

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**

ACUSE



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Of. No. COFEME/12/1963

Asunto: Dictamen Total (No Final) del proyecto denominado "PROY-NOM-006-SCFI-2012 Bebidas Alcohólicas Tequila-Especificaciones".

México, D.F., a 6 de julio de 2012



Lic. Eduardo Seldner Ávila
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al proyecto denominado "*PROY-NOM-006-SCFI-2012 Bebidas Alcohólicas Tequila-Especificaciones*" (**Proyecto**), así como a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (**MIR**), remitidos por la Secretaría de Economía (**SE**), y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (**COFEMER**) el día 25 de mayo de 2012.

Asimismo, se hace mención al oficio **COFEME/12/1552**, de fecha 8 de junio del presente año, mediante el cual la **COFEMER** resolvió que el Proyecto y su **MIR** cumplen con el Acuerdo de Calidad Regulatoria (**ACR**), quedando éstos sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**LFPA**).

Al respecto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69-E, 69-H y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 7, fracción II, 9, fracción XI y último párrafo y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; esta Comisión tiene a bien emitir el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones generales.

El 6 de enero de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**) la Norma Oficial Mexicana (**NOM**) **NOM-006-2005**, Bebidas alcohólicas – Tequila Especificaciones (**Norma vigente**) con el objeto de implementar mecanismos que procuraran dar mayor control técnico y certeza jurídica a la protección otorgada a la Denominación de Origen del Tequila¹ (**DOT**).

La tendencia de producción y consumo de Tequila ha observado un incremento continuo desde inicios de la década pasada. De la información proporcionada por la **SE**, se estima que el consumo de Tequila representa el 37% de las Bebidas Espirituosas consumidas en el mercado nacional, colocándolo en primer lugar; y en segundo lugar los Destilados y Aguardientes de Agave, con un 17% de consumo. Sin embargo, se ha detectado la incursión de Bebidas Apócrifas en el mercado informal de producción, distribución y venta del tequila tal y como lo refiere la **SE** así como el

¹ Publicada el 13 de octubre de 1977 en el **DOF**.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Consejo Regulator del Tequila, afectando así las ventas y el consumo de esta bebida en detrimento de los consumidores.

Con el objeto de atender esta nueva problemática, la SE ha propuesto fortalecer el marco regulatorio vigente, es decir actualizar la Norma vigente, y de esta forma limitar la propagación del tequila apócrifo. Entre los cambios más importantes se incluyen actualizaciones a las definiciones de algunos procesos productivos y sobre las variedades del producto; también se incluye el señalamiento expreso sobre procesos administrativos que el particular en su carácter de productor o envasador deberá cumplir para tener la autorización correspondiente; se añaden criterios de información comercial que se deberán incluir en el etiquetado del producto, y finalmente se señalan de forma precisa los elementos que deberán incluir los dictámenes de certificación al Tequila.

De lo anterior, esta Comisión considera que la incursión de productos apócrifos implica riesgos de salud a los consumidores, impactan negativamente a toda la cadena formal de producción de esta bebida e incluso dañan el prestigio de la DOT. Por esta razón se considera viable la emisión del Proyecto toda vez que el Estado tiene la encomienda de proteger la salud de los consumidores y garantizar la calidad de los productos con Denominaciones de Origen.

En este sentido, esta COFEMER coincide con los objetivos del Proyecto de NOM, sin embargo, se emiten diversas recomendaciones a fin de que la regulación en comento sea lo más efectiva posible en atacar la problemática y que los beneficios de la misma sean superiores a los costos de cumplimiento para los particulares en términos del artículo 69-E de la LFPA.

II. Definición del problema y objetivos generales.

Derivado del incremento en la oferta en el mercado nacional de bebidas apócrifas del tequila y los efectos negativos que esto ocasiona, la SE ha determinado la necesidad de realizar una actualización a la Norma vigente que regula este producto. Por lo anterior, la SE expresó que *"El objetivo general de la regulación propuesta es actualizar la norma oficial mexicana NOM-006-SCFI-2005 'Bebidas alcohólicas. Tequila – Especificaciones', publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2006 [...]"*

Al respecto, la SE señaló que la regulación propuesta *"[...] actualiza diversas definiciones que se encuentran dentro del texto de la NOM vigente, con el propósito de hacerlas más precisas y sobre todo congruentes con las actividades llevadas a cabo por los jimadores de agave. Asimismo, se aclaran los supuestos bajo los cuales el tequila puede tener color, sabor o aroma, aclarándose en consecuencia las definiciones para las clases de Tequila blanco y joven"*.

En este sentido, y con la finalidad de garantizar al consumidor que el producto que adquiere es auténtico al Tequila, la SE ha propuesto modificaciones a la Norma vigente. En este contexto, la dependencia expresó lo siguiente:

"[L]as modificaciones propuestas buscan delimitar de una manera mucho más específica las responsabilidades de cada uno de los sujetos obligados, que forman parte de la cadena"

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



productora y comercializadora, incluyendo medidas de apremio, precautorias y en su caso sanciones ante el incumplimiento a la NOM.

[...]

Las modificaciones propuestas a la NOM vigente buscan fortalecer el esquema regulatorio vigente, bajo el cual se produce y comercializa el producto denominado 'Tequila', para con ello evitar un daño al consumidor que generalmente se materializa a través del comercio de bebidas alcohólicas de apariencia similar al 'Tequila' que no son elaboradas cumpliendo los requisitos que se establecen en la regulación, en detrimento tanto del consumidor como de la Denominación de Origen correspondiente al producto."

Una parte importante de las modificaciones propuestas buscan delimitar de una manera mucho más específica las responsabilidades de cada uno de los sujetos obligados, que forman parte de la cadena productora y comercializadora, incluyendo medidas de apremio, precautorias y en su caso sanciones ante el incumplimiento a la NOM.

Se clarifican además los requisitos que se deben satisfacer para poder obtener tanto la Autorización para producir Tequila, como el Certificado de Aprobación de Envasadores de Tequila (CAE). Es de suma importancia destacar que los requisitos establecidos en los tramites inscritos en el Registro Federal de Tramites y Servicios, identificados con las homoclaves: SE-04-018 Autorización para producir Tequila y/o Tequila 100 % de Agave y SE-04-017 Certificado de Aprobación de Envasadores de Tequila, se han aplicado en paralelo con los requisitos establecidos en la NOM vigente, sin embargo se considera necesario, para fines de certeza jurídica, referir dichos tramites dentro del cuerpo de la norma propuesta.

Respecto de la información comercial que deben cumplir las etiquetas de los productos, los principales cambios son básicamente tres: a) en el caso de que los tequilas contengan algún sabor, aroma o en su caso color, éstos deberán ser declarados en la etiqueta, b) la etiqueta también deberá contener cualquier otro signo distintivo de conformidad a la legislación, normatividad o reglamentación aplicables en el lugar de comercialización, (cabe destacar que este requisito será casuístico, dependiendo del lugar a donde se pretenda exportar y no será lo común, por lo que no en todos los casos será necesario cambiar la etiqueta del producto) y c) declarar en la etiqueta los dígitos de que identifican al productor, de conformidad con 'el registro del productor autorizado', que deberán acompañar a la contraseña NOM (nuevamente es importante señalar que esta practica en la actualidad ya se lleva a cabo, pero para fines de certeza jurídica, se considera necesario establecer el requisito dentro del cuerpo de la norma propuesta).

Finalmente, dentro del apartado de evaluación de la conformidad, se clarifican los requisitos para la obtención del Dictamen Técnico de Cumplimiento, el Certificado de Cumplimiento y el Dictamen de Cumplimiento de Información comercial.

Las modificaciones propuestas a la NOM vigente buscan fortalecer el esquema regulatorio vigente, bajo el cual se produce y comercializa el producto denominado 'Tequila', para con ello evitar un daño al consumidor que generalmente se materializa a través del comercio de bebidas alcohólicas de apariencia similar al 'Tequila' que no son elaboradas cumpliendo los requisitos que se establecen en la regulación, en detrimento tanto del consumidor como de la Denominación de Origen correspondiente al producto."

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



En este orden de ideas, esta Comisión considera que el Proyecto tiene como finalidad:

- a) Realizar una actualización de las definiciones técnicas que se manejan dentro de la Norma vigente, particularmente de los términos "Jima", "Productor Autorizado", "Tequila", "Tequila blanco o plata" y "Tequila joven u oro";
- b) Adicionar nuevas definiciones sobre los términos que se utilizan dentro de la Norma vigente. Entre éstos se encuentran el Certificado de Aprobación de Envasadores de Tequila y Envasador Aprobado;
- c) Señalar los requerimientos de la autoridad competente, en términos del Proyecto, para cumplir con las disposiciones que se indican dentro de la misma. En particular, se señalan los trámites que la SE requiere para emitir el Certificado de Aprobación para Envasadores de Tequila (CAE), así como para obtener la Autorización para producir Tequila. Es importante señalar al respecto, que dichos trámites ya existían con anterioridad, por lo que no se trata de trámites nuevos;
- d) Añadir información comercial adicional al etiquetado del producto, entre estos se encuentran datos sobre sabores, aromas y colores añadidos; también se debe exponer el número de registro del Productor Autorizado, y
- e) Señalar los criterios necesarios que se requieren contemplar en la elaboración del "Dictamen Técnico de Cumplimiento", el "Certificado de Cumplimiento" y el "Dictamen de cumplimiento de información comercial".

Al respecto, esta Comisión considera que con lo anterior se estarían llevando a cabo acciones en atención a la problemática señalada por el Consejo Regulador del Tequila (CRT) dentro del Anexo V de la MIR y que a la letra dice:

"En el mercado nacional se consume aproximadamente 28 millones de litros de bebidas alcohólicas de todo tipo y de esa cifra diez millones son de procedencia ilegal"

Asimismo en el mercado local se encuentran bebidas que presentan alguna similitud con el tequila pero que en realidad es alcohol de muy baja calidad.

El 50 por ciento del mercado del tequila lo ostentan aquellos que falsifican el producto rellenan las botellas y que lo fabrican fuera de la norma además de que dichos artículos se venden en la ilegalidad y sus productores o comercializadores no pagan impuestos resultan ser 40 por ciento más baratos que el tequila original.

De acuerdo a lo anterior, es urgente tomar las medidas necesarias para establecer el Estado de derecho en lo que se refiere a la producción y comercialización de productos ilícitos y apócrifos que engañan a los consumidores y atentan contra sus intereses y su seguridad."

De esta forma, se estaría fortaleciendo la autenticidad de la DOT sobre productos que dicen ser tequila, sin tenerlo acreditado en términos de la Norma vigente y demás disposiciones aplicables,

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



eliminándose con ello el daño a la imagen y prestigio del producto, su Denominación de Origen y, asimismo, reduciéndose el riesgo a la población consumidora de Tequila.

En este sentido se estaría intentando lograr una diferenciación clara con respecto aquellas bebidas alcohólicas que se hacen pasar como tequila sin cumplir con la norma vigente y demás disposiciones aplicables, e incluso llegan a utilizar otro tipo de insumos que podrían implicar un riesgo a la salud, y que a todas luces confunden y engañan al consumidor.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, se solicita a esa dependencia precisar cual sería una definición del término "tequila apócrifo" puesto que de la información proporcionada en el apartado 2 de la MIR (Describe la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta), se desprende:

"Derivado del crecimiento del mercado del tequila, se ha observado el desarrollado de un mercado de bebidas alcohólicas de apariencia similar al tequila, las cuales se producen y comercializan sin sujetarse al cumplimiento de las especificaciones establecidas en la norma oficial mexicana vigente. Ejemplo de lo anterior, son los datos del Consejo Regulador del Tequila, los cuales advierten que de cada diez litros de tequila que se consumen en el mercado nacional, entre tres y cinco son apócrifos (Anexo V), lo anterior representa aproximadamente la comercialización anual de diez millones de litros de tequila apócrifo. En este sentido, el riesgo de que el consumidor adquiera en el mercado bebidas alcohólicas similares al tequila, pensando que en realidad lo son, es significativo."

Es decir, dentro del término "tequila apócrifo" no está claro si también se están considerando aquellas bebidas alcohólicas hechas a partir de agave que no cuentan con denominación de origen, y que no se encuentran dentro de la ilegalidad, o solamente las que sí se ostentan como tequila cuando en realidad no lo son y por lo tanto no cumplen con las disposiciones normativas vigentes.

El objeto de lo anterior, es que esta Comisión considera que al no lograr una identificación precisa de la problemática, en este caso del "tequila apócrifo", se podría estar incurriendo en acciones que deriven en la sobrerregulación de la industria tequilera. Es decir, cuando el regulador realiza acciones más que proporcionales al riesgo o a la problemática que se pretende atender. Lo anterior se conoce en la literatura de la regulación como el *error tipo II*². El efecto que se puede causar en estos casos, es que se podrían estar promoviendo otros riesgos o, en su caso, reduciendo beneficios potenciales hacia el mercado del Tequila (lo que incluye a la cadena productiva encargada de elaborar el producto).

III. Identificación de posibles alternativas regulatorias.

En la respuesta a la pregunta 4 de la MIR, la SE expresó lo siguiente:

² "Regulación Basada en Riesgos: Un Nuevo Enfoque para el Diseño de la Política Regulatoria en México", publicación realizada por la COFEMER y disponible para su consulta en:
<http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/03.10.2011/RIESGO%20FINAL.PDF>

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



"No emitir regulación alguna"

Se evaluó la opción de no emitir regulación alguna; sin embargo, esta alternativa no resulta viable pues implica continuar exponiendo al consumidor a la adquisición de productos que se denominen Tequila, sin serlo, de conformidad con la denominación de origen y la regulación en la materia, en detrimento de sus intereses.

Esquemas de autorregulación

Se evaluó la alternativa de desarrollar esquemas de autorregulación, se concluyó que la alternativa tampoco es viable debido a que los programas de autorregulación y difusión por sí solos no disminuyen riesgos, ni otorgan seguridad jurídica a los destinatarios y a los beneficiarios de la NOM.

Esquemas voluntarios

Se evaluó la alternativa de atender la problemática a través de esquemas voluntarios, al respecto, la alternativa tampoco resulta viable. Una de las múltiples características que identifican a una Norma Mexicana (NMX) es el carácter voluntario de su aplicación; conforme a ello, si se procurara hacer cumplir las disposiciones obligatorias de una Ley Federal mediante un instrumento cuyo cumplimiento se realiza de manera voluntaria, se carecería de la fundamentación adecuada para su aplicación.

Incentivos económicos

Los incentivos económicos no representan una alternativa viable, respecto de establecer y emitir la regulación propuesta, debido a que la problemática planteada en la presente manifestación de impacto regulatorio, no se liga con la capacidad económica de los productores que elaboran Tequila, si no que se relaciona con la manera en la cual los productores llevan a cabo sus procesos productivos para dar cumplimiento con la regulación vigente.

Otro tipo de regulación

Con respecto a la alternativa de implementar otro tipo de regulación, la inclusión de este tipo de disposiciones en Reglamentos o Leyes no es conveniente, ya que éstos documentos no establecen las especificaciones que el Tequila debe cumplir para determinar su autenticidad, a su vez, en estos instrumentos jurídicos, la participación de los diversos sectores involucrados es más reducida y limitada que en una Norma Oficial Mexicana, en la que hay un proceso de consenso y de consulta pública".

En relación con lo anterior, y sin perjuicio de lo comentado en el apartado II, esta Comisión estima que con la emisión del Proyecto se contribuiría a brindar certeza y seguridad jurídica a los involucrados en la cadena productiva que elabora Tequila al delinarse mejor los requisitos que se requieren a lo largo del proceso de producción del producto y los medios por los cuales se pueden obtener los dictámenes, certificados, autorizaciones y demás disposiciones. Por ello se estima que la regulación propuesta por la Secretaría resultaría la pertinente.

Asimismo, en respuesta a la pregunta 6 de la MIR, la SE también señaló el modo en que en otros países se atiende la problemática planteada:

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

"a) CHILE: la Ley N° 18.455, sobre producción, elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres, aprobada por decreto el día 1 de diciembre del 2010.

El ordenamiento jurídico en cuestión establece que en materia de etiquetado de bebidas alcohólicas, los envases o etiquetas de los productos deberán indicarse, a lo menos, las siguientes menciones: denominación o naturaleza del producto; graduación alcohólica; volumen; nombre y domicilio del envasador. En los productos importados, deberá indicarse, además, el país de origen y el nombre y domicilio del importador.

Así mismo, se prohíbe el uso en etiquetas, envases y embalajes, de indicaciones geográficas, denominaciones de origen, expresiones tradicionales, menciones complementarias de calidad o denominaciones extranjeras protegidas, que hayan sido reconocidas como tales en virtud de tratados internacionales ratificados por Chile, las cuales sólo podrán ser utilizadas en las condiciones establecidas en dichos tratados.

b) ESTADOS UNIDOS: Estados Unidos considera bebidas alcohólicas generalmente a aquellas bebidas que tienen un contenido alcohólico superior al 0,5% en volumen, éstas se encuentran reguladas y controladas por diversos Organismos y/o Agencias de carácter tanto Federal como Estatal, abarcando temas tan dispersos como la fiscalidad, la seguridad alimentaria o la protección de la salud y de los consumidores o regulando cuestiones como las formas de comercialización de los mismos. Ello conlleva por lo tanto la existencia de diferentes niveles, fases y procesos de regulación del mercado que aportan a la comercialización de estos productos una complejidad que quizás no se encuentre en otros países.

De acuerdo a lo anterior, El Título 27 del Código Federal de Regulaciones en Materia de Bebidas Alcohólicas en sus secciones 5.21 y 5.22 establece lo que denomina estándares de identidad que son definiciones que establecen las características y especificaciones de cada una de las diferentes categorías de bebidas espirituosas.

En lo relativo al etiquetado, la reglamentación de las bebidas alcohólicas de los Estados Unidos, prohíbe en su sección 5.42 'las declaraciones o frases que sean falsos, o bien, que por ambigüedad, omisión o inferencia se tienda a crear una impresión engañosa y confundir al consumidor'.

Finalmente, en aquello que respecta a la publicidad que se hace a las bebidas alcohólicas, la reglamentación de Estados Unidos establece en su sección 5.65 que ninguna bebida espirituosa debe contener declaraciones falsas de cualquier tipo o que, independientemente de su falsedad, directa o ambiguamente, o bien, por omisión o inferencia o por la adición de material técnico o científico irrelevante tienda a crear una impresión errónea del producto.

c) UNION EUROPEA: El Reglamento (CE) No 110/2008 del Parlamento Europeo establece las medidas aplicables al sector de las bebidas espirituosas, mismas que deben contribuir a alcanzar un nivel elevado de protección de los consumidores, y evitar las prácticas engañosas, dichas medidas también deben preservar el renombre que las bebidas espirituosas comunitarias han alcanzado en el mercado comunitario y en el mundial, procurando la protección e información de los consumidores.

El Reglamento en cuestión define conceptos tales como el de bebida espirituosa, alcohol de origen etílico, así como las diferentes categorías de bebidas espirituosas, la designación, presentación y etiquetado que éstas deben cumplir, las indicaciones geográficas, su control y protección.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

Como puede observarse, las especificaciones establecidas en el citado reglamento tienen el propósito de proveer de reglas claras a la producción y comercialización, para que éstas no causen confusión al consumidor en detrimento de sus intereses y de la propia calidad de las bebidas con denominación de origen.

d) SUIZA: El ordenamiento jurídico denominado "Swiss Alcohol Board" (SAB) es responsable de la implantación de la ley referente al alcohol en Suiza, todas las bebidas alcohólicas con fines industriales se rigen por dicha ley. En cuanto a la información comercial que deben contener las etiquetas de las bebidas alcohólicas, el artículo 58 de la SAB establece que éstas deben cumplir con los siguientes requisitos: a) toda la información del rotulado o etiqueta debe declararse de origen, a excepción del número de lote que deberá estar impreso en el producto terminado sin que necesariamente esté reportado en la etiqueta o rótulo, b) la etiqueta o rótulo de las bebidas alcohólicas no deberá describir o presentar el producto envasado de una forma falsa, equívoca o engañosa o susceptible de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto, c) en las etiquetas, no podrán emplearse expresiones, leyendas o imágenes en idioma diferente al castellano que induzcan a engaño al público, haciendo pasar los productos como elaborados en el exterior, d) en las bebidas alcohólicas, no podrán emplearse expresiones, leyendas o imágenes que sugieran propiedades medicinales o nutricionales, e) en las bebidas alcohólicas, no podrán emplearse expresiones, leyendas o imágenes señalando que son de tipo exportación a menos que esta operación se venga realizando en forma regulada y comprobada y f) los rótulos o etiquetas que se adhieran a los envases de las bebidas alcohólicas deberán aplicarse de manera que no se puedan remover o separar de éste."

De lo anterior se observa que las regulaciones, en general, buscan otorgar información confiable y precisa, con el fin de dar protección a los consumidores, evitando generar imprecisiones a partir de declaraciones falsas, ambiguas o por medio de omisiones en lo que sea señalado.

Las necesidades de brindar mayor información comercial al etiquetado del producto buscan atender el problema de la *asimetría de la información*. Este problema surge del sesgo que existe entre la información que conoce el productor y el consumidor. Naturalmente, el productor al ser el agente que lleva a cabo la preparación del producto tiene mayor conocimiento sobre los insumos utilizados y los procesos realizados en la elaboración del Tequila. En cambio, el consumidor al no estar tan familiarizado con la elaboración de la bebida, sólo cuenta con la información que observa de tener al alcance el producto final, previo a su adquisición, por lo que el etiquetado representa un medio para la transmisión a éste último sobre los datos relevantes del producto.

Por lo anterior, esta Comisión considera que las modificaciones que se pretenden realizar a la Norma vigente a partir de la implementación del Proyecto, se mantienen en concordancia con prácticas internacionales, lo que brinda seguridad al consumidor y garantiza la autenticidad de la DOT al combatir asimetrías en la información.

IV. Impacto de la Regulación

a. Acciones regulatorias

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



La SE en respuesta a la pregunta 7 de la MIR argumentó lo siguiente:

"La regulación propuesta contiene disposiciones en materia de protección a los consumidores.

La modificación a la regulación vigente busca ser un medio que garantice a los consumidores, que adquieren un producto que se ostenta como tequila, la certeza de que éste es elaborado cumpliendo los requisitos mínimos que garanticen su autenticidad.

Como consecuencia del fortalecimiento del esquema regulatorio, principalmente en lo relativo a la actualización de definiciones, la delimitación de las responsabilidades de cada uno de los sujetos que forman parte de la cadena productora y comercializadora del tequila, las modificaciones en el apartado de información comercial y el esclarecimiento, dentro del apartado de evaluación de la conformidad, de los requisitos para la obtención del Dictamen Técnico de Cumplimiento, el Certificado de Cumplimiento y el Dictamen de Cumplimiento de Información comercial. Se espera que tanto los consumidores como productores y comercializadores con presencia en todo el territorio nacional vean, con la regulación propuesta, mitigado el riesgo tanto de engaño o confusión al consumidor, como de la aparición de prácticas desleales de comercio, que van en contra de los intereses del consumidor".

De lo anterior, esta Comisión considera que las modificaciones propuestas dentro del Proyecto atienden adecuadamente los objetivos señalados en su MIR, al permitir que los consumidores de Tequila cuenten con mayor seguridad sobre que el proceso de elaboración de la bebida se realiza con los lineamientos que permiten garantizar su calidad; de igual manera, a través de los requisitos que permiten contar con mayor información dentro del etiquetado del producto final.

Por otra parte, la SE indica los requisitos y demás disposiciones³ que se estarían modificando en el Proyecto:

"Establecen requisitos (artículos aplicables y justificación)

Artículos aplicables: 6.5.4.2 inciso a) y 10.2

Justificación: Se clarifican, mediante una referencia a los tramites inscritos en el Registro Federal de Tramites y Servicios, identificados con las homoclaves: SE-04-018 Autorización para producir Tequila y/o Tequila 100 % de Agave y SE-04-017 Certificado de Aprobación de Envasadores de Tequila, los requisitos que se deben satisfacer para poder obtener tanto la Autorización para producir Tequila, como el Certificado de Aprobación de Envasadores de Tequila (CAE). Es de suma importancia destacar que los requisitos establecidos en ambos tramites se han aplicado en paralelo con los requisitos establecidos en la NOM vigente, sin embargo se considera necesario, para fines de certeza jurídica, referirlos dentro del cuerpo de la norma propuesta.

Artículos aplicables: 11.1 incisos c), h) y j)

Justificación: Se modifican los requisitos en el marcado de los envases que contienen al producto objeto de la regulación. Los cambios se relacionan en lo concerniente al inciso c) con la obligación de declarar en la etiqueta los aromas o sabores añadidos, cuando estos hayan sido agregados al tequila. En lo que respecta al inciso h) se establece el requisito de

³ Respuesta a la pregunta 9 de la MIR.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



colocar en la etiqueta cualquier otro signo distintivo conforme a la legislación, normatividad o reglamentación aplicables en el lugar de comercialización, conforme al convenio de corresponsabilidad inscrito en el IMPI. Lo anterior dependerá sobre todo del lugar a donde se vayan a exportar el producto. Finalmente, en lo que toca al inciso j) se establece el requisito de colocar en la etiqueta 'el registro del productor autorizado', es importante mencionar que ésta practica actualmente se lleva a cabo, sin embargo, para fines de certeza se incluye el requisito en el cuerpo de la norma.

Otras (artículos aplicables y justificación)

Artículos aplicables: 4.1, 4.2, 4.4, 4.13, 4.20, 4.36, 4.36.1 y 4.36.2

Justificación: *Se modifican las definiciones de los siguientes conceptos: Abocado, Agave de la especie tequilana weber variedad azul, Certificado de aprobación de envasadores de tequila, Envasador aprobado, Jima, Tequila, Tequila blanco o plata y Tequila joven u oro. El objetivo de la acción regulatoria es clarificar lo que se entiende por cada uno de los conceptos mencionados, que se utilizan en el texto de la norma".*

Es importante resaltar que aunque el Proyecto refiere trámites que no estaban contemplados dentro de la Norma vigente, no se trata de trámites nuevos, sino de dos trámites previamente inscritos dentro del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), de modo tal que lo anterior no implica nuevos costos para los particulares (en este caso los productores y envasadores de la bebida), sino de disposiciones previamente establecidas.

Si bien, las modificaciones dispuestas dentro del Proyecto incorporarían dichos trámites por primera vez a la normatividad del Tequila, ello no implicaría necesariamente que los particulares incurrirán en nuevos costos, pues como se refirió en el párrafo anterior, se tratarían de trámites previamente inscritos, de los cuales tanto los productores como los envasadores del Tequila ya previamente han requerido tramitar, por lo que de emitirse el Proyecto, solo requerirían ser ratificados.

Al respecto, esta Comisión considera a bien la señalización expresa de los trámites que se deben realizar para tener la autorización como productor o envasador de la bebida, pues esto permite generar certidumbre jurídica a la cadena productora de Tequila.

Sin embargo, la COFEMER considera que a efecto de brindar mayor claridad al Proyecto y con los objetivos establecidos dentro de su MIR, las disposiciones que señalan los trámites referidos anteriormente deberán estar localizadas dentro del Proyecto de NOM, en el apartado 13 "Evaluación de la Conformidad".

Asimismo, esta Comisión observa que la SE omitió en su MIR señalar las modificaciones propuestas en otros apartados del Proyecto (ie: Etiquetado y Especificaciones y Evaluación de la Conformidad), por lo que se solicita a la Secretaría completar la información faltante.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



b. Impacto económico

Por lo que respecta al análisis de impacto del Proyecto que realiza la COFEMER, éste tiene como finalidad, verificar que los beneficios derivados de la regulación sean superiores a sus costos. Al respecto, la SE estimó los siguientes costos y beneficios.

A. Costos

- i. Que las modificaciones propuestas dentro del Proyecto no generarían incrementos en los costos de producción de la cadena productora del Tequila, debido a que no se estarían realizando cambios en los procesos;
- ii. Que no se contemplan incrementos en los precios del producto ni afectaciones en su disponibilidad, debido a que, tal y como se expone en el punto i anterior, no se estarían incrementando los costos del proceso productivo de la bebida;
- iii. Que derivado de los cambios incluidos dentro del Proyecto, se esperaría que los comercializadores de Tequila, tuvieran que realizar nuevas etiquetas para los envases de sus productos en los casos en que a) al producto se le añadiera algún tipo de aroma, sabor o color; o b) la normatividad aplicable en el lugar de comercialización, estableciera la necesidad de incluir algún tipo de signo distintivo en la etiqueta;
- iv. Que la presentación más común del producto tequila, se hace en botellas de un litro;
- v. Que se estima se elaborarán un total de 261'100,000 litros de Tequila, por lo que siguiendo con el supuesto expuesto en el punto iv anterior, se esperaría contar con un total de 261'100,000 envases para comercializar el producto;
- vi. Que en el supuesto de que la totalidad de la producción cayera en alguno de los supuestos señalados en el inciso iv anterior, el total de envases a reetiquetar, serían las 261'100,000 señaladas en el inciso v anterior;
- vii. Que el precio promedio de etiquetas, a precio de mayoreo, es de \$142 pesos el millar;
- viii. Que se estima un costo total de **\$37'076,200** pesos por realizar el reetiquetado, lo que resulta de hacer la siguiente operación $261'100,000 * 142 \div 1,000$;
- ix. Que existen productores que para comercializar su producto, generalmente en el extranjero, realizan convenios con otros agentes económicos al fin de que estos últimos envasen el producto, por lo que para poder realizar esta acción, deberán contar con el CAE;
- x. Que los agentes económicos que en la actualidad cuentan ya con el CAE, a partir de la entrada en vigor del Proyecto, se les dará un plazo para renovar el Certificado, sin costo adicional;

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



- xi. Que sin perjuicio de lo expuesto en el numeral anterior, existen costos indirectos para los agentes que busquen renovar su CAE (traslado, hospedaje, alimentos, etc.). Dicho costo esta calculado en 400 dólares por agente (al tipo de cambio de 13.17 pesos por dólar);
- xii. Que existen en total 149 empresas productoras de tequila, de las cuales el 13% de éstas exportan su producto, de modo que a partir de lo señalado en el numeral x, se estima que alrededor de 20 empresas tendrían la necesidad de realizar la renovación del CAE;
- xiii. Que por lo expresado en los numerales xi y xii anteriores, se calcula el costo total por renovación del CAE en **\$105,360** pesos, resultado de hacer la siguiente operación: $400 * 13.17 * 20$;
- xiv. Que la totalidad de los productores de Tequila y Tequila 100% agave, requerirán renovar su autorización para hacerlo;
- xv. Que para renovar la autorización señalada en el numeral anterior, se contará con un plazo establecido, además de que dicho trámite no tendría costo adicional;
- xvi. Que sin perjuicio de lo establecido en el inciso xv anterior, existen costos indirectos para los productores por realizar el trámite (traslado, hospedaje, alimentos, etc.). Dicho costo esta calculado en 100 dólares por empresa (al tipo de cambio de 13.17 pesos por dólar);
- xvii. Que a partir de las 149 empresas productoras de Tequila existentes, y observando el costo de 100 dólares que se expresa en el inciso anterior, se calcula un costo total de **\$196,233** pesos por concepto de renovación de la autorización de productor, resultado de realizar la siguiente operación $100 * 13.17 * 149$, y
- xviii. Que resultado de sumar lo expresado en los inciso viii, xiii y xvii, se estima un costo total de **\$37'377,773** pesos por emitirse la regulación.

B. Beneficios

- xix. Que de emitirse el Proyecto, los consumidores de tequila se estarían beneficiando con la eliminación de riesgos al momento de adquirir el producto;
- xx. Que existe un diferencial en el precio de mercado para un tequila original y un tequila apócrifo. Dicho diferencial refleja el costo social, que puede interpretarse como el menoscabo o pérdida en bienestar para los agentes económicos involucrados en el mercado de dicha bebida;
- xxi. Que el tequila que cumple con la Denominación de Origen, tiene un precio promedio de mercado de \$196 pesos por litro;
- xxii. Que el tequila apócrifo, el cual no cumple con las especificaciones de la Denominación de Origen, tiene un precio promedio de mercado de \$65 pesos por litro;

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



- xxiii. Que el diferencial señalado en el punto xx anterior, está calculado en \$131 pesos, valor resultante de realizar la resta de 196 – 65;
- xxiv. Que en 2011 fueron consumidos en México 77'350,000 litros de Tequila, de los cuales se estima entre el 30 y el 50% son tequila apócrifo (anexo V de la MIR);
- xxv. Que considerando un consumo tequila apócrifo del 30%, a partir de lo indicado en el punto xxiv anterior, se estima una comercialización de 23'205,000 de litros de este producto, y
- xxvi. Que por lo expuesto en los numerales xxiii, xxiv y xxv anteriores, el beneficio de emitirse el Proyecto ascendería a **\$3,039'855,000 pesos**;

En relación a los beneficios que la SE expone para el presente Proyecto, esta Comisión considera no se encuentran del todo justificados por las siguientes cuestiones:

Primero.- Que la dependencia no provee de información que permitan constatar que efectivamente existe un diferencial en precios entre las bebidas elaboradas con todos los requisitos que establece la Norma vigente;

Segundo.- Que si efectivamente existe un diferencial en precios, en la presente MIR no se incluyen los elementos estadísticos que permitan justificar de forma clara el valor promedio al que las bebidas apócrifas del tequila se están comercializando, y

Tercero.- Que del análisis realizado por la COFEMER al Proyecto, se considera que las modificaciones propuestas apuntalan principalmente al fortalecimiento de los procesos que deben considerar realizar los productores del Tequila y no necesariamente ello implica el combate a la producción de tequila apócrifo. En otras palabras, si bien el consumidor estará mejor informado sobre la calidad del producto, ello no implicaría automáticamente desplazar a la competencia desleal del mercado.

Adicionalmente, esta Comisión considera pertinente hacer las siguientes observaciones puntuales a la Secretaría sobre del presente apartado:

- 1) Que en futuras Manifestaciones de Alto Impacto Regulatorio, cuando se utilicen valores en divisas internacionales, se señale de manera explícita el tipo de cambio utilizado, así como la fecha en que se obtuvo dicho valor, y
- 2) Se justifiquen cuales son los costos indirectos a los que la SE se refiere para cuantificar el impacto económico de renovar el CAE y la "Autorización como productor de tequila" que se señalan en los numerales xi y xvi respectivamente.

Así las cosas, la COFEMER considera necesario ampliar la justificación sobre dichos puntos a fin de hacer claro el impacto que el Proyecto generaría de llegarse a implementar y que se cuente con elementos suficientes para poder emitir un pronunciamiento definitivo al respecto.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



V. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta.

La SE manifestó en la pregunta 16 de la MIR que: “[...] se continuará promoviendo la utilización de la denominación de origen “Tequila” entre los productores de la región protegida por la declaratoria del IMPI, los cuales deberán obtener la certificación correspondiente ante el Consejo Regulador del Tequila, misma que deberán presentar ante el IMPI para poder obtener la autorización que les permita utilizar la denominación de origen correspondiente”.

Por lo que respecta a la evaluación de la propuesta, de conformidad con lo manifestado por la SE, informó que: “Una forma a través de la cual se podrá evaluar el logro de los objetivos de la regulación propuesta es mediante el seguimiento de los estudios elaborados por la Procuraduría Federal del Consumidor. Se espera que una vez implementada la modificación a la NOM vigente, pueda atenuarse el riesgo de que el consumidor adquiera un producto que él considere de manera errónea como Tequila, por no comprender claramente la diferencia existente entre ésta y un producto con otra denominación comercial”.

Al respecto, se debe tener claro el propósito del Proyecto, el cual consiste en reforzar la Norma vigente a fin de garantizarle la autenticidad al consumidor. Por ello la revisión del cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta son fundamentales, ya que con ello, se fortalece el marco normativo del Tequila. Además, resulta importante tener en cuenta la necesidad de mantener los mecanismos a través de los cuales, se pueda detectar la comercialización de aquellos productos denominados tequila y que no cumplen con las disposiciones aplicables.

Des esta forma, esta Comisión ve bien el que se hayan delineado claramente los requisitos que se deberán contemplar para la elaboración del *Dictamen Técnico*, *Certificado de Cumplimiento* y el *Dictamen de cumplimiento de información comercial* (numerales 13.1, 13.2 y 13.3 respectivamente del Proyecto). Sin embargo, este órgano desconcentrado considera que éstos pueden implicar costos adicionales hacia los particulares dedicados a la industria del Tequila, por esta razón, se solicita que la SE brinde una justificación clara sobre las razones por las cuales lo anterior no fue contemplado como parte del impacto de la regulación.

VI. Consulta pública.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, se manifiesta que el Proyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 25 de mayo del presente año. Al respecto, se ha verificado que desde esa fecha y hasta la actualidad, no se han recibido comentarios de particulares⁴.

Por otra parte, la SE informó en la pregunta 19 de la MIR que se formó un grupo de trabajo/comité técnico para la elaboración conjunta del Proyecto con la Cámara Nacional de Industria Tequilera y la Procuraduría Federal del Consumidor, de donde se manifestó “la necesidad de actualizar la

⁴ Se ha recibido un comentario de la Comisión Federal de Competencia, el cual se analiza en el apartado VII de presente Dictamen.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Norma Oficial Mexicana vigente, a efecto de fortalecer el esquema regulatorio que le aplica a la denominación de origen 'Tequila'. De igual forma se resaltó la importancia de diferenciar plenamente los productos que cuenta con la denominación de origen del Tequila con respecto aquellas bebidas que cuentan con una apariencia similar a este; para con ello, evitar que se genere confusión en el consumidor, al momento de adquirir los diferentes productos".

En conclusión, la SE informó que: "Como resultado de las consultas realizadas definidas en la pregunta 19, se determinó actualizar la regulación vigente, en los términos expuestos en la pregunta 1 de la presente Manifestación de Impacto Regulatorio".

En relación con lo anterior, esta COFEMER no tiene comentarios al respecto.

VII. Observaciones puntuales al Proyecto

El día 30 de mayo de 2012, la COFEMER mediante oficio COFEME/12/1390 solicitó a la Comisión Federal de Competencia (COFECO) que, en el marco del Convenio de colaboración administrativa⁵ que se tiene celebrado entre la COFEMER y la COFECO, esta última emitiera su opinión en materia de competencia y libre concurrencia respecto del presente Proyecto.

De esta forma, el pasado 21 de junio del presente la COFECO emitió su opinión (**B001202987**) señalando que:

"[La COFECO] considera que las modificaciones que se incorporan a la NOM-006-SCFI-2005 resultarían neutrales al proceso de competencia y libre concurrencia, ya que tienen como finalidad dar claridad a los procedimientos de certificación de envasado, sanciones y evaluación de la conformidad, entre otros. En este sentido, no se no prejuzga sobre los efectos que en materia de competencia y libre concurrencia podrían tener las disposiciones de la NOM-006-SCFI-2005 que no fueron modificadas por el anteproyecto."

Al respecto, la COFEMER hace de su conocimiento lo pronunciado por la COFECO y no tiene comentarios adicionales al respecto.

En resumen, a partir de lo expuesto a lo largo de este Dictamen, esta Comisión manifiesta su coincidencia con la SE sobre el Proyecto y su objetivo, que consiste en hacer ajustes al marco normativo del Tequila, ya con ello se garantizan las buenas prácticas en los procesos de elaboración de la bebida. Además, a partir de los cambios propuestos, se garantiza mantener el prestigio y la calidad del producto, lo que puede implicar un impulso a la demanda del producto tanto a nivel nacional como internacional.

El presente Dictamen Total (No Final) se emite con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA; 7, fracción II, 9, fracción XI y último párrafo, y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero, fracción II,

⁵ Celebrado el 9 de marzo de 2005.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS**



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁶.

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

Atentamente
El Coordinador General

Paulo Esteban Alcaraz Arias

Exp. 03/2037/250512
LEB/PEA

⁶ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.