



ACUSE

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos

Of. No. COFEME/17/6609



Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 "Queso – denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba".

Ciudad de México, 30 de noviembre de 2017

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 "Queso – denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba"* (Anteproyecto), así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹ y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 15 de noviembre de 2017.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que los artículos 38 fracción II y 39 fracción V de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que la SE expedirá las normas oficiales mexicanas a que se refiere, entre otras las fracciones I, XI y XII del artículo 40 de la referida Ley, es decir las que tengan como finalidad establecer: *i)* las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales; *ii)* las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales, y *iii)* 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.

Asimismo, de conformidad con el artículo 3, fracción V y 4 del Acuerdo Presidencial, se informa que esta COFEMER no se encuentra en posibilidad de verificar la procedencia del supuesto de calidad indicado por esa Dependencia (i.e. los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter

¹ www.cofemersimr.gob.mx

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2017.



general, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, tal y como se detalla en el siguiente apartado.

En virtud de lo anterior, el Anteproyecto y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), derivado de lo cual, con fundamento en los artículos Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial, así como 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-I de la LFPA, esta Comisión tiene a bien solicitar las siguientes:

AMPLIACIONES Y CORRECCIONES

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

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

"Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente [...]" (énfasis añadido).

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

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

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

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



II. Definición del problema y objetivos de la regulación

Conforme a lo señalado por la SE en la MIR, la necesidad de emitir la presente regulación, se desprende de los siguientes problemas identificados:

“Actualmente existen en el mercado producto que se denominan queso, pero que no se apegan a la normatividad internacional para obtener la denominación, es decir, no están elaborados con leche, sino con grasa vegetal u otros aditivos, por lo que pueden confundir al consumidor y genera competencia poco justa entre los participantes de la industria, ya que los costos de elaborar un queso con leche a uno con grasa vegetal o aditivos es considerablemente diferente, siendo el último el más económico de elaborar.

Adicionalmente, de acuerdo a lo publicado por la PROFECO en su revista del mes de junio de 2017, en la cual publican un estudio sobre el queso panela, se identificó que se detectó que cinco marcas (de las 23 que se analizaron sin contar queso tipo panela o quesos panela light) comercializan sus productos como queso panela sin serlo. La principal inconsistencia entre este tipo de productos y los auténticos quesos panela está en que se reemplaza parcial o totalmente la grasa butírica (propia de la leche animal) por grasa vegetal, lo que representa un engaño al consumidor. Detección de productos en el mercado que se ostentan como queso y que no se apegan a la normatividad internacional para obtener la denominación.”

En consecuencia, la autoridad ha determinado la necesidad de emitir la presente norma, con el objeto de *“establecer las denominaciones y las especificaciones fisicoquímicas que deben cumplir el producto queso para ostentar dicha denominación, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen y que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Con lo anterior, se busca establecer los parámetros mediante los cuales, el producto se denomine queso, ya que actualmente existen en el mercado productos que se comercializan como queso, sin que el consumidor tenga la certeza que lo sean. Por lo que, los consumidores o usuarios pueden tener afectaciones económicas, ya que pueden adquirir un producto que se denomine queso, sin tener la certeza de que lo sea. En este sentido, es indispensable establecer especificaciones fisicoquímicas que permitan, a través de los métodos de prueba, denominar al producto queso, cuando cumpla con los parámetros contenidos en el presente anteproyecto de Norma Oficial Mexicana. Asimismo, se establecen las clasificaciones del queso, y las especificaciones para los diversos tipos de queso que se comercializan en nuestro país, con base en las normas mexicanas que ya han sido desarrolladas para ello. Lo anterior permitirá que los participantes en la industria compiten bajo reglas claras, brindando certidumbre jurídica a los productores, comercializadores y consumidores del producto denominado queso.”*

No obstante, esta Comisión observa que con respecto a la problemática antes aludida, no se incluyeron datos o estadísticas que permitan sustentar las afirmaciones realizadas por el regulador, particularmente: *“Actualmente existen en el mercado producto que se denominan queso, pero que no se apegan a la normatividad internacional para obtener la denominación, es decir, no están elaborados con leche, sino con grasa vegetal u otros aditivos, por lo que pueden confundir al consumidor y genera competencia poco justa entre los participantes de la industria, ya que los costos de elaborar un queso con leche a uno con grasa vegetal o aditivos es considerablemente diferente, siendo el último el más económico de elaborar”*.

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



referidos. Y en caso de que no pueda proporcionar evidencia del riesgo, señale como problemática, la obligación, hasta hoy inexistente, que los productos informen al consumidor que efectivamente son hechos con grasa animal para poder denominarse queso y que se desconoce que marcas y variedades atienden estas especificaciones del CODEX STAN 283-1978 Norma General del CODEX para el Queso.

III. Impacto de la regulación

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

1. Análisis de riesgos

Por lo que respecta al presente apartado, se observa que en la MIR correspondiente, específicamente en las preguntas 7, 8, 9 y 10, únicamente se especificó la categoría en la que se considera que se encuentran los riesgos identificados, mismos que se indican como altos para los consumidores en general o la economía, y se refirió información de tipo descriptiva en relación con la norma en cuestión, sin que presente evidencia estadística que sustente el dicho de la Dependencia.

Asimismo, de lo anterior se advierte que la SE omitió proporcionar en términos cuantitativos la información de los riesgos identificados por el regulador, como puede ser el número de personas, empresas o unidades económicas, entre otros. Información que resulta necesaria de conformidad con el artículo 5, 1 Instructivo K, apartado III, numerales 7 y 8 del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del Diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio publicado el 26 de agosto de 2010 [sic, el 26 de julio de 2010] y modificado mediante Acuerdo publicado el 16 de noviembre de 2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2012.

2. Identificación y justificación de acciones regulatorias

Respecto del presente apartado y derivado de la revisión efectuada sobre la MIR correspondiente al Anteproyecto, se observa que la SE describió de manera general el establecimiento de las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en los numerales 3, *Términos y Definiciones*; 5, *Denominación*; 6, *Especificaciones*; 7, *Información comercial*, y 8, *Evaluación de la Conformidad*; no obstante lo anterior, derivado de la revisión efectuada al Anteproyecto, se observa que el regulador omitió proporcionar información respecto de otras disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias, distintas a las antes descritas, por lo que se solicita a dicha Secretaría identificar y justificar el numeral 1 (segundo párrafo).

3. Análisis Costo-Beneficio

En lo referente a la presente sección, se observa que la SE ha determinado en su MIR los costos relacionados al Anteproyecto en lo referente a los productores y/o comercializadores de queso que deseen vender sus productos en México, por diseñar y poner una etiqueta, que deberá contar con la información comercial del Proyecto de Norma Oficial Mexicana; no obstante es necesario que se identifiquen y cuantifiquen todos los costos que se puedan derivar de la implementación de las acciones del Numeral 6 del Anteproyecto, particularmente de los sub numerales 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 y 6.5 que establecen las



especificaciones que deberán tener los productos sujetos a regulación por la presente norma; además de los costos por cumplir requisitos más estrictos por observar las Normas Mexicanas.

A la luz de tales consideraciones, se solicita a esa Secretaría ahondar en su análisis correspondiente a los costos estimados por la entrada en vigor del Anteproyecto conforme todo lo expresado previamente en el presente escrito; o en su defecto, proporcionar información documental con la que se demuestre que tras la emisión del Anteproyecto únicamente será necesario incurrir en los costos reportados por esa Dependencia; ello a fin de que este órgano desconcentrado esté en posibilidad de corroborar que la regulación será social y económicamente viable; es decir costo-eficiente y costo-efectiva.

Por otra parte, respecto a la sección de identificación y cuantificación de los beneficios, se observa que la SE calculó un total de \$6,530,325,954.78; no obstante derivado del análisis realizado por esta Comisión, se advierte que conforme a la información contenida en el documento *20171030124445_43783_Análisis Costo beneficio NOM 223.xlsx*, anexo a la MIR, no es posible concluir que efectivamente se podrá extrapolar el beneficio promedio para los consumidores, respecto del queso panela (para el caso del queso amarillo, chihuahua, crema, doble crema, fresco, manchego, oaxaca y otros); toda vez que los procesos de producción de los mismos podrían variar, por lo que los beneficios antes calculados pudieran ser menores.

En consecuencia, se recomienda a la SE brindar mayor información respecto a lo previamente señalado, a efecto de que esta Comisión esté en posibilidad de determinar claramente si los beneficios derivados de la implementación del Anteproyecto serán notoriamente superiores a los costos que implicará su cumplimiento, tal como ordena el Título Tercero A de la LFPA.

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

Lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II y 10, fracción V, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero, fracción II, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican³.

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

Atentamente

El Coordinador General

José Manuel Pliego Ramos

CPR/EVG

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.