



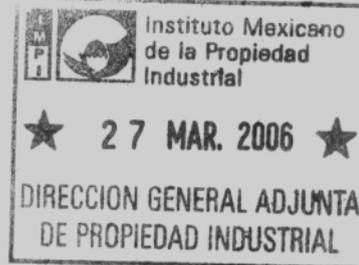
COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

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

COFEME/06/1034

México, D.F., a 16 de marzo de 2006

ING. CARLOS ALBERTO TREVIÑO MEDINA
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
PRESENTE



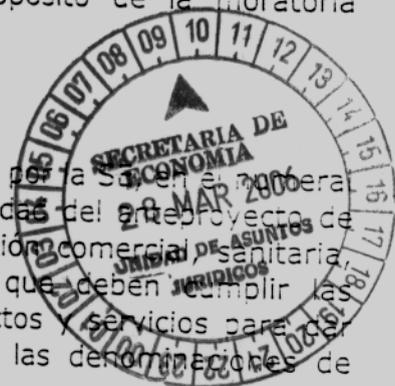
Me refiero al anteproyecto de norma oficial mexicana denominado **PROY-NOM-169-SCFI-2004 Café Chiapas - Especificaciones y métodos de prueba**, y a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), remitidos por la Secretaría de Economía (SE), vía el portal de internet de la MIR y recibidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), con fundamento en el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), el 25 de noviembre de 2004; asimismo, me refiero a la respuesta de la SE a propósito de la solicitud de ampliaciones y correcciones a la MIR emitida por la COFEMER mediante oficio COFEME/04/02808, de fecha 9 de diciembre de 2004, recibida en esta Comisión, con fundamento en el artículo 30 de la LFPA, el 1 de febrero de 2006.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA, 7, fracción II, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como Único, inciso b), del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, y habida cuenta que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) resolvió con fecha 9 de diciembre de 2004 sobre la procedencia de la excepción invocada por la SE a propósito de la moratoria regulatoria vigente, se emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

1.- De conformidad con la fundamentación jurídica invocada por la SE en el artículo 5 de la MIR, recibida el día 1 de febrero de 2006, la finalidad del anteproyecto de mérito resultaría ser: (i) La determinación de la información comercial sanitaria ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para ser información al consumidor o usuario, y (ii) los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país.

Al respecto, en términos del artículo 156 de la Ley de la Propiedad Industrial, se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos.



06839



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

COFEME/06/1034

México, D.F., a 16 de marzo de 2006

**ING. CARLOS ALBERTO TREVIÑO MEDINA
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
P R E S E N T E**

6 MAR 27 12:38

OFICIALIA MAYOR



Me refiero al anteproyecto de norma oficial mexicana denominado **PROY-NOM-169-SCFI-2004 Café Chiapas - Especificaciones y métodos de prueba**, y a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), remitidos por la Secretaría de Economía (SE), vía el portal de internet de la MIR y recibidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), con fundamento en el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), el 25 de noviembre de 2004; asimismo, me refiero a la respuesta de la SE a propósito de la solicitud de ampliaciones y correcciones a la MIR emitida por la COFEMER mediante oficio COFEME/04/02808, de fecha 9 de diciembre de 2004, recibida en esta Comisión, con fundamento en el artículo 30 de la LFPA, el 1 de febrero de 2006.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA, 7, fracción II, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como Único, inciso b), del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, y habida cuenta que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) resolvió con fecha 9 de diciembre de 2004 sobre la procedencia de la excepción invocada por la SE a propósito de la moratoria regulatoria vigente, se emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

1.- De conformidad con la fundamentación jurídica invocada por la SE, en el numeral 5 de la MIR, recibida el día 1 de febrero de 2006, la finalidad del anteproyecto de mérito resultaría ser: (i) La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario, y (ii) los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país.

Al respecto, en términos del artículo 156 de la Ley de la Propiedad Industrial, se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos.



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

Asimismo, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de agosto de 2003, la Declaración General de Protección de la Denominación de Origen "**CAFE CHIAPAS**" (la Declaratoria) que, en términos del artículo 164 de la LPI, determinará en definitiva los elementos y requisitos previstos en el artículo 159 de esta Ley, es decir, entre otros, la:

"IV.- Descripción detallada del producto o los productos terminados que abarcará la denominación, incluyendo sus características, componentes, forma de extracción y procesos de producción o elaboración. Cuando sea determinante para establecer la relación entre la denominación y el producto, se señalarán las normas oficiales establecidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a que deberán sujetarse el producto, su forma de extracción, sus procesos de elaboración o producción y sus modos de empaque, embalaje o envasamiento;"

En este orden de ideas, la Declaratoria dispone lo siguiente: *"Las características, componentes, formas de extracción, procesos de producción o elaboración del producto, y sus modos de empaque, embalaje o envasamiento, serán siempre las que se fijen en la Norma Oficial Mexicana, que en su momento sea emitida por la autoridad competente, en los términos establecidos en la ley de la materia."*

Por otra parte, debe tenerse presente que, la naturaleza jurídica de las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs), en términos de la fracción XI del artículo 3º de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización -LFMN- (la ley de la materia), consiste en ser regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la misma Ley.

De manera similar, en el capítulo IX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, particularmente, en la nota interpretativa del artículo 915 relativa a la definición del concepto "reglamento técnico" (i.e. equivalente a una NOM), se acota este último a las "características o sus procesos relacionados y métodos de producción para un bien".

Por otra parte, el Anexo 1 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial de Comercio define al reglamento técnico como un documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria.

Derivado de lo anterior, el que el anteproyecto incluya un contenido diverso al expuesto en el presente numeral podría implicar una violación al principio de subordinación que deben seguir las normas jurídicas de nivel inferior (i.e. la NOM) respecto de las de nivel superior (i.e. la LFMN), con la consecuente afectación a las



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

garantías de seguridad jurídica de los particulares. Adicionalmente, podrían estarse invadiendo las facultades legislativas conferidas al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la Constitución Política.

2. En virtud de lo expuesto en el numeral que antecede, esta COFEMER sugiere a la SE eliminar del anteproyecto toda referencia que no tenga el contenido material aludido en dicho numeral. Esta COFEMER considera que se encontrarían en el supuesto de mérito, entre otros, los siguientes puntos:

a) la obligación del productor, beneficiador, comercializador y/o torrefactor de "Café Chiapas" de demostrar, en todo momento, que el producto no ha sido adulterado desde su producción, cosecha y entrega en pergamino hasta el envasado final del mismo, así como de mantener estricto control de la trayectoria del producto desde su origen, verificable en cualquier momento (numeral 10 del anteproyecto).

b) el establecimiento de procedimientos de infracción (numeral 10.1 del anteproyecto).

c) las limitaciones a la comercialización del producto, en particular la obligación del productor, beneficiador, comercializador y/o torrefactor de cafés protegidos con denominación de origen, de obtener un certificado expedido por el Consejo Regulador de la Calidad de Café Chiapas como requisito previo para tal comercialización (numeral 11.1 del anteproyecto).

d) la obligación por parte del productor, beneficiador, comercializador y/o torrefactor de cafés protegidos con denominación de origen, de reportar mensualmente al Consejo Regulador de la Calidad del Café Chiapas, el número de sacos cosechados y/o recepcionados, especificando el nombre de los compradores directos en el mercado nacional e internacional y bajo qué marcas se está comercializando el producto (numeral 11.2 del anteproyecto).

e) la obligación del cafecultor interesado en el uso de la denominación de origen "Café Chiapas", de registrar ante el organismo de certificación acreditado y aprobado sus plantaciones comprendidas dentro de la zona de dicha denominación (numeral 13.1, referido en el anteproyecto como 14.1).

f) la obligación del beneficiador, comercializador y/o torrefactor de cafés protegidos con denominación de origen, de llevar un registro

Ca



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

actualizado de diversos documentos (numeral 13.2. referido en el anteproyecto como 14.2).

g) el requerimiento de acompañar el lote de "Café Chiapas" de un certificado de denominación de origen expedido por el organismo de certificación (numeral 14 del anteproyecto).

3.- Asimismo, en relación al comentario aludido en el numeral 1 de este dictamen total, cabe destacar que el anteproyecto es omiso respecto de las *formas de extracción, procesos de producción o elaboración del producto*, como lo especifica la propia Declaratoria (i.e. "*Las características, componentes, formas de extracción, procesos de producción o elaboración del producto, y sus modos de empaque, embalaje o envasamiento, serán siempre las que se fijen en la Norma Oficial Mexicana, que en su momento sea emitida por la autoridad competente, en los términos establecidos en la ley de la materia.*"), por lo que la SE deberá de justificar desde el punto de vista jurídico dichas omisiones en el contenido del anteproyecto.

De igual forma, el anteproyecto contempla en su apartado de campo de aplicación, las variedades de café orgánico y convencional, siendo que la Declaratoria correspondiente, no hace referencia alguna a esta clasificación, por lo que deberá justificarse jurídicamente la diferenciación que se pretende realizar.

4.- En la problemática que da origen al anteproyecto, descrita en el numeral 2 de la MIR presentada el 1 de febrero de 2006, la SE señala "*...Asimismo, se refiere al compromiso que México ha adquirido por ser miembro de la Organización Internacional del Café en donde mediante las resoluciones número 496, 107 y 420 de dicha organización México se comprometió a mejorar la calidad de su café eliminando los granos de mala calidad*". Al respecto, cabe destacar que la finalidad de las denominaciones de origen en términos de lo establecido en el artículo 156 de la LPI, no es la de "*mejorar la calidad*" de los productos, sino el de identificar el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos.

Por lo anterior, podría resultar cuestionable pretender incorporar la obligación de emisión del certificado de denominación de origen, a que se refiere el numeral 14 del anteproyecto. Ello, considerando que la propia resolución 420 de la Organización Internacional del Café, establece, en su apartado B. denominado: "Certificados de origen" que el Programa de Mejora de la Calidad del Café es de carácter voluntario.

5.- En el numeral 10.2 del anteproyecto se contemplan ciertas autorizaciones por parte de la Dirección General de Normas (DGN) o, en su caso, por parte del IMPI para producir, beneficiar, torrefactar, envasar y/o comercializar "Café Chiapas";



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

sobre este punto, debe señalarse que la única autorización contemplada en Ley en relación con las denominaciones de origen (en este caso, "Café Chiapas"), es aquella establecida en el artículo 169 de la LPI ("autorización para usar una denominación de origen"), misma que debe ser solicitada ante el IMPI y que no se refiere a la producción, beneficio, torrefacción, envasado y/o comercialización del producto, sino a la autorización para utilizar la denominación de origen "Café Chiapas". En este sentido, se sugiere a la SE eliminar tal disposición del anteproyecto.

A mayor abundamiento y toda vez que no existe precepto legal alguno que establezca una obligación a cargo de los particulares a efecto de obtener una autorización para producir, beneficiar, torrefactor, envasar y/o comercializar Café Chiapas, debe prestarse mucha atención a posibles violaciones a la garantía de legalidad. Según ha sostenido el Poder Judicial de la Federación en distintas tesis, la actuación de toda autoridad debe realizarse en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada (cfr. tesis jurisprudencial 50/2000 del 27 de marzo de 2000).

Adicionalmente y sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, debe recordarse el contenido del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala que las atribuciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado deben constar en el reglamento interior de estas últimas. En tal sentido, se estima que las atribuciones de la DGN de otorgar diversas autorizaciones o expedir ciertos certificados deben estar previstas precisamente en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, adicionalmente al fundamento legal que corresponda.

4.- El numeral 11.2 del anteproyecto prevé la presentación, por parte de las entidades acreditadas para verificar, de un informe bimestral a la DGN, en el que se haga constar el producto certificado por marca que legítimamente puede ser comercializado; es decir, se establece un trámite que debe ser cumplido por una persona moral privada. El establecimiento de esta obligación, cuyo único fundamento es la propia NOM, se consideraría contrario a lo señalado en el artículo 69-O de la LFPA que, si bien prevé que existen casos en que la fundamentación de un trámite se encuentre en una NOM, dichos casos se refieren exclusivamente a los trámites vinculados con el procedimiento de evaluación de la conformidad, lo cual no acontecería en la especie.

5.- En el numeral 2 de la MIR recibida el 25 de noviembre de 2004, la SE señala que el Consejo Regulador del Café Chiapas, A.C. "...será el organismo encargado de la verificación y certificación del producto, para garantizar al consumidor la genuinidad del mismo, diferenciar y fortalecer la competitividad de la cafecultura del Estado en un entorno globalizado." En este mismo tenor, los numerales 11.1 y 11.2 del anteproyecto hacen referencia expresa a dicho consejo otorgándole al mismo ciertas



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

atribuciones cuyo único fundamento es la propia NOM (i.e. expedir certificados para comercializar dichos productos, y la presentación ante el mismo de un reporte mensual por parte de los productores, benefactores, comercializadores y/o torrefactores).

En relación con lo anterior, cabe destacar que en el Título Cuarto de la LFMN se establecen los procedimientos para la aprobación de los organismos, laboratorios y unidades de verificación, así como para la evaluación de la conformidad, por lo que la SE deberá justificar la congruencia de las funciones del consejo frente a dichas disposiciones legales.

De igual forma, la SE deberá justificar, desde el punto de vista jurídico, las atribuciones que se pretenden otorgar al Consejo Regulador del Café Chiapas, A.C., aludidas en el primer párrafo de este numeral o, en su caso, eliminar dichas disposiciones del anteproyecto.

6.- A propósito de la actuación del organismo evaluador de la conformidad, la misma tendría que limitarse al Procedimiento de Evaluación de la Conformidad (PEC), respecto de los elementos técnico-operativos de la NOM; dotar a dicho organismo de atribuciones adicionales y distintas a lo previsto en el artículo 80 de la LFMN podría contravenir lo señalado en este último cuerpo legal.

Esta Comisión estima que algunos supuestos que resultan ejemplificativos de atribuciones que corresponderían al organismo evaluador de la conformidad y que podrían ir más allá de su función natural y jurídica anteriormente descrita, generando una carga regulatoria indebida para las particulares, son: a) la expedición de un certificado de denominación de origen (numeral 14 del anteproyecto); b) el registro de plantaciones comprendidas dentro de la zona de dicha denominación (numeral referido como 14.1, en el numeral 13 del anteproyecto); c) lo relativo al envasado, en particular, la presunción de incumplimiento y las implicaciones de tal disposición, toda vez que en términos del artículo 3º, fracción XVIII de la LFMN, la verificación consiste exclusivamente en "la constatación ocular o comprobación, mediante muestreo, medición, pruebas de laboratorio o examen de documentos que se realizan para evaluar la conformidad en un momento determinado" (numeral 10 del anteproyecto).

7.- El numeral 12.1.2 del anteproyecto, relativo al marcado y etiquetado del producto, establece, entre otros elementos de información comercial que debe ostentar cada saco de café, aquel relativo a la contraseña oficial. Sobre este punto, el artículo 76, último párrafo de la LFMN establece que las dependencias podrán requerir que determinados productos ostenten dichas contraseñas obligatoriamente, en cuyo caso se requerirá la evaluación de la conformidad por la dependencia competente o por las personas acreditadas y aprobadas para ello; en este sentido,



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

se solicita a la SE explicar la razón de sujetar dichos productos al uso de la contraseña oficial, toda vez que justamente para utilizar la denominación de origen se requiere acreditar ante el IMPI que dicho producto cumple con la NOM correspondiente. Dicho comentario también aplica respecto del numeral 12.2.1, inciso i) del anteproyecto.

De igual manera, el numeral 12.1.2 establece en su inciso e) la obligación de ostentar en el saco el número de lote, de conformidad con lo establecido en la normatividad de la Organización Internacional del Café. Dicha disposición resulta por demás ambigua, por lo que se sugiere a la SE especificar dicho contenido en el propio cuerpo del anteproyecto.

8.- Se solicita a la SE justificar desde el punto de vista jurídico la obligación de utilizar el logotipo de Café de Chiapas, referida en los numerales 12.1.2, inciso b) y 12.2.1, inciso b) del anteproyecto.

Asimismo, dicha dependencia deberá justificar desde un punto de vista técnico la obligación establecida en el numeral 12.2.1, inciso k) del anteproyecto, relativa a la obligación de grabar o marcar la identificación del lote en cada envase.

Por último, en relación al marcado o etiquetado del producto, se solicita a la SE identificar cada uno de los elementos de información a que se refieren las NOMs aludidas en el numeral 12.2.1, inciso j), justificando desde el punto de vista técnico o jurídico la necesidad de incluir dicha información en la etiqueta de cada uno de los envases del producto.

La COFEMER queda en espera de la contestación de la SE al presente dictamen parcial, de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 69-J de la LFPA.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

EL COORDINADOR GENERAL

LIC. DAVID QUEZADA BONILLA



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

- C.c.p. **Lic. Carlos García Fernández.**- Titular de la COFEMER.- Para su conocimiento.
Lic. María Jimena Valverde Valdés.- Jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SE.- Igual fin.
Lic. Lorenzo Martínez Garza. Director General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Economía. Para su conocimiento.
Lic. Alfredo Rendón Algará.- Director General Adjunto de Propiedad Industrial del IMPI.- Igual fin.
Lic. Miguel Flores Bernés. Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Igual fin.