SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEMER
Comisión Federal de Mejora Regulatoria

ACUSE

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos

Of. No. COFEME/176607

SECRETARÍA ECONOMÍA
11 DIC 2017
RECIBIDO
OFICIALÍA MAYOR

Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-222-SCFI/SAGARPA-2017 "Leche en polvo o leche deshidratada-materia prima-especificaciones, información comercial y métodos de prueba".

Ciudad de México, 30 de noviembre de 2017

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-222-SCFI/SAGARPA-2017 "Leche en polvo o leche deshidratada-materia prima-especificaciones, información comercial y métodos de prueba"* (Anteproyecto), así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio[1] y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 15 de noviembre de 2017.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto 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) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (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, en virtud de que los artículos 38 fracción II y 39 fracciones V y VII de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) establecen que la SE expedirá las normas oficiales mexicanas a que se refiere, entre otras la fracción I del artículo 40 de la referida Ley, es decir las que tengan como finalidad establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales; así como que deberá coordinarse con las demás dependencias para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de la LFMN.

Asimismo, de conformidad con el artículo 3, fracción V y 4 del Acuerdo Presidencial, se informa que esta COFEMER no se encuentra en posibilidad de verificar la procedencia del supuesto de calidad indicado por esa Dependencia (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

[1] www.cofemersimir.gob.mx
[2] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2017.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 8, Col. San Jerónimo Aculco, La Magdalena Contreras
C.P. 10400, Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22604 | cofemer@cofemer.gob.mx

superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, tal y como se detalla en el siguiente apartado.

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), derivado de lo cual, con fundamento en los artículos Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial, así como 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

En relación con el Anteproyecto y su MIR, esta Comisión observa que la Dependencia ha sido omisa en relación a la información proporcionada, debido a que no ha incluido lo previsto por el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, que a la letra señala:

> *"**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** [...]*" (énfasis añadido).

En este sentido, en términos de lo previsto en el tercer párrafo del artículo Sexto del citado ordenamiento esta COFEMER sugiere a la SE valorar la posibilidad de encontrar áreas de oportunidad para la mejora de alguno de los trámites que la SE mantiene inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios a cargo de la COFEMER, considerando los actos administrativos de carácter general que fundamenten la existencia de los trámites o de sus requisitos. O en su caso, realizar un análisis en donde se demuestre de manera justificada que no existen obligaciones regulatorias o actos que se abrogarán o derogarán.

En función de lo anterior, con fundamento en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la COFEMER vigilará que efectivamente exista una reducción en los costos de cumplimiento de la regulación para los particulares, derivado de la simplificación que realice la SE.

En ese sentido, la COFEMER queda en espera de que la SE envíe la información prevista en el presente apartado (las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán), misma que deberá indicar expresamente en el Anteproyecto y MIR o, en su defecto, brindar la justificación señalada en el artículo Sexto del mismo Acuerdo.

Dicho requerimiento, es necesario, a efecto de poder continuar con el procedimiento de mejora regulatoria indicado en el Título Tercero A de la LFPA.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 8, Col. San Jerónimo Aculco, La Magdalena Contreras
C.P. 10400, Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22604 | cofemer@cofemer.gob.mx

II. Definición del problema y objetivos de la regulación

Conforme a lo señalado por la SE en la MIR, la necesidad de emitir la presente regulación, se desprende de la siguiente problemática:

> *"En el país existen diversas industrias que utilizan la leche en polvo o deshidratada como insumo para ulterior manufactura de productos finales. Las características de* (sic) *físico-químicas del producto no son informadas apropiadamente a los usuarios, por lo que es posible que se utilice leche en polvo o deshidratada que no es adecuada para el proceso de producción, es decir, se puede incorporar al proceso productivo de un producto final que está destinado al consumo humano, leche en polvo que está diseñada para utilizarse en la manufactura de productos para consumo animal, las materias primas mencionadas (leche en polvo para consumo humano y para consumo animal) tienen características físico-químicas diferentes, por mencionar un ejemplo.*
>
> *Actualmente no se cuenta con la suficiente información de las características físico-químicas del producto leche en polvo o deshidratada que permita a los usuarios tomar decisiones de acuerdo al proceso productivo en el cual utilizarán el producto, lo que puede generar competencia desigual entre los productores de un mismo producto final que utilizan leche en polvo como materia prima; ya que algunos productores de productos finales para consumo humano pueden utilizar leche en polvo con un menor costo (por ejemplo, leche en polvo diseñada para elaborar productos finales para consumo animal), obteniendo una ventaja, en relación con aquellos que utilizan una leche en polvo diseñada para elaboración de productos para consumo humano y viceversa. La implementación de la norma permitirá que la leche en polvo que se comercialice en el país cuente con la información de las características físico-químicas, permitiendo una estandarización en su contenido y una competencia justa entre los productores que utilizan leche en polvo como materia prima.*
> ..."

En consecuencia, la autoridad ha determinado la necesidad de emitir la presente norma, con el objeto de "*establecer las especificaciones fisicoquímicas, información comercial y los métodos de prueba contenidos en el proyecto de Norma Oficial Mexicana 'Leche en polvo o leche deshidratada - materia prima – especificaciones, información comercial y métodos de prueba' que son aplicables a la leche en polvo que se comercializa como materia prima dentro del territorio nacional; con ello se busca proveer de mayor información, referente a los parámetros físico-químicos que tiene la leche en polvo o deshidratada, a los agentes económicos que la utilizan como materia prima en posteriores procesos de manufactura de productos finales, a fin de brindar información para una adecuada toma de decisiones conforme a sus procesos productivos y con ello reducir la incertidumbre respecto al producto que están utilizando, así como los costos de transacción relacionados con la información...*"

No obstante lo anterior, esta Comisión observa que respecto a la problemática antes aludida, no se incluyó información empírica (estadística o científica) que respalde claramente las afirmaciones realizadas por el regulador. Lo anterior, a pesar de los datos proporcionados respecto de las unidades económicas que elaboran lácteos a nivel nacional, lo referente al Programa de Abasto Social de Leche LICONSA, las importaciones de leche en polvo, a decir:

> *"El Censo Económico de 2014 señala la existencia de 3,441 unidades económicas que elaboran lácteos nivel nacional, de los cuales 119 elaboran leche líquida, 24 leche en polvo y 3,298 elaboran derivados y fermentos lácteos (INEGI, 2014). Las importaciones están*

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 8, Col. San Jerónimo Aculco, La Magdalena Contreras
C.P. 10400, Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22604 | cofemer@cofemer.gob.mx

reguladas por una política de cupos de importación libres de arancel; desde 2005 los cupos son de 80 mil toneladas. El estudio de la Secretaría de Economía (SE, 2012) anota que la mitad del cupo es asignado al Programa de Abasto Social de Leche LICONSA y el cupo para las preparaciones lácteas de 2006 A 2011 fue de 44,200 toneladas, de las cuales 10 mil son para LICONSA.

La importación de 80 mil toneladas de leche en polvo, que es el monto del cupo de importación, asumiendo las proporciones de leche entera y descremada total importada, equivale a 885 millones de litros de leche líquida equivalente[3]. El valor anterior tiene muchas interpretaciones, una de ellas es que se tiene un déficit de leche líquida en el país que tiene que ser cubierta con importaciones de leche en polvo para satisfacer la demanda de la industria, por ello es importante que toda la leche en polvo o deshidratada que se comercialice en el país cuente con las características físico-químicas señaladas en la presente regulación, a fin de que se brinde certidumbre a los usuarios acerca del producto que están adquiriendo y coadyuva a una competencia justa entre los productores que utilizan la leche en polvo como insumo para posteriores procesos productivos."

Es decir, si bien esa Dependencia proporciona la información previamente enunciada, es omisa en explicar la forma en que la misma se relaciona con la problemática y la situación que pretende atender el Anteproyecto.

En consecuencia, esta Comisión estima necesario que la Secretaría ahonde en la descripción y justificación de la problemática que atañe al Anteproyecto, tomando en cuenta los señalamientos referidos.

III. Impacto de la regulación

Resulta relevante asegurar que la regulación consiga su objetivo al menor costo posible, por lo que la evaluación de impacto que se efectúa en esta sección es importante para identificar los trámites, las acciones regulatorias específicas que pudieran representar una mayor carga para los particulares y verificar si éstas constituyen la opción más viable, así como el análisis económico (costo-beneficio).

1. Identificación y justificación de acciones regulatorias

Respecto del presente apartado y derivado de la revisión efectuada sobre la MIR correspondiente al Anteproyecto, se observa que la SE describió de manera general el establecimiento de las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en los artículos *3.1* y *3.2*, además de los apartados *6. Especificaciones*, *7. Etiquetado comercial del envase* y *8. Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad (PEC)* del Anteproyecto.

No obstante lo anterior y de conformidad con 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 Impacto Regulatorio*[4], (Manual de la MIR), toda nueva disposición que: i) establezca obligaciones o prohibiciones a los particulares u otorgan facultades a éstos; ii) condicione la obtención de un beneficio o prestación, o el otorgamiento de una autorización o concesión al cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones; iii) establezca umbrales o estándares técnicos en relación con procesos productivos, productos o servicios, o los procedimientos de

[3] La equivalencia promedio de un kilo de leche en polvo entera es de 8.33 litros de leche líquida y para la leche descremada la equivalencia es de 11.376 litros de leche líquida (Castro & Romero, 2005, p. 46).
[4] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 8, Col. San Jerónimo Aculco, La Magdalena Contreras
C.P. 10400, Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22604 | cofemer@cofemer.gob.mx

evaluación de conformidad correspondientes; iv) introduzca reglas con el fin de impulsar la competencia en los mercados, y/o v) establezca procedimientos de evaluación de la conformidad, debe ser considerada y justificada como acción regulatoria del Anteproyecto.

En ese sentido, se observa que la SE fue omisa en incluir los apartados *3. Términos y Definiciones* y *5. Denominación Comercial* dentro de la sección de "Impacto de la regulación"; los cuales entran en la definición de acciones regulatorias, derivado de las obligaciones que establecen. Aunado a ello, esta Comisión observa que la información proporcionada en la justificación de algunas de las acciones regulatorias, es de carácter descriptivo; por lo que se solicita a la SE justificar su establecimiento, señalando la manera en que dichas acciones contribuyen a lograr los objetivos del Anteproyecto.

De la misma forma, por lo que hace al apartado referente al *Análisis de Impacto en la Competencia*, se aprecia que identificaron el apartado *6. Especificaciones*, como una *acción regulatoria que restringe o promueve la competencia o eficiencia del mercado*, indicando lo siguiente:

> "...
>
> • ***Describa cómo esta acción puede restringir (limitar) o promover la competencia o eficiencia del mercado:***
>
> *Las especificaciones y métodos de prueba promoverán la competencia equitativa en el mercado nacional de la leche en polvo como materia prima entre los usuarios del producto, toda vez que los participantes en la industria contarán con información sobre los parámetros físico-químicos de la leche en polvo o deshidratada que están adquiriendo como insumo para posteriores procesos productivos.*
>
> • ***Justifique la necesidad de inclusión de la acción:***
>
> *Se establecen las especificaciones y métodos de prueba que debe cumplir la leche en polvo como materia prima, para distinguir las características de este producto, sin éstas no se tiene certeza de las características con las que cuenta el producto comercializado como materia prima.*
>
> • ***¿Se consideró alguna otra alternativa regulatoria respecto de la acción o mecanismo regulatorio que se analiza? Señale cuál fue ésta y justifique por qué es mejor la alternativa elegida:***
>
> *Se analizaron alternativas de carácter voluntario y esquemas de autorregulación, sin embargo, dichos mecanismos no son adecuados para mitigar el riesgo que se justifica en la presente MIR, por ende, los agentes económicos se encontrarían vulnerable a falta de un ordenamiento jurídico eficiente y actualizado que regule los parámetros físico-químicos, información comercial y métodos de prueba para la leche en polvo o deshidratada como materia prima."*

En ese sentido, previo análisis de la información proporcionada se desprende que la SE deberá señalar por qué es importante la intervención del Estado, y que pasaría si el Estado no implementa la acción regulatoria. De la misma forma, se advierte que esa Dependencia no señala por qué considera que la acción elegida es la mejor alternativa regulatoria, lo anterior tal y como lo establece el Artículo 5, Instructivo I., Apartado III. Impacto de la Regulación, C. Análisis de impacto en la competencia,

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 8, Col. San Jerónimo Aculco, La Magdalena Contreras
C.P. 10400, Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22604 | cofemer@cofemer.gob.mx

numeral 8 Acciones regulatorias que restringen o promueven la competencia o eficiencia del mercado, inciso 4) 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 a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio publicado el 26 de agosto de 2010 [sic, el 26 de julio de 2010].

2. *Costos*

En lo referente a la presente sección, se observa que la SE ha determinado en su MIR los costos relacionados al Anteproyecto en lo referente a los costos por la prueba que se deberá llevar a cabo de cada lote (i. e. $20.30 por tonelada); así como el costo total por pruebas (i. e. $34,779,977.00). Sin embargo, se advierte que esa Dependencia fue omisa en considerar entre otros los *costos de etiquetado*, descritos en el apartado 7 del Anteproyecto.

Por lo anterior, se solicita a esa Secretaría ahondar en su análisis correspondiente a los costos estimados por la entrada en vigor del Anteproyecto, a fin de que este órgano desconcentrado esté en posibilidad de determinar claramente si los beneficios derivados de su implementación serán notoriamente superiores a los costos que implicará su cumplimiento, tal como ordena el Título Tercero A de la LFPA.

En este sentido, esta COFEMER queda en espera de que la SE realice las ampliaciones y correcciones solicitadas a la MIR referente a los apartados de *Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria, Definición del problema y objetivos de la regulación,* e *Impacto de la regulación.*

Lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II y 10, fracción V, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero, fracción II, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican[5].

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

Atentamente

El Coordinador General

José Manuel Pliego Ramos

CPR/EVG

[5] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 8, Col. San Jerónimo Aculco, La Magdalena Contreras
C.P. 10400, Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22604 | cofemer@cofemer.gob.mx