrían generar en lo que respecta a precios de venta final, a consecuencia de posibles cambios en la estructura de precios por ajustes en la cadena productiva avícola.

4. Beneficios

Por su parte, con respecto al presente apartado, la SAGARPA ha estimado que los beneficios que se obtendrían de emitir la regulación en comento estarían relacionados con la necesidad de: i) *"coadyuvar en el mejoramiento de la sanidad, incremento de la competitividad"*; ii) *"mejorar el abasto de huevo y carne de ave en el mercado nacional"*, y iii) *"incrementar los volúmenes de productos avícolas en beneficio de la alimentación de la población"*.

Al respecto, en opinión de esta COFEMER hace falta realizar una cuantificar del beneficio esperado, con el fin de poder dimensionar cuál será impacto neto de su aplicación. Para ello, se recomienda tomar en cuenta lo siguiente:

- 1) Considerar los beneficios económicos que, en su caso, se podrían desprenderse de mejorar los criterios de producción avícola, estimando para ello el incremento en la productividad y su valor monetario por la publicación del anteproyecto, así como los posibles impactos sobre el mercado de producción nacional e internacional, y
- 2) Estimar los ahorros económicos que podrían generarse por mejorar la sanidad avícola respecto a padecimientos distintos a la Influenza aviar y la enfermedad de Newcastle, tomando en cuenta estudios técnicos y científicos en la materia.

Lo anterior, a fin de que esta Comisión esté en posibilidades de determinar claramente si los beneficios derivados de la implementación del anteproyecto serán notoriamente superiores a los costos que implicará su cumplimiento, tal como ordena la LFPA en su Título Tercero A.

⁵ Artículo 4, párrafo 104 de la LFSA:

"Unidad de producción: Espacio físico e instalaciones en las que se alojan especies animales, para su cría, reproducción y engorda con el propósito de utilizarlas para autoconsumo, abasto o comercialización";



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

En consecuencia, esta COFEMER queda en espera de que la SAGARPA realice las ampliaciones y correcciones solicitadas a la MIR para los efectos previstos en los artículos 69-I o 69-J de la LFPA, según corresponda.

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

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

FIAR/LEB