



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
CONSEJO CONSULTIVO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA REGULATORIA

Of. No. COFEME/17/4364

009894

Asunto: Se emite Dictamen Total, con efectos de final, respecto del anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-003-SAG/GAN-2016, propóleos, producción y especificaciones para su procesamiento.*

ACUSE



Ciudad de México, a 4 de julio del 2017

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO

Subsecretario de Alimentación y Competitividad

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

Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-003-SAG/GAN-2016, propóleos, producción y especificaciones para su procesamiento*, así como a su 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 la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEME) el 20 de junio de 2017, a través del portal de la MIR¹. Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/17/0777 de fecha 27 de enero de 2017, mediante el cual esta Comisión solicitó a esa Dependencia se brindará mayor información respecto de la acreditación de lo previsto en los artículos 3, fracción V, y 4 del *Acuerdo de Calidad Regulatoria*² vigente al momento del envío sobre la MIR recibida el 13 de enero de 2017.

Al respecto, tal como se detallará en el apartado *IV. Impacto de la Regulación* del presente escrito, le informo que el anteproyecto efectivamente se ubica dicho supuesto del ACR (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 cumplimiento por parte de los particulares); ello, considerando la información proporcionada por la SAGARPA en la MIR correspondiente, así como el análisis realizado por esta Comisión.

¹ Publicado por el Titular del Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de febrero de 2007, y abrogado por el *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* publicado en el mismo medio oficial el 8 de marzo de 2017.

2

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

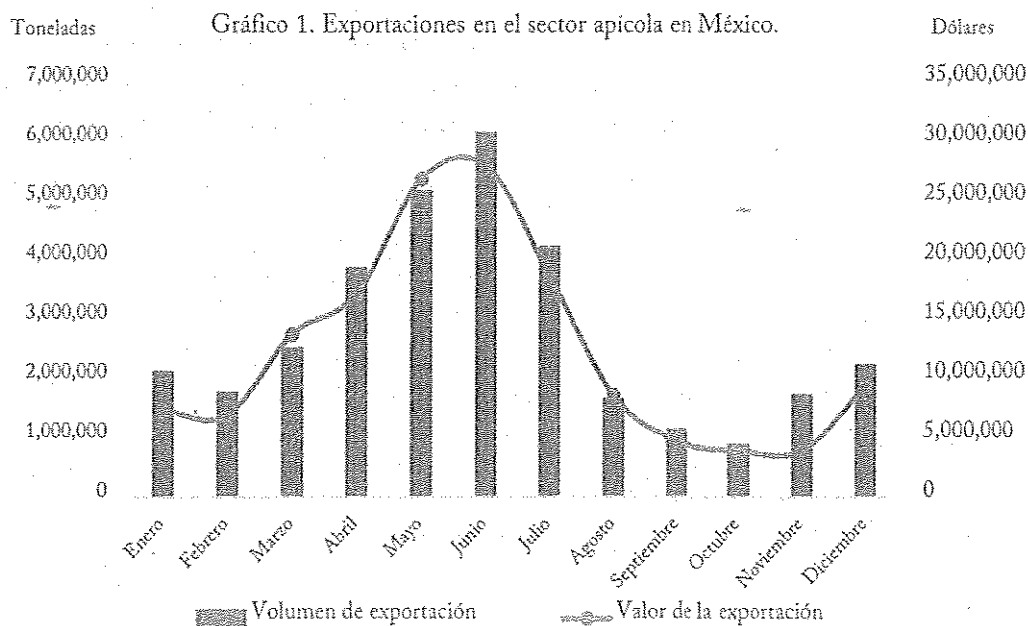
En virtud de lo anterior, el anteproyecto ha sido sujeto al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA). Por lo que, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II 69-H y 69-J de dicha Ley, la COFEMER tiene a bien expedir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones generales

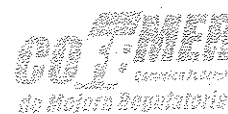
La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), define a la apicultura como la ciencia, arte y cría de las abejas. En México, la explotación de las abejas se da principalmente en el Sureste del país en entidades como Yucatán, Campeche, Quintana Roo y Chiapas, caracterizándose como una actividad de suma importancia en el subsector pecuario, toda vez que, para el año 2016 su volumen de producción y nivel de productividad la ubicaron en el sexto lugar mundial.

En este sentido, a nivel nacional la apicultura, también tiene una gran importancia socioeconómica y ecológica, ya que es considerada como una de las principales actividades pecuarias generadora de divisas (alrededor de \$9, 298,037.11 de dólares³ para el año 2015), tal y como se muestra en el Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia con información del SIAP.

³ De acuerdo con información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA.



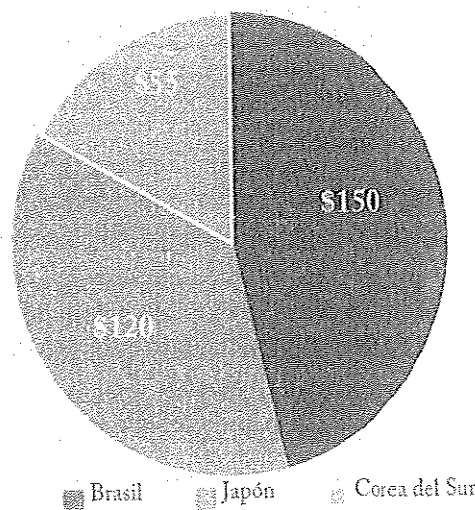
COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA DE LA MIEL

Respecto a lo anterior, dentro del sector apícola, la miel es el principal producto por peso y valor que se obtiene de las colmenas, su destino es tanto la venta como el autoconsumo de la familia y se obtiene de procesos que se diferencian por los insumos utilizados y por las formas de manejo de la colonia. El segundo producto apícola de importancia es la cera y los otros productos con menor importancia relativa por cantidad son el polen, propóleos y la jalea real.

Asimismo, cabe señalar que la producción apícola en México es una actividad que genera una producción anual que supera las 58 mil toneladas de miel y la obtención de los diferentes productos de la colonia de abejas permite incrementar los ingresos económicos del productor y adicionalmente beneficia en forma directa e indirecta a los demás integrantes de la cadena apícola. Particularmente, uno de los productos importantes de las colmenas son los propóleos, estos han presentado un alto crecimiento tanto en producción como en comercialización a nivel mundial.

Al respecto, en el 44° Congreso Mundial de Apicultura celebrado en Corea del Sur en el año 2015, se expuso que en 2013 a nivel mundial se produjeron más de 2 mil toneladas de propóleos, con un valor de \$459.3 millones de dólares y la tendencia de crecimiento permite estimar que para 2018 la producción será de 3.5 mil toneladas con un valor superior a los \$800 millones de dólares; ello, debido a las propiedades biológicas y microbiológicas reportadas a nivel mundial, que proporcionan grandes beneficios en salud animal, como lo demuestran diversas investigaciones y la creciente demanda en diversos países, tal y como se describe en el Gráfico 2:

Gráfico 2. Valor de la producción de propóleos para 2014 (millones de dólares).



Fuente: Elaboración propia con información del Congreso Mundial de Apicultura.

2

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

COMITÉ INTERSECTORIAL DE MEJORA REGULATORIA
COMITÉ DE ASesoría NORMATIVA Y DE POLÍTICA PARA LA MEJORA REGULATORIA

Al respecto, la producción agrícola se ha transformado en los últimos años, con el creciente aprovechamiento integral de los productos de colmena, tales como jalea real, polen, propóleos, lo cual en años anteriores permitió revertir el efecto negativo de la baja en los precios internacionales de la miel, generando un aumento de los productores que se dedican a dicha actividad alcanzando alrededor de 43 mil productores para el año 2016, de los cuales, 35,500 estaban inscritos en el Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN) de la SAGARPA recibiendo incentivos por más de 191 millones de pesos.

Considerando lo anterior, la importancia de la diversificación del sector agrícola es de suma importancia; ello, toda vez que la obtención de diferentes productos de las colmenas puede realizarse a la par que la obtención de la miel, ya que es posible producir dichos productos y podría permitir el incremento sustancial de los recursos económicos de los más de 43 mil productores, generando beneficios a los integrantes de la cadena apícola en nuestro país. Particularmente, existe un amplio potencial de producción de propóleos considerando que el stock de colmenas que se estima existe en nuestro país es de 2.7 millones de unidades y una producción nacional, la cual se estima en 7 toneladas al año, con un valor comercial de 3.5 millones de pesos.

Asimismo, la producción de propóleos podría brindar al apicultor alternativas económicas importantes, debido a las propiedades biológicas y microbiológicas que proporcionan grandes beneficios en la salud animal, la inocuidad agroalimentaria y a su vez, podría fomentar la creación de nuevos nichos en el mercado nacional e internacional al implementar los propóleos como materia prima y, tomando en cuenta el stock de colmenas en nuestro país, así como el número de productores apícolas, es posible determinar que existe un alto potencial de producción de propóleos.

- Por tales motivos, la inexistencia de instrumentos que posibiliten la estandarización de los sistemas de producción, recolección y procesamiento de los propóleos genera *capacidad ociosa*⁴ al subutilizar todos los factores de producción de propóleos en el país, razón por la cual, la SAGARPA considera necesaria la emisión de una Norma Oficial Mexicana (NOM) que establezca las especificaciones de producción, características físicas, químicas y microbiológicas que deben cumplir los propóleos para su comercialización en el país y con ello, fomentar la competitividad del sector apícola en el ámbito nacional e internacional.

En este sentido, esta COFEMER considera que la propuesta regulatoria servirá como un mecanismo que garantice al consumidor la calidad de los propóleos que se comercialicen en el país, al tiempo que se generan mayores garantías sobre la inocuidad de dicho producto.

⁴ Aquella capacidad instalada de producción de una empresa que no se utiliza o que se subutiliza.

2

SE



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
CONSEJO REGULADOR NACIONAL

En ese tenor, esta COFEMER observa que esa Dependencia incluyó la elaboración del presente proyecto de norma en el *Programa Nacional de Normalización 2017*⁵, argumentando, a tal efecto, el siguiente objetivo y justificación:

"Objetivo y Justificación: Definir el producto denominado Propóleos y establecer las especificaciones técnicas que este debe cumplir, así como los métodos de prueba para verificar los parámetros establecidos. Las propiedades reportadas para ciertos propóleos han favorecido el desarrollo del mercado de este producto de los abejas; este auge ha propiciado la importación de propóleos adulterados y el fraude con la venta de estos productos, en perjuicio de los productores apícolas".

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que esa Secretaría promueva la emisión de una NOM que garantice que la producción nacional de propóleos cuenta con la máxima calidad e inocuidad, incentivando la competitividad y diversificación del sector apícola en México.

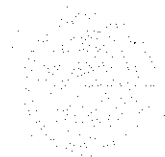
II. Objetivos regulatorios y problemática

De acuerdo con la información remitida por esa SAGARPA en la MIR correspondiente, se advirtió que la necesidad de emitir la presente regulación radica en lo siguiente:

1. En México existe un alto potencial de producción de propóleos dada la diversidad en clima, flora apícola y tipos de abejas utilizadas, lo que además sugiere una composición variable de este producto, con amplias posibilidades de mercado; no obstante, existe capacidad ociosa en la producción de propóleos en nuestro país, toda vez que, pese a contar con más de 43 mil productores y alrededor de 2.7 millones de colmenas la producción es limitada y en la gran mayoría de los casos, se obtiene con metodologías como el raspado del material apícola, con el cual se contamina fácilmente poniendo en riesgo su contenido, además de alterar la actividad normal de las abejas; en consecuencia estos propóleos alcanzan muy bajos precios y sólo aspiran a comercializarse en el mercado nacional, creándose un círculo vicioso (sistemas deficientes de producción, propóleos con características no favorables, bajo precio y dependencia de importaciones de este producto);
2. La inexistencia de instrumentos como una NOM, que posibiliten estandarizar los sistemas de producción, recolección y procesamiento, factores altamente ligados a la conservación de las propiedades de los propóleos, de ahí la necesidad de contar con metodologías para preservar sus características físicas, químicas y antimicrobianas, debido a que estas dependen de aspectos productivos vinculados a la región, tipo de vegetación y temporada en que se colectan;
3. La falta de métodos de prueba reconocidos oficialmente y homologados a los sistemas de otros países, lo cual dificulta aún más la comercialización adecuada de los propóleos; tal carencia, incluso imposibilita el análisis de los propóleos de importación, desconociéndose si éstos cuentan con los contenidos químicos

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de febrero de 2017.

2



SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y FORESTAL
COMISIÓN DE FOMENTO Y REGULACIÓN DE LA APIicultura

con los que se ostentan, dicha situación pone en desventaja a los propóleos nacionales, aún si éstos fueran producidos con los métodos señalados en la Norma, y

4. La creciente demanda de propóleos en México y el mundo (tal y como de detalla en el apartado de *Consideraciones Generales* del presente escrito), se posibilita la adulteración o distribución de propóleos de dudosa composición, representando un riesgo para quien los emplea y desprestigio para los productores apícolas, con la consecuente pérdida de recursos para el productor; en este sentido, el fortalecimiento de los procedimientos para la producción, almacenamiento, procesamiento y análisis de contenido de los propóleos, conforme a lo contenido en la norma, permitirá a los apicultores obtener un producto altamente competitivo en el mercado nacional e internacional y por consiguiente generar mayores ingresos económicos en beneficio de sus familias.

Tomando en consideración lo anterior, esa Secretaría señaló que el anteproyecto propone *"establecer las especificaciones de producción, características físicas, químicas y antimicrobianas, que deben evaluarse en los propóleos para su procesamiento y comercialización en el país; aplicable a las unidades económicas pecuarias dedicadas a la producción, importación, acondicionamiento y almacenamiento con fines de distribución y comercialización de propóleos y sus extractos en el territorio nacional"*, al tiempo que tiene diversos objetivos específicos, los cuales versan sobre lo siguiente:

- Establecer el proceso que deberán llevar a cabo las unidades económicas pecuarias para la recolección de propóleos;
- Establecer las especificaciones físicas, químicas y microbiológicas que deberá cumplir cada cosecha, y
- Establecer los métodos de prueba para los propóleos, tales como; acondicionamiento de las muestras, preparación de reactivos y realización de diversas pruebas de laboratorio.

Por todo lo señalado con anterioridad, esta COFEMER considera que con la emisión de la NOM propuesta en el anteproyecto en comento, se resolverá la inexistencia de un instrumento que contenga las especificaciones físicas, químicas y microbiológicas que garanticen la máxima calidad e inocuidad en los procesos de producción y comercialización de propóleos en nuestro país.

En consecuencia, esta Comisión considera que esa Secretaría ha justificado los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta, y estima conveniente la emisión y formalización del anteproyecto de mérito, a fin de que mediante su implementación, se atienda la problemática antes descrita.

III. Alternativas de la regulación

En lo referente al presente apartado, la SAGARPA ha determinado que la propuesta regulatoria representa la mejor opción para atender la problemática existente; lo anterior, toda vez que *"con su emisión permite estandarizar los sistemas de producción para garantizar las características físicas, químicas y antimicrobianas de los propóleos, así como*

2



la metodología para evaluar éstas, lo que fomenta la productividad de los propóleos ya que representan una excelente alternativa de ingresos por su comercialización a nivel nacional e internacional.

Asimismo, con los métodos de recolección se permitirá incrementar el rendimiento del producto de 8 a 17 veces más, mientras que con el análisis de laboratorio se garantizará que las características y propiedades más representativas de los propóleos cumplen con lo establecido en la NOM, permitiendo con ello que se promueva la competitividad del producto dentro del esquema de un mercado eficiente, ya que el productor contará con datos de propóleos, avalando su producto ante el mercado internacional, como en el resto de los países que lo exportan".

No obstante lo anterior, con el propósito de evidenciar el análisis que esa Dependencia tuvo a bien realizar respecto a posibles alternativas regulatorias y no regulatorias que fueron consideradas durante el diseño de la regulación propuesta, la SAGARPA manifestó lo siguiente:

a. No emitir regulación alguna.- La SAGARPA no considero viable esta alternativa, toda vez que "no se fomentaría la obtención de un producto altamente competitivo en el mercado nacional e internacional, por el contrario, se mantendrían los mismos niveles de producción, se obtendría un producto cuyas características físicas no favorecerían su acceso a otros mercados con mejores precios y los métodos de producción no garantizarían la preservación de la composición química de los mismos.

Además, ante la creciente demanda de propóleos, se posibilitará la adulteración o distribución de éstos, pero de dudosa composición, representando un riesgo para quienes los emplean y desprestigio para los productores apícolas, con la consecuente pérdida de recursos para el productor, manteniéndose la dependencia de productos importados sin la posibilidad de vigilar su contenido. De esta forma, se pondría en riesgo la creciente producción de propóleos a nivel nacional".

b. Esquemas voluntarios.- Esa Secretaría no estimó esta alternativa como una opción viable, toda vez que "si bien es posible establecer algunos estándares que permitieran caracterizar y valorar, en cierta medida, el producto con respecto a otro, estos se basarían en aspectos que resultan de escasa importancia; si hablamos de propóleos, no podemos encasillarlos con una regulación de este tipo, ya que son productos procesados por las abejas, cada uno de ellos con diferentes propiedades y características específicas, dependientes de su origen y métodos de obtención; es decir, no se puede hablar de propóleos de mejor calidad que otro, cuando ambos proceden de distintos orígenes y por consiguiente tienen distinta composición y ello les atribuirá distintas propiedades, lo importante es contar con una regulación que en primera instancia permita determinar que el producto es realmente propóleos y éstos cuentan con la composición química y propiedades biológicas y/o microbiológicas reportadas a nivel mundial.

Adicionalmente, con una regulación voluntaria, al momento de presentarse importaciones del producto no se podría exigir a los importadores presentar las especificaciones de su producto; lo que con una NOM sí se establecería su cumplimiento; esto es particularmente importante si tomamos en cuenta que los propóleos pueden ser utilizados como insumo, por ejemplo, para elaborar productos para uso animal. Con una regulación de este tipo la producción de propóleos presenta un escenario similar a la no emisión de regulación, al no existir mecanismos que aseguren la verificación de las características y



COMISIONADOS EJECUTIVOS DE MEJORA REGULATORIA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y FORESTAL

3. Beneficios

Respecto a la presente sección, esa Dependencia señaló que la presente regulación generará beneficios derivado de una mayor colecta de propóleos y con mejores características, libres de contaminantes y la oportunidad de comercializar el producto a un mejor precio.

En este sentido, al adoptar cualquiera de las metodologías de recolecta de propóleos propuestas en la NOM que mejor se adapte a las condiciones de la región donde se ubica el apiario, el productor podrá obtener los siguientes beneficios específicos:

1. Mediante mallas plásticas o rejillas matrizada plásticas los apicultores recolectarán un promedio de 80 gramos por mes por trampa, 960 gramos por colmena al año; es decir 749 por ciento más que con el método actual de raspado, el cual tiene un rendimiento de 113 g por colmena al año.
2. Mediante la recolecta de propóleos mediante métodos promotores de cortinas, el apicultor tendría una producción promedio por colonia, con una sola trampa, de 1,920 gramos por colmena al año, es decir arriba del 1,500 por ciento con respecto al método actual raspado.

En este sentido, esa SAGARPA señaló que con la obtención de propóleos conforme a la Norma se permitirá al productor comercializar su producto a un precio similar al del mercado internacional, aproximado a los \$2,000 pesos por Kilogramo; es decir 300 por ciento arriba del precio actual (\$500.00 por Kg), por lo cual es posible advertir que con la emisión de la propuesta regulatoria, los apicultores obtendrán mayores beneficios económicos, tal y como se muestra en el cuadro 3:

Cuadro 3. Volumen de producción anual de propóleos, utilidades y relación costo-beneficio contemplando los análisis de laboratorio.						
Método de producción	Kilogramos de propóleos producidos por apiario	Precio por Kilogramo	Ingreso bruto (pesos)	Costos (pesos)	Utilidad (pesos)	Relación costo-beneficio
Raspado	2.8	\$500	\$1,412	\$186	\$1,226	6.6
Malla plástica	24	\$2,000	\$48,000	\$2,755	\$45,245	16.4
Rejilla matrizada	24	\$2,000	\$48,000	\$3,480	\$44,520	12.8
Promotor de cortinas	48	\$2,000	\$96,000	\$2,730	\$93,270	34.2

Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por la SAGARPA, es posible advertir que, considerando los costos máximos a los que podrían enfrentarse cada uno de los sujetos regulados resultado del anteproyecto de mérito, los cuales, se encontrarían en el orden de \$3,480 pesos y que los beneficios derivados de la mejora en los métodos de producción son del orden de \$44,520 pesos.

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEMER
Comisión Federal de Mejora Regulatoria

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

En ese tenor, considerando los 43 mil apicultores que existen en nuestro país, es posible advertir que los costos totales se encontrarían en el orden de los \$149,640,000 pesos, mientras que los beneficios totales ascenderían a \$1,914,360,000; es decir los beneficios serían 12.8 veces mayores a los costos de cumplimiento.

Por tales motivos, y conforme a la información presentada por esa Secretaría, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares. En consecuencia, en opinión de este órgano desconcentrado, el proyecto regulatorio cumple con los objetivos en materia de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

V. Consulta pública

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se han recibido comentarios de particulares al anteproyecto.

Por todo lo expresado con antelación, esta COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final, por lo que la SAGARPA puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto de mérito en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI y XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁶, así como en 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*⁷.

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

Atentamente
El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

PC/RS

⁶ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

⁷ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

