

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



000558



Of. No. COFEME/12/0732

Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado **Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-000-ZOO-2011, Sistema Nacional de Identificación Animal.**

México, D.F., a 20 de marzo de 2012

M. EN C. JESÚS ANTONIO BERUMEN PRECIADO
Oficial Mayor

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

Me refiero al anteproyecto denominado **Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-000-ZOO-2011, Sistema Nacional de Identificación Animal**, 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 por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), a través del portal de la MIR¹, el día 6 de marzo de 2012.

Sobre el particular, de acuerdo con la información proporcionada por la SAGARPA en la MIR, esta COFEMER resuelve que el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado en 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). Lo anterior, en virtud de que la SAGARPA manifestó la obligación establecida en el artículo 84 de la Ley Federal de Sanidad Animal (LFSA), en donde se especifica que esa Secretaría *"establecerá las bases para la implementación de sistemas de trazabilidad en animales, bienes de origen animal o productos para uso o consumo animal"*; detallando, en su segundo párrafo, que dicha Dependencia *"mediante disposiciones de sanidad animal, definirá los sistemas de trazabilidad aplicables a las mercancías reguladas"* a que se refiere esa Ley.

Asimismo, se observa que, de acuerdo al artículo 4 de la LFSA, se entiende por Trazabilidad a la *"serie de actividades técnicas y administrativas sistematizadas que permiten registrar los procesos relacionados con el nacimiento, crianza, engorda, reproducción, sacrificio y procesamiento de un"*

¹ www.cofemermir.gob.mx



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



animal, los bienes de origen animal, así como de los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos hasta su consumo final, identificando en cada etapa su ubicación espacial y en su caso los factores de riesgo zoonosarios y de contaminación que pueden estar presentes en cada una de las actividades”.

Por otra parte, con fundamento en los artículos 3, fracción V, y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria, se le informa que no procede el supuesto de excepción aludido por la SAGARPA (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares), toda vez que la información proporcionada por esa Secretaría no resulta suficiente para acreditar cabalmente que, tras la implementación del anteproyecto, los beneficios derivados de su implementación serán notoriamente superiores a los costos asociados a su cumplimiento.

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 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-I de dicho ordenamiento, esta Comisión tiene a bien solicitar las siguientes **ampliaciones y correcciones** a la MIR:

Sección I. Definición del problema y objetivos generales de la regulación

De acuerdo a la información contenida en la MIR en el presente apartado, la SAGARPA señaló que *“es necesario contar con un Sistema de Identificación Animal que garantice, mediante la identificación animal individual bovina o por colmena, la ubicación del origen de todo evento epidemiológico derivado del consumo humano o animal de los productos de origen pecuario”*. Asimismo, manifestó que *“la prevención y manejo de enfermedades exóticas insta del establecimiento de medidas de identificación que garanticen la rastreabilidad desde el origen del problema para coadyuvar en la toma de decisiones sobre riesgos sanitarios y comerciales”*.

No obstante, esa Dependencia omitió incluir alguna referencia respecto a una problemática particular que deba ser atendida en el país a través de la implementación del anteproyecto en comento. Asimismo, se observa que la MIR incluye información descriptiva relativa a los esquemas de identificación y movilización pecuaria que se han adoptado en Argentina, Uruguay y la Unión Europea; sin embargo, no se incluye información concerniente a los problemas de los cuales se ha derivado su adopción, ni evidencia alguna que sugiera que los eventos observados en esos países se asemejen al caso de México.

En este sentido, la COFEMER solicita a la SAGARPA incluir información a través de la cual se evidencie que la formulación de la propuesta regulatoria deriva de una problemática genuina o del seguimiento de prácticas internacionales que han demostrado ser ampliamente efectivas en la atención de algún problema en particular.

2



Sección III. Impacto de la Regulación

1. Trámites

De conformidad con la información plasmada en la MIR del anteproyecto, se advierte que la SAGARPA considera que, como resultado de su implementación, pudiera requerirse la creación de dos trámites; el primero, para solicitar la identificación individual de los bovinos o colmenas pobladas en una UPP y, el segundo, para requerir la reposición del dispositivo de identificación individual de bovinos o colmenas pobladas que hayan sido extraviados o destruidos accidentalmente.

No obstante, en el cuerpo de la propuesta regulatoria se observan diversas disposiciones que pudieran considerarse trámites, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69-B, tercer párrafo, de la LFPA², los cuales se enlistan a continuación:

- Informar los movimientos de los bovinos y colmenas (numeral 4.2.1).
- Reportar pérdidas o robos de los dispositivos de identificación (numeral 4.2.3).
- Registrarse en el Padrón Ganadero nacional (PGN) (numeral 4.2.4).
- Presentar los dispositivos de identificación de animales muertos en las Ventanillas Autorizadas (VAS) o Ventanillas Autorizadas locales (VAL), así como el de colmenas cuya vida útil finalice (numerales 5.9 y 5.11).
- Notificación sobre animales destinados a exportación definitiva (numerales 5.10).
- Entregar semanalmente a la autoridad los dispositivos de animales sacrificados (numerales 6.1.4).

Al respecto, esta Comisión observa que, de acuerdo a lo previsto por los artículos 69-M y 69-O de la LFPA, los casos en los que deben o pueden realizarse los trámites, el medio de presentación de éstos, los formatos que les correspondan y los requisitos que deben adjuntarse a los mismos, así como los plazos máximos de resolución, la aplicación de afirmativa o negativa ficta, los montos de los derechos aplicables y las vigencias de las resoluciones deben estar previstos en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales **o, cuando proceda, en normas oficiales mexicanas.**

² "Artículo 69-B.- (...)

(...)

Para efectos de esta Ley, **por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.**"

2

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Asimismo, este órgano desconcentrado advierte que, conforme a lo establecido en los artículos 3³, fracción XI, y 40⁴, fracciones III y XI, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), las normas oficiales mexicanas no tienen por objeto el establecimiento de trámites, salvo por aquellos relacionados al Procedimiento de Evaluación de la Conformidad a que hace referencia el artículo 80 de la LFMN⁵, por lo que se recomienda a la SAGARPA evaluar la conveniencia de establecer dichos trámites en un ordenamiento jurídico distinto.

Sin perjuicio a lo anterior, en caso de no considerar lo señalado en el párrafo precedente, esta Comisión solicita a la SAGARPA, en su caso, la identificación y justificación de los trámites antes referidos, señalando en cada caso el nombre y tipo (obligación, servicio o conservación) de éstos, su medio de presentación, requisitos, vigencia, plazo y si le será, o no, aplicable la afirmativa o negativa ficta una vez concluido el plazo de resolución de la autoridad; lo anterior, atendiendo lo dispuesto por el marco jurídico vigente.

2. Acciones Regulatorias

Por otra parte, se observa que esa Secretaría identificó y justificó el establecimiento de las acciones regulatorias contenidas en los numerales 4.2, 4.2.1, 4.3, 6.1.1, 6.1.2, 8.1 y 8.2, relativas a la obligación de identificar al ganado bovino y las colmenas, así como de informar a la autoridad su movilización; señalando, a tal efecto, que su objetivo es *"establecer la obligación de que todos los bovinos y colmenas cuenten con el dispositivo de identificación oficial tanto en territorio nacional, como los bovinos importados que no cuenten con una identificación al momento de ingresar al país o se encuentren en tránsito internacional"*.

³ **"ARTÍCULO 3o.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

XI. Norma oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación;

(...)"

⁴ **"ARTÍCULO 40.-** Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

(...)

III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

(...)

XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales; (...)"

⁵ **"ARTÍCULO 80.** Los procedimientos para la evaluación de la conformidad podrán elaborarse en forma general o para cada norma oficial mexicana en particular y, cuando se requiera, para normas mexicanas y podrán incluir la descripción de los requisitos que deben cumplir los usuarios, los procedimientos aplicables, consideraciones técnicas y administrativas, tiempo de respuesta, así como los formatos de solicitud del documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad que deban aplicarse".

2

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



De igual forma, se advierte que dicha Dependencia identificó y justificó aquellas contenidas en los numerales 6.1.3 y 6.1.6, cuyo propósito es *"establecer como requisito para ingreso de los animales a establecimiento de sacrificio la identificación oficial de los bovinos, así como el ingreso al territorio nacional, todos los bovinos importados deberán contar con el dispositivo de identificación oficial armonizado al Sistema Nacional de Identificación Animal (SINIDA) y reconocido por la Secretaría"*.

No obstante lo anterior, esta Comisión observa que el anteproyecto establece otras disposiciones que requieren ser identificadas y justificadas por la SAGARPA, a fin de evidenciar que su diseño atiende a criterios de eficiencia y su consideración se encuentra debidamente fundamentada; ello, conforme a lo descrito a continuación:

- Las restricciones contenidas en los numerales 4.4, 4.5, 4.6 y 4.7, relativos a la reproducción, venta, reutilización y uso de los dispositivos de identificación oficial.
- Las obligaciones a que hace referencia el numeral 5.3, respecto a la participación de Organismos Auxiliares en la ejecución y operación en campo del SINIDA.
- Las características y diseño visual de los identificadores para bovinos y colmenas a que se refieren los numerales 5.6, 5.7, 6.2, 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.3, 6.3.1 y 6.3.2.
- Las disposiciones para vigilar el movimiento y trazabilidad de bovinos y colmenas contenidas en los numerales 5.8, 5.10, 6.1.5.
- El procedimiento que deberá llevarse a cabo para la identificación de bovinos y colmenas, mismo que se detalla en los numerales 7 a 7.8.
- Las sanciones a que hace mención el numeral 10.1, en términos de lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Animal y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

3. Costos

Por otro lado, acorde a la información contenida en la MIR, se advierte que la SAGARPA estimó que la implementación de la propuesta regulatoria en comento pudiera obligar a los particulares a incurrir en los costos de cumplimiento que se detallan a continuación:

- \$463,821,520 pesos para la identificación y colocación de aretes en ganado bovino, considerando un costo aproximado de \$410 pesos por agente económico, incluyendo gastos de traslado y la documentación que deberá presentarse en las ventanillas correspondientes.
- \$18,052,825 pesos por la identificación y colocación de identificadores en colmenas, considerando \$245 pesos por unidad económica, incluyendo gastos de traslado y la documentación que deberá presentarse en las ventanillas que correspondan.

No obstante lo anterior, toda vez que las disposiciones contenidas en el anteproyecto de referencia no se encuentran previstas en un ordenamiento jurídico vigente, en opinión de esta Comisión la

2

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



propuesta regulatoria pudiera generar mayores costos para los particulares, por lo que solicita a la SAGARPA la identificación y cuantificación de los enunciados a continuación:

- Costos por informar a la autoridad sobre los movimientos de ganado bovino y colmenas (numeral 4.2.1).
- Costos por reportar pérdidas o robos de los dispositivos de identificación (numeral 4.2.3).
- Costos por registrarse en el PGN (numeral 4.2.4).
- Costos que pudiera representar para los Organismos Auxiliares la colaboración en la ejecución y operación en campo del SINIDA.
- Costos por la presentación de los dispositivos de identificación de animales muertos en las VAS o VAL, así como de colmenas cuya vida útil finalice (numerales 5.9 y 5.11).
- Costos de la notificación sobre animales destinados a exportación definitiva (numerales 5.10).
- Costos por entregar semanalmente al SINIDA los dispositivos de animales sacrificados (numerales 6.1.4).

Respecto a lo anterior, es necesario que la SAGARPA aporte información suficiente que detalle los supuestos y la metodología bajo los cuales se estimaron los costos antes referidos, así como las fuentes informáticas en base a las cuales fueron calculados, incluyendo la correspondiente a los costos que ya han sido identificados por esa Secretaría, conforme a lo descrito con anterioridad.

4. Beneficios

En contraparte, esa Dependencia manifestó que, como resultado de la implementación del anteproyecto, pudieran desprenderse los beneficios que se enlistan a continuación:

- \$3,811,315,440 pesos derivados de un beneficio de \$120 pesos por animal identificado (31,760,962 animales).
- \$227,073,360 pesos derivados de un beneficio de \$120 pesos por colmena identificada (1,892,278 colmenas).

No obstante lo anterior, desde el punto de vista de esta Comisión, no queda claro cómo fue determinado el beneficio de \$120 pesos por colmena o animal identificado que podrán percibir los particulares. En este sentido, es necesario que la SAGARPA aporte información con la que se detallen, los supuestos y la metodología utilizada en la determinación de los beneficios antes referidos o, en su defecto, aportar información adicional respecto a otros beneficios que estime conveniente considerar respecto al anteproyecto de mérito.



Sección IV. Cumplimiento y aplicación de la propuesta

1. Mecanismos de Implementación de la regulación

En el presente apartado se señaló que *"el SINIDA será regulado por la SAGARPA y operado por uno o varios Organismos Auxiliares. Los recursos se manejarán a través de convenios que suscriba la Secretaría con los mismos Organismos"*.

No obstante, desde la perspectiva de la COFEMER, no queda claro cómo dicha Dependencia dará a conocer el alcance de la NOM a los productores pecuarios y apícolas, a fin de hacer de su conocimiento las obligaciones a que estarán sujetos tras la formalización de la propuesta regulatoria, por lo que solicita a la SAGARPA incluir información relativa al rubro en comento.

2. Esquemas de verificación y Vigilancia

Asimismo, se observa que, para fines de verificación, esa Secretaría y los organismos que autorice para tal efecto, realizarán inspecciones a las Unidades de Producción Pecuarias conforme a lo establecido en los numerales 5, 6 y 7 de la normatividad propuesta. No obstante, desde el punto de vista de esta Comisión no queda claro si dicha verificación será realizada de forma aleatoria o programada, así como las consideraciones por las que se estima que dicho esquema será efectivo para vigilar el cumplimiento del anteproyecto, por lo que se solicita a la SAGARPA detallar los mecanismos para monitorear el grado de cumplimiento observado respecto al anteproyecto.

Sección V. Evaluación de la propuesta

Finalmente, respecto al presente apartado se especifica que *"los beneficios de la implementación del SINIDA podrán evaluarse mediante los incrementos en las exportaciones de productos de origen bovino y apícola, con la apertura de nuevos mercados y el ofrecimiento de productos con valor agregado"*. No obstante, esta Comisión considera que algunos de los incrementos que pudieran observarse en las exportaciones de estos productos pudieran no deberse a la implementación del presente anteproyecto, sino al desarrollo y crecimiento del propio sector.

Aunado a lo anterior, en caso de que la implementación de la propuesta regulatoria genere un incremento de las exportaciones, no queda claro cómo será posible diferenciar dicho efecto del generado por otras variables que pudieran estar involucradas en el aumento de las operaciones comerciales con otros países.

En este sentido, se solicita a la SAGARPA abundar la información relativa a los mecanismos a través de los cuales podrá evaluarse, de forma precisa, el cumplimiento y alcance de los objetivos de la regulación.

2



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Por lo anteriormente expuesto 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 ó 69-J de la LFPA, según corresponda.

Lo anterior se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción IX y 10, fracción V, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el artículo Primero, fracción I, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

Atentamente
El Coordinador General

LIC. JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

DMVL/FIAR