

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Oficio No. COFEME/18/1211



Asunto: Dictamen Total, no final, sobre el 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, 16 de marzo de 2018

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al proyecto 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 el 31 de enero de 2018 y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 1º de febrero del mismo año, en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/17/6609 de 30 de noviembre de 2017, mediante el cual esta Comisión solicitó ampliaciones y correcciones a la MIR.

Al respecto, con fundamento en los artículos 69-B, 69-G y 69-J de la LFPA, esta Comisión tiene a bien expedir el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación al presente apartado, y con el fin de dar cumplimiento al *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 Presidencial*² (Acuerdo Presidencial), la SE a través del documento 20180131174227_44539_Respuesta a la solicitud de ampliaciones PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 final.docx anexo a la MIR, refiere lo siguiente:

"Derivado 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', publicado el 08 de marzo de

¹ www.cofemersimir.gob.mx

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

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

2017 en el Diario Oficial de la Federación y conforme a lo establecido en el Artículo 5to, se expresan los siguientes dos actos administrativos a abrogar:

- SAGARPA-16-010-F Solicitud de apoyo para el programa de productividad y competitividad agroalimentaria. - acceso al financiamiento productivo y competitivo.
- SAGARPA-16-001-A Solicitud de apoyo al ingreso agropecuario PROCAMPO para vivir mejor. - modernización de la maquinaria agropecuaria.”

Al respecto, se advierte que si bien la SE proporcionó la citada información, ésta resulta insuficiente para los efectos del Acuerdo Presidencial, ello toda vez que derivado de una búsqueda de los trámites referidos en el párrafo anterior, se desprende que actualmente éstos no están inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS); en ese sentido, esa Dependencia deberá proporcionar la información necesaria que refiere el Artículo Quinto, párrafos primero y segundo del Acuerdo Presidencial, que a la letra indica:

“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).

Por lo tanto, la COFEMER queda en espera de que la SE envíe la información prevista en el presente apartado (i. e. las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán); además del análisis de costos de los mismos, para estar en posibilidad de comprobar que efectivamente existe una reducción en el costo de cumplimiento para los particulares; ello además de incluir las referidas obligaciones en el cuerpo del Anteproyecto.

II. Consideraciones generales

De acuerdo a la información contenida en el Programa Nacional de Normalización 2018³, se advierte que la SE tiene contemplada la emisión de la norma en trato, con base en el siguiente objetivo y justificación:

“Objetivo y Justificación: Elaborar de manera conjunta SAGARPA-SE la Norma Oficial Mexicana que establezca las denominaciones comerciales de queso y queso de suero, que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como las especificaciones fisicoquímicas, sanitarias y nutrimentales que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, incluida la leche usada como materia prima, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen. Es necesario establecer las denominaciones comerciales, las especificaciones fisicoquímicas, sanitarias y nutrimentales, así como la información comercial y los métodos de prueba que deben aplicarse al queso y queso de suero que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos. En el mercado

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2018.

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

nacional se comercializa una gran variedad de quesos, nacionales e importados, los cuales no siempre cumplen con las especificaciones mínimas necesarias que garanticen la autenticidad e inocuidad del producto, razón por la cual se propone la elaboración conjunta de esta Norma Oficial Mexicana, a fin de regular su denominación comercial, las especificaciones fisicoquímicas, sanitarias y nutrimentales, así como la información comercial que debe exhibirse en las etiquetas de los productos, a fin de armonizar los criterios de identificación de los quesos para su comercialización. Para tal efecto se considerarán las Normas Mexicanas, Oficiales Mexicanas e Internacionales sobre el tema.”

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria y tomando en consideración la información que proporcionó la SE en la MIR, y toda vez que, con la emisión del Anteproyecto, se busca regular las denominaciones y las especificaciones fisicoquímicas del queso, se considera adecuado que la SE promueva la emisión del Anteproyecto, atendiendo la problemática descrita en la sección subsecuente, así como los objetivos planteados en la MIR.

III. Definición del problema y objetivos generales

A. Definición del problema

Por lo que hace al apartado de la problemática, la SE remitió a la COFEMER, en su envío del 15 de noviembre de 2017, la siguiente información:

“Actualmente existen en el mercado productos 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 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.”

Bajo ese contexto, en el oficio de ampliaciones y correcciones, COFEME/17/6609 de 30 de noviembre de 2017, esta Comisión informó a la SE lo siguiente:

“...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 productos 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

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

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.”

Ahora bien, de acuerdo con lo expresado por dicha Dependencia en respuesta a las referidas ampliaciones y correcciones, por medio del documento 20180131174227_44539_Respuesta a la solicitud de ampliaciones PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 final.docx, anexo a la MIR del 1º de febrero del presente año, la SE manifestó:

“En abril del año 2000, la Procuraduría Federal del Consumidor elaboró un estudio para la revista del consumidor titulado Calidad de quesos⁵, en este, se analizó la calidad de los quesos tipo panela, Cotija, ranchero, asadero, cottage, canasto, amarillo, crema, doble crema, oaxaca, sierra, añejo, suizo, manchego, chihuahua, gouda, mozzarella, y parmesano.

En ese entonces, el queso se definía según el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, de la Ley General de Salud, señalaba que el queso es el producto elaborado con la cuajada de leche estandarizada y pasteurizada de vaca o de otras especies animales, con o sin adición de crema, obtenida por la coagulación de la proteína (caseína) con cuajo, bacterias lácticas, enzimas apropiadas y/o ácidos; es decir, los quesos deben estar elaborados con grasa propia de la leche, por lo tanto, la presencia de grasa vegetal, independientemente de su porcentaje, significa que el producto no es queso sino imitación, de acuerdo con lo que señala el mencionado Reglamento: «las imitaciones son los productos elaborados con ingredientes o procedimientos diversos a los usados en la producción de aquel que pretende imitar y cuyo aspecto sea semejante a este mismo.

Bajo este tenor, se pudo constatar lo siguiente:

Del queso panela, 6 marcas cumplían con el tipo de grasa para que el producto se ostente como tal, aunque se observaron inconsistencias de lo que declaraban en la etiqueta con el contenido neto real que presentaron en el laboratorio.

En cuanto a las imitaciones de queso panela, se contemplaron 13 marcas de las cuales algunas cumplían con toda la información declarada en la etiqueta, no se pueden ostentar como queso por la presencia de grasa vegetal en el producto, mientras que el resto además no poderse ostentarse como queso, no cumplían con la información declarada en la etiqueta y aunado a esto, marcas de producción nacional no portaban el instintivo Hecho en México ni fecha de caducidad en el empaque.

Del queso doble crema, se pueden observar 6 marcas cuyos productos contienen solo grasa butírica para poderse ostentar como queso, y solo una marca no declaraba el contenido de humedad, ni el tipo y origen animal de la leche para la elaboración del producto. Respecto a sus imitaciones, solo se contempla una marca con presencia de grasa vegetal y cuya información es incompleta por no declarar todos los ingredientes que contiene, ni la humedad y grasa que ostenta en la misma, es decir se ostentaba como queso al indicar en su etiqueta el contenido de grasa butírica pero el laboratorio indica lo contrario.

Referente al queso doble crema, solo se contemplaron los que figuran como imitaciones por contener grasa vegetal como proteína, de las 10 marcas solo 3 marcas cumplen con la

⁵ Ejemplar consultado en: https://www.profeco.gob.mx/revista/pdf/est_00/quesos.pdf

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

información declarada en la etiqueta, de los 7 restantes presentan inconsistencias en los ingredientes declaradas al no ser los indicados en la etiqueta.

Con respecto al queso sierra no se contemplan quesos con presencia de grasa butírica, si no imitaciones de la cuales suman 9 y se denominan imitaciones por la presencia de grasa vegetal en la grasa que contienen los productos, solo 1 marca cumple con lo declarado en la etiqueta, de los 8 restantes presentan inconsistencias en lo declarado.

Sobre el queso ranchero, se consideran 7 marcas de las cuales 5 cumplen con la información declarada al consumidor, contenido neto y el tipo de grasa para poderse ostentar como queso, del resto de las marcas, aunque cumplen con el tipo de grasa para ostentarse como queso, contienen información incompleta y en uno de los casos el contenido neto es menor a lo indicado.

Respecto al queso asadero y al queso mozzarella, del primero solo se contempla una marca la cual presenta información incompleta al consumidor y es denominado imitación en el documento por presentar grasa vegetal en el tipo de grasa detectada, del segundo las 3 marcas contempladas cumplen con la grasa detectada para poderse ostentar como tal, aunque uno de ellos presenta información incompleta al consumidor y no declara en su etiqueta el tipo y origen animal de la leche con la que es elaborado el queso.

Por otra parte, en el queso oaxaca el estudio contempla 9 marcas que pueden ostentarse como queso al contener en su proteína declarada la totalidad correspondiente a grasa butírica, 1 marca no declara en la etiqueta el contenido de proteína, grasa y húmedas, así como la leyenda de Hecho en México. De la imitación del queso oaxaca tenemos que de las 9 marcas presentadas, las anteriores presentan en el tipo de grasa detectada del producto contenido de grasa vegetal, 7 no cumplen con la información presentada al consumidor así como en el caso de una se considera como confusa.

En respecto al queso cottage, de las 4 marcas presentadas su contenido de grasa es 100% butírica pero una marca tiene información incompleta debido a que no cumple con el contenido de grasa que declara.

Para el queso chihuahua se tienen 12 marcas de queso chihuahua y 1 como imitación de este tipo de queso, de las 12 marcas solo dos tienen información incompleta al consumidor y la imitación cumple con la información al consumidor y el contenido neta aunque por su presencia de grasa vegetal no puede ser contemplado como queso.

Del queso gouda no se contemplan imitaciones y de las 6 marcas todas cumplen con el tipo de grasa para poderse denominar queso aunque dos marcas incumplen en la información al consumidor.

En consideración al queso manchego se visualizan 20 marcas con proteína 100% butírica y 3 imitaciones de queso manchego, de las 20 anteriores solo 3 marcas incumplen con la información proporcionada al consumidor y de las imitaciones 2 incumplen en la información presentada al consumidor al no contener el porcentaje de grasa que ostenta en la etiqueta y no declarar los contenidos de proteína y humedad.

En relación con el queso fundido y su imitación, del segundo se estiman 10 las cuales no pueden ostentarse como queso debido a la presencia de grasa vegetal en su contenido y además 3 marcas incumplen en la información presentada al consumidor. De las 12 marcas de queso fundido que si pueden ostentarse como tal, 2 marcas presentan confusión en la etiqueta al presentar dos contenidos de grasas distintos y una de ellas no declara el tipo y origen animal de la leche.

Podemos observar que del queso parmesano solo se contempla el que por su tipo de grasa empleada puede denominarse queso, es decir en el estudio no se contemplan imitaciones para

este tipo de queso, las 3 marcas contempladas cumplen con la información presentada al consumidor, contenido neto y grasa butírica.

En otro sentido, la imitación del queso canasto contempla 4 marcas de las cuales 1 ofrece información incompleta al consumidor pero en respecto al contenido neto, y a la grasa vegetal las 4 cumplen, del queso cotija el estudio presenta 2 marcas las cuales ambas cumplen con la información completa al consumidor, contenido neto y grasa butírica para poderse denominar como queso.

De la imitación del queso añejo, las dos marcas cumplen con el contenido neto manifestado en la etiqueta, pero uno de ellos no declara la información completa al consumidor y aunado a esto se denominan imitación al encontrarse en su estudio presencia de grasa vegetal.

Sobre el queso adobera solo se contempla un ejemplar de una marca, la cual cumple con la información que presenta al consumidor pero incumple con el contenido neto, de esto destaca que el producto puede ostentarse como queso debido a que en su contenido proteínico presenta 100% grasa butírica.

Como podemos observar desde el año 2000 ya se comercializaban productos en los que, el contenido proteínico podía ser en su totalidad grasa vegetal o combinado butírica/vegetal pero estos no podían ostentarse como queso, ya que como se hace saber en el documento referido de la PROFECO, un queso es aquel cuya composición proteínica es 100% grasa butírica por lo cual al comercializarse los productos con contenido de grasa vegetal como quesos incurrieran en engaño al consumidor, debido a que éstos los compraban con la confianza de estar consumiendo queso 100% de leche.

En el 2012, la Procuraduría Federal del Consumidor analizo 52 marcas de queso oxaca⁶, de las cuales 47 se presentan como queso oxaca y 5 como imitación de este queso a las cuales se les realizaron pruebas de información al consumidor, composición, calidad sanitaria, aporte energético y otros aspectos.

A grandes rasgos, el estudio encontró que varias marcas venden queso sin serlo, debido a que para poderse ostentar como tal debe cumplir con el contenido al 100% de grasa butírica, en total son 8 marcas con este problema.

No obstante, la mayoría de productos tienen valores inferiores a los que plasman en la etiqueta o a lo que especifican las Normas Mexicanas.

Sobre las imitaciones de este tipo de queso, existe evidencia de al menos una marca que en su etiqueta se muestra una vaca lo cual puede inducir a los consumidores a pensar que el queso es 100% de leche de vaca, sin serlo.

En el año 2014, la PROFECO elaboro un estudio⁷ sobre el queso chihuahua y el queso tipo manchego, de los cuales se obtuvo lo siguiente:

Se analizaron 32 marcas de queso manchego y un producto imitación así como 9 marcas de queso chihuahua y dos imitaciones de este tipo de queso.

⁶ Informe consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/100483/RC424_Estudio_Quesos_Oaxaca.pdf

⁷ Estudio consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/100415/RC454_Estudios_de_Quesos.pdf

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Del queso manchego se destaca que, algunas marcas usan indebidamente la denominación queso, debido a que en su fórmula adicionan grasa vegetal y por ende no puede ser denominado como tal, de lo anterior son 6 marcas las que caen en este aspecto.

Respecto al queso chihuahua, 2 marcas no cumplen con el requisito de proteína mínima, y hay productos que se contemplan como queso, pero no pueden ser identificados como tal, debido a la presencia de grasa vegetal en su fórmula y que, aunado a esto, en una de estas dos marcas hay presencia de almidón.

En las marcas imitación de queso chihuahua se identificó que, en las etiquetas de los mismas, hacen mención de dos denominaciones: la primera hace constar que son imitación de queso chihuahua, pero en la misma etiqueta se encuentra otra frase en la que aseveran ser queso, pero no pueden considerarse como tal, debido a que, como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, en su fórmula presentan grasa vegetal parcial o totalmente.

En el 2017, un estudio⁸ sobre el queso panela realizado por la PROFECO a 35 marcas de queso panela, entre las que se incluyeron su versión light, deslactosado e imitaciones.

De los resultados y conclusiones del estudio podemos destacar lo siguiente:

Se determinó la existencia de 4 marcas que se denominan queso sin serlo, debido a la mezcla de grasa butírica con grasa vegetal, además de que algunas marcas, incluso las que si pueden denominarse queso, incumplen en el contenido neto plasmado en la etiqueta o no declaran todos sus ingredientes y que algunas marcas son susceptibles al deterioro temprano en comparación a otras marcas.

Del examen anterior, podemos observar que en el mercado existen producto denominados queso sin serlo, la emisión de una Norma Oficial Mexicana para la denominación de queso establece las bases para la denominación del producto y por lo tanto, todo producto que pretenda llamarse queso cumpla con dicha regulación, brindando al consumidor la certeza de que el producto es elaborado conforme a las especificaciones establecidas en el proyecto de NOM en comento. Actualmente, algunos participantes en el mercado utilizan las normas mexicanas de las diversas variedades de queso para elaborar y comercializar el producto, no obstante no todos usan las normas mexicanas para elaborar el queso, por lo que existen productos que pueden inducir a la confusión del consumidor, lo anterior, toda vez que las normas mexicanas pueden servir, entre otras cosas, para proteger y orientar al consumidor, tal como lo señala el artículo 54 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización:

'Artículo 54.- Las normas mexicanas, constituirán referencia para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate, particularmente para la protección y orientación de los consumidores...'

Asimismo, en la citada Ley, y una vez identificada y documentada la problemática respecto de los productos que se denominan queso sin serlo, en el artículo 40 señala las finalidades que persigue una Norma Oficial Mexicana, entre las que se destaca las fracciones I y XII:

'Artículo 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán 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,

⁸ Estudio consultado en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/227531/Laboratorio_Profeco_Reporta_Queso_Panela_EdC_RdC_junio_2017_20170531.pdf

animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

...

XII. 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.

...

Por lo anterior, y una vez expuesta la problemática, se requiere la emisión de una NOM para proteger a los consumidores y brindar la información comercial, con base en la cual tome la mejor decisión de consumo que así le convenga.

Si bien la COFEMER identifico que los quesos en su totalidad engloban distintas formas de producción, al mezclar los productores grasa vegetal en sus productos generan competencia poco justa para el resto de la industria y con ello obteniendo ganancias derivadas de una falta de regulación al respecto, pues en los estudios se identificaron marcas que declaran ser queso, es decir que su contenido de proteína es 100% grasa butírica y que en su etiqueta así lo plasman, sin serlo, por lo que inducen al error al consumidor al creer que están comprando un queso elaborado con leche, cuando en realidad no lo es.

Es necesario la emisión de la regulación propuesta de Norma Oficial Mexicana debido a que se deben especificar la denominación comercial del producto con los ingredientes permitidos para su elaboración, las especificaciones sanitarias y la información comercial, en virtud de crear un mercado equilibrado en donde los productores compitan en un ambiente con reglas claras y con las mismas oportunidades para todos.

Lo anterior brinda beneficios a los consumidores de elegir, de una forma adecuada, sus productos con la información correcta de éstos y que, si entre sus decisiones está la de consumir un bien sustituto, como lo es la imitación de cualquier tipo de queso, lo haga informado y no con información que induzca a la confusión y engaño en el contenido del producto a consumir."

Bajo tales consideraciones, la COFEMER considera que esa Secretaría justificó la situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que se estima conveniente la emisión del Anteproyecto, toda vez que podría constituir una medida efectiva para atender la situación identificada.

Lo anterior toda vez que, la SE incluyó información empírica (estadística y científica) con el fin de sustentar sus afirmaciones, acompañado de las fuentes correspondientes; además de especificar las razones por las que se considera que se requieren acciones regulatorias para resolver el problema; con lo que da cumplimiento a lo establecido en el artículo 5, instructivo K, apartado I, numeral 2 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 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".

B. Objetivos Generales

Por lo que hace a este apartado, de acuerdo a la información contenida en la MIR del 15 de noviembre de 2017, esa Dependencia señaló que el Anteproyecto tiene como objetivo:

"El presente anteproyecto tiene como objetivo establecer las denominaciones y las especificaciones fisicoquímicas que deben cumplir el producto queso para ostentar dicha

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

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.”

Bajo tales consideraciones, la COFEMER considera que esa Secretaría ha justificado los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que se estima conveniente la emisión del Anteproyecto, toda vez que podría constituir una medida efectiva para atender la situación identificada.

IV. Identificación de posibles alternativas regulatorias

En referencia al presente apartado, es importante mencionar que, de manera general, suelen existir diferentes opciones para solucionar las problemáticas o situaciones que motivan la emisión de regulación. Derivado de ello, la COFEMER estima de suma relevancia que las dependencias y organismos descentralizados presenten y comparen diferentes estrategias o alternativas con las cuales podría resolverse la problemática existente.

De acuerdo a la información incluida en la MIR, se observa que la SE consideró lo siguiente:

“No emitir regulación alguna

Esta alternativa no resulta viable ya que implica dejar de reconocer el riesgo existente de una afectación económica de que la norma vigente no considera que en el mercado de quesos existen productos que no presentan la información adecuada para que el consumidor tome una decisión de consumo acorde a lo que demanda. Asimismo, existe el riesgo de que el consumidor sea engañado al adquirir un producto que se denomine queso y no lo sea, al tiempo que los participantes en la industria compiten en un ambiente de poca certeza jurídica.

Esquemas de autorregulación

Se evaluó la alternativa de desarrollar esquemas de autorregulación, sin embargo, se concluyó que la alternativa tampoco es viable ya que los programas de autorregulación y difusión por sí solos no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica, aspectos que si son cubiertos a través de una Norma Oficial Mexicana.

Esquemas voluntarios

Actualmente existen normas mexicanas para el queso y sus diferentes variedades. No obstante lo anterior, una de las múltiples características que distinguen a las normas mexicana es su carácter voluntario, mismo que resulta insuficiente cuando lo que se busca es brindar información suficiente de los productos de consumo generalizado y frecuente, para que el

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

consumidor tome una decisión informada. Por ende, es necesario establecer una calificación mínima obligatorio que permita atenuar el riesgo de que los usuarios tomen una mala elección o sean defraudados por el producto que adquieren, la denominación de queso, su clasificación y especificaciones considera la norma internacional y normas mexicanas. El costo de implementar esta alternativa depende totalmente del número de oferentes de productores y comercializadores de queso que decidieran voluntariamente sujetarse a las normas mexicanas, al ser éstas disposiciones de carácter voluntario no se tiene certeza del número de productores y comercializadores que estarían dispuestos a cumplir con las especificaciones a cumplir para que el producto se pueda denominar queso establecidas en las normas mexicanas.

Incentivos económicos

Los incentivos económicos no representan una alternativa viable, debido a que la problemática planteada en la presente MIR, no se relaciona con la capacidad económica de los productores que elaboran y comercializan queso, ya que lo que se busca mediante una Norma Oficial Mexicana es atender un riesgo, mismo que se traduce en que el consumidor no sea sujeto de un fraude adquiriendo un producto que no es lo que dice ser.

Otro tipo de regulación

No implica una alternativa con la que se pueda resolver la problemática planteada, toda vez que es indispensable contar con un mecanismo jurídico que permita garantizar que los consumidores que adquieren el producto denominado queso, cuenten con la seguridad de que el producto que están adquiriendo cumplen con las especificaciones físico químicas necesarias para contar con tal denominación.”

En consecuencia, para dicha Dependencia, la propuesta regulatoria resulta ser la mejor opción para enfrentar la problemática, en virtud de que:

“La alternativa viable es establecer un referente normativo obligatorio que establezca las especificaciones físicoquímicas que debe cumplir el producto para poder ser denominado queso, y con ello evitar que se comercialicen en el mercado productos que se denominen queso sin serlo, y por lo tanto induzcan a un engaño al consumidor, generando una pérdida en el bienestar del mismo.

Con la regulación obligatoria, los productores deberán proporcionar la información comercial suficiente para que los consumidores del producto queso puedan tomar decisiones de consumo informadas y evitar con ello una afectación económica, al tiempo que se brinda certeza a los participantes de la industria de que los productos con los que compete tienen que cumplir las mismas especificaciones para denominarse queso y así no generar una competencia desleal en el mercado de quesos.”

En virtud de lo anterior, la COFEMER observó que la autoridad da cumplimiento al presente apartado, toda vez que presentó y comparó las diferentes alternativas que podrían resolver la problemática existente.

Ahora bien, por lo que hace a la pregunta 6 de la MIR respecto a la forma en que la problemática se encuentra regulada en otros países y/o las buenas prácticas internacionales en esa materia, en su primer envío la SE especificó las siguientes opciones:

“a) Estándares internacionales: La norma general del CODEX para el queso (CODEX STAN 283-1978) establece las especificaciones que debe cumplir un producto para denominarse queso; asimismo, establece las materias primas (leche y/o productos obtenidos de la leche) utilizadas para que pueda denominarse queso, una clasificación y sus especificaciones. La

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

norma Codex de queso es una norma general para la denominación queso, por lo que es funcional para el proyecto propuesto, de hecho en el documento de proyecto de NOM de queso se incluye la definición de queso que contiene la norma CODEX STAN 283-1978.

b) Miembros de la Unión Europea: El Reglamento del Parlamento Europeo Número 1333/2008 es sobre el uso de aditivos en los quesos; asimismo existen reglamentos para (sic) generales para la inocuidad y para regular los mercados del producto (Regulación 1308/2013) en la cual se privilegia a las denominaciones de origen y a la leche como materia prima. No obstante los países establecen regulaciones particulares conforme a sus necesidades.

c) Mercosur: Para la región que integra el Mercosur, se cuenta con el 'Reglamento Técnico General MERCOSUR de Identidad y Calidad de Quesos', cuyo objetivo es fijar la identidad y los requisitos mínimos de calidad que deberán cumplir los Quesos, con excepción de los Quesos Fundidos, Rallados, en Polvo y Requesón. Al igual que otras regiones, en el Mercosur se tiene una regulación genera y los países pueden establecer disposiciones más específicas de acuerdo s (sic) sus necesidades de regulación."

No obstante lo anterior, esa Dependencia omitió incluir en la MIR elementos que coadyuven a evidenciar, a través de la práctica internacional, que la emisión e implementación de regulación técnica para normar las especificaciones fisicoquímicas que debe cumplir el queso para ostentar dicha denominación, así como los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento coadyuvará a reducir los riesgos al momento de su utilización. Por consiguiente, para dicho fin se le solicita a esa Secretaría incorporar información científica, académica o empírica que permita analizar los resultados que dicha Norma y Reglamentos, respectivamente han tenido en los referidos países a efecto de advertir los beneficios que han tenido en la protección de los usuarios.

V. Impacto de la Regulación

A. Riesgo

Por lo que hace al presente apartado, es de especial relevancia que cuando se trate de regulaciones que contengan riesgos en materia de salud humana, animal o vegetal, seguridad alimentaria, seguridad laboral, medio ambiente o protección a los consumidores o a la economía nacional; éstos sean claramente definidos y cuantificados.

En ese sentido, la SE identificó que derivado de la problemática que da origen al Anteproyecto se desprenden riesgos en los consumidores y en la economía, respecto de lo cual proporcionó la información correspondiente.

En ese orden de ideas, en el oficio COFEME/17/6609 del 30 de noviembre de 2017, este órgano desconcentrado manifestó lo siguiente:

"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

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del Diverso por el que se fijan plazos para 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”.

Como respuesta a tal requerimiento, la SE por medio del documento 20180131174227_44539_Respuesta a la solicitud de ampliaciones PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 final.docx, anexo a la MIR del 1º de febrero, detalló lo siguiente:

“Tipo de riesgo que motiva la emisión de la regulación: Consumidores o economía.

Población o industria potencialmente afectada:

1. De acuerdo con un estudio titulado “La leche y los quesos artesanales en México” de los autores Fernando Cervantes Escoto, y Abraham Villegas de Gante en su periodo de estudio el Instituto Nacional de Estadística y Geografía manifestaba que en México un hogar promedio destinaba al año el 2.8% de su ingreso por ende al existir productos que se denominan queso sin serlo, incurren en prácticas desleales al vender este tipo de productos con desventajas para los consumidores.

2. Respecto a los últimos estudios de la Procuraduría Federal del Consumidor existen productores que cumplen con lo establecido en las Normas Mexicanas y otros tantos incurren en prácticas desleales con sus competidores al utilizar materias primas distintas a las que se utilizan en la elaboración del queso que como se sabe para ostentar dicha denominación deben contar con grasa butírica en la totalidad de la fórmula sin que esta sea combinada o sustituida con grasa vegetal, al respecto de los estudios se tiene que el precio promedio del queso si es queso oscila en los \$ 11.87 pesos por cada 100 gramos y sus imitaciones en los \$ 8.72 pesos por cada 100 gramos. Consumidores en general.

Origen y área geográfica del riesgo: Territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo: Alto.

Tipo de riesgo, afectación o daño probable (enfermedades, fallecimientos, accidentes, daños ambientales, daños materiales, afectaciones económicas, etc.) y su magnitud:

1. Derivado de los estudios realizados por la Procuraduría Federal del Consumidor, en el año 2000 del universo de productos de quesos que el estudio contempla 58 productos se ostentaban como queso, pero en las pruebas de laboratorio arrojaron presencia de grasa vegetal de forma parcial o total. En el 2012 un estudio sobre el queso oaxaca reveló que 8 marcas ostentaban su producto como queso pero la presencia de grasa vegetal en su fórmula indica lo contrario, la misma situación en el año 2014 debido a que un estudio sobre dos tipos de queso dejó en evidencia a 6 marcas del primer queso y 2 del segundo que estos se ostentaban como queso pero las pruebas de laboratorio revelan presencia de grasa vegetal por ende no pueden ostentar dicha denominación. Por último, en el 2017 un estudio sobre queso panela realizado por la misma dependencia demostró que 4 marcas se decían ser queso pero su presencia de grasa vegetal delatan lo anterior.

2. Respecto a las marcas que se denominan queso y no lo son se contempla un precio promedio de estos productos de \$ 10.16 pesos por cada 100 gramos, si el precio promedio de los quesos que son quesos es de \$ 11.87 pesos por cada 100 gramos y el precio promedio de las imitaciones es de \$ 8.72 pesos por cada 100 gramos se denota que los productores que no cumplen están obteniendo una ganancia que oscila en promedio los \$ 1.44 pesos por cada 100 gramos.”

Respecto de la pregunta 8 de la MIR relativa a las acciones regulatorias, aplicables a cada uno de los riesgos identificados, como consecuencia de la implementación de la regulación, así como algún indicador que permita dimensionar la situación actual y medir su evolución en el tiempo; esa Dependencia indicó:

- **Tipo de riesgo:** *Afectaciones económicas*
- **Grupo, sector o población sujeta al riesgo:** *Consumidores en general.*
- **Acción implementada:** *Capítulo 5. Denominación y Capítulo 6. Especificaciones.*
- **Indicador de impacto:** *Estudios realizados por la Procuraduría Federal del Consumidor para los periodos 2000, 2012, 2014 y 2017.*
- **Situación esperada con la implementación de la regulación:** *Al ser una Norma Oficial Mexicana una disposición de carácter general cuya aplicación se da en todo el territorio de la República Mexicana, se estima una disminución de al menos el 87% de productos que se ostentan como queso sin cumplir con las especificaciones para poder serlo. Lo anterior no es un acto de discriminación hacia este tipo de productos que se pueden considerar como sustitutos, simplemente la regulación busca que el consumidor no sea engañado bajo lo que los productores declaran en la etiqueta y que derivado de los estudios realizados por la PROFECO podemos observar que hay productos que se comercializan en las diferentes cadenas de suministro del país sin cumplir con la denominación comercial cuya acción recae sobre el consumidor al no haber una regulación de carácter general como la propuesta que regule y clasifique a los quesos de los que no lo son.*
- **Justificación de cómo se reduce, mitiga o atenúa el riesgo con la acción:** *Al establecer en el presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana la denominación comercial del queso y que esta denominación comercial está reservada a los productos elaborados con leche o sus derivados y excluyendo aquellos que contengan grasa o proteínas de otro origen que no sea el animal y al recalcar en las especificaciones la materia prima permitida para la elaboración de queso, podremos observar una reducción considerable de los productos que se ostentaban como queso sin cumplir con las especificaciones para poderlo ser.*

Bajo tales consideraciones, la COFEMER considera que la SE especificó de manera adecuada las disposiciones del Anteproyecto que buscan disminuir el riesgo que pretende ser atendido con su aplicación, por lo que se da por cumplido el presente apartado.

B. Trámites

Por lo que hace a este apartado, la SE señaló que el Anteproyecto no crea, modifica, ni elimina trámites, razón por la cual esta Comisión observa que en este rubro, no se generarían nuevos costos para los particulares. En ese sentido, este órgano desconcentrado no tiene comentarios.

C. Acciones regulatorias

Con relación al presente apartado, mediante el oficio de ampliaciones y correcciones de fecha 30 de noviembre de 2017, esta Comisión solicitó a la SE proporcionar información con la que se justificara el establecimiento de las disposiciones y/o especificaciones contenidas en el Anteproyecto.

En este sentido, la SE a través del documento *20180131174227_44539_Respuesta a la solicitud de ampliaciones PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 final.docx*, incluido en la versión de la MIR recibida el 1° de febrero de 2018, realizó un desglose sobre las disposiciones de la propuesta regulatoria en comento, así como la justificación correspondiente, de acuerdo con lo siguiente:

Artículos aplicables: Capítulo 1 “Objetivo y campo de aplicación” y Capítulo 6 “Especificaciones”

Justificación:

Capítulo 1: El presente capítulo tiene por objeto establecer las denominaciones comerciales y las especificaciones fisicoquímicas con las que debe cumplir el queso, como es de observarse el presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana es un documento en donde de manera general brinda las especificaciones y la denominación comercial del queso y sus valores, a efectos de ser específicos en cuanto al tipo de queso se pide consultar las Normas Mexicanas debido a que

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

estas están elaboradas para cada tipo de queso y brindan las especificaciones precisas con las que cada producto deben contar.

Capítulo 6: En el presente capítulo quedan excluidos aquellos productos que en su fórmula contienen grasa de diferente origen al animal y que por ende y de acuerdo con los términos y definiciones estos productos no pueden ser contemplados como tal, se plantea este capítulo a efectos de no crear confusión sobre los productos que si son queso y los que no lo son o corresponden a un bien sustituto de este.

Artículos aplicables: Capítulo 3 “Términos y definiciones”

Justificación: El presente capítulo tiene como finalidad la de establecer los términos y condiciones con el propósito de las figuras sujetas a la regulación, los OCP’s, Órganos de vigilancia y terceros que consulten el presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana entiendan en su totalidad el contenido del documento y puedan aplicar correctamente el Proyecto.

Artículos aplicables: Capítulo 5 “Denominación”

Justificación: El objetivo del presente capítulo es la de establecer la denominación comercial del queso, excluyendo al resto que son elaborados con grasa vegetal y que de acuerdo con los términos y definiciones no puede ser ostentado como queso, la presencia de este capítulo es de alta importancia para el desarrollo del Proyecto y que derivado de este, se pueda aseverar la correcta aplicación del mismo.

Artículos aplicables: Capítulo 6 “Especificaciones”

Justificación: En lo referente a los quesos, es de alta relevancia especificar las materias primas, ingredientes permitidos, restricción de otros productos, aspectos fisicoquímicos, etc. Con la finalidad de que los productores no adicione algún otro elemento que pueda ser perjudicial para la salud humana y recordando que la adición de grasa cuyo origen no sea animal será motivo de que los productos pierdan la denominación comercial.

Artículos aplicables: Capítulo 7 “Información comercial”

Justificación: Es obligación de los fabricantes e importadores de queso declarar en la etiqueta todo lo referente al producto con la finalidad de que el consumidor este bien informado y realice la compra de este tipo de productos conforme a sus necesidades en específico.

Artículos aplicables: Capítulo 8 “Evaluación de la conformidad”

Justificación: En aras de proceder a la correcta aplicación del presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana, el objetivo del presente capítulo es el de establecer los procedimientos, acciones y responsabilidad de los OCP’s y el fabricante o comercializador en respecto a la certificación del producto y que este proceso se apegue a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.”

Con base en lo anterior, esta Comisión observa que esa Secretaría brindó una justificación suficiente para el establecimiento de tales disposiciones por lo que considera atendido el señalamiento vertido para el presente numeral, en el oficio COFEME/17/6609.

D. Competencia

En relación al impacto de la regulación en la competencia, se informa a la SE que en cuanto esta Comisión reciba la Opinión Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica, autoridad competente en la materia de competencia y libre concurrencia de los mercados, mediante la cual emita su pronunciamiento respecto de los efectos que el Anteproyecto podría tener en dicha materia, esta COFEMER notificará de la misma a la SE para su conocimiento y valoración.

E. Comercio Exterior

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Respecto del presente apartado, de conformidad con el artículo 15^º 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 julio de 2010*¹⁰, se informa a la SE que el 23 de enero de 2018, se recibió la opinión de la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional, mediante la cual emite su pronunciamiento respecto de que el Anteproyecto es objeto de notificación a la Organización Mundial de Comercio, misma que, al igual que el Anteproyecto, puede ser consultada en la siguiente liga electrónica.

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/20947>

F. Costos.

Por lo que hace al presente apartado, la SE proporcionó en la MIR del 15 de noviembre de 2017, la siguiente información:

“el costo promedio en el año de 2016 de etiquetar es de 0.56 pesos. Como se detalla en el anexo electrónico llamado “Análisis Costo beneficio NOM 223”, el costo promedio de etiquetar asciende aproximadamente en \$145, 581.70, ello aplica solamente para el queso panela, del cual se tiene el estudio de la PROFECO, y considerando un envase de 400 gramos. Tomando como base que el queso panela representa el 13.65% de la producción total de queso, se extrapola dicho costo, obteniendo un Costo Total Unitario por diseño y etiquetado de queso de \$1, 066, 249.89 pesos por unidad económica. De acuerdo con los datos determinados por Directorio Estadístico de Unidades Económicas, con actividad de Elaboración de derivados y fermentos lácteos, se tienen 3, 585 unidades económicas, lo que representa un costo total de \$3, 822, 505, 873.07 pesos.”

Bajo tales consideraciones, este órgano desconcentrado solicitó a la SE mediante oficio COFEME/17/6609, ahondar en su análisis identificando y cuantificándolos costos que puedan derivar de la implementación de las acciones del Numeral 6 del Anteproyecto.

Como respuesta a tal solicitud, a través del documento 20180131174227_44539_Respuesta a la solicitud de ampliaciones PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 final.docx, la SE indicó que:

“El costo total de la implementación de la regulación asciende a \$401, 358,005.69 pesos los cuales se obtienen de la siguiente forma:

Se multiplica el costo unitario por etiquetado el cual es de \$ 0.56 centavos de peso por la suma de productos que si son queso y los que se dicen queso pero no lo son obteniendo 716, 071,375 empaques de 400 gramos de quesos y con esto obtenemos un costo por unidad económica de

⁹ Artículo 15.- La Dirección General de Reglas de Comercio Internacional de la Secretaría de Economía se encargará de verificar el cumplimiento de los compromisos comerciales internacionales de México en materia de obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias, a fin de que se encarguen de contactar a las dependencias y organismos descentralizados que cuenten con anteproyectos que pudieran ser susceptibles de ser notificados ante la OMC.

La Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional notificará a las dependencias y organismos descentralizados si el anteproyecto debe o no ser notificado ante la OMC, y otorgará una copia de conocimiento a la COFEMER de ésta, a fin de que dicha notificación sea integrada en el expediente electrónico del anteproyecto.

¹⁰ Publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2016.

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

\$111,954.81 pesos que al multiplicar esta cantidad por las 3, 585 unidades económicas obteniendo el costo total reportado de \$401, 358,005.69 pesos.

Respecto a los comentarios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sobre la posible carga regulatoria de los sub numerales 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 y 6.5 se le informa a esta comisión que en conformidad con lo establecido en la norma CODEX STAN 283-1978 se entiende al queso como lo siguiente:

"El producto blando, semiduro, duro y extra duro, madurado o no madurado, y que puede estar recubierto, en el que la proporción entre las proteínas de suero y la caseína no sea superior a la de la leche, obtenido mediante:

(a) coagulación total o parcial de la proteína de la leche, leche desnatada/descremada, leche parcialmente desnatada/descremada, nata (crema), nata (crema) de suero o leche de mantequilla/manteca, o de cualquier combinación de estos materiales, por acción del cuajo u otros coagulantes idóneos, y por escurrimiento parcial del suero que se desprende como consecuencia de dicha coagulación, respetando el principio de que la elaboración del queso resulta en una concentración de proteína láctea (especialmente la porción de caseína) y que por consiguiente, el contenido de proteína del queso deberá ser evidentemente más alto que el de la mezcla de los materiales lácteos ya mencionados en base a la cual se elaboró el queso; y/o (b).

(b) técnicas de elaboración que comportan la coagulación de la proteína de la leche y/o de productos obtenidos de la leche que dan un producto final que posee las mismas características físicas, químicas y organolépticas que el producto definido en el apartado (a).

2.1.1 Se entiende por queso sometido a maduración el queso que no está listo para el consumo poco después de la fabricación, sino que debe mantenerse durante cierto tiempo a una temperatura y en unas condiciones tales que se produzcan los cambios bioquímicos y físicos necesarios y característicos del queso en cuestión.

2.1.2 Se entiende por queso madurado por mohos un queso curado en el que la maduración se ha producido principalmente como consecuencia del desarrollo característico de mohos por todo el interior y/o sobre la superficie del queso.

2.1.3 Se entiende por queso sin madurar el queso que está listo para el consumo poco después de su fabricación."¹¹

Derivado de lo anterior, cualquier producto que para su elaboración introduzca total o parcialmente grasa vegetal o cualquier otra variable no permitida al producto final no puede ser considerado queso.

Se considera en el costo del etiquetado la producción del queso que si es queso y del que se dice ser pero no lo es en el sentido de que los productores cuyos productos si cumplen con los requisitos para poderse denominar queso estarán sujetos a lo que disponga la presente regulación y en respecto a los productores o comercializadores que incumplen al declarar en su etiqueta que su producto ostenta la denominación de queso cuando en realidad no lo es se les considera por el costo de re etiquetado del producto de decir queso o imitación del queso y que estos productores dejen de engañar a los consumidores con etiquetas falsas que no corresponden al producto, en promedio el costo en el que incurren los productores que no cumplen al re etiquetar sus productos es el mismo.

De las Normas Mexicanas, actualmente los productores que si cumplen con los requisitos para que su producto se pueda denominar comercialmente como tal ya se encuentran alineados a

¹¹ Texto obtenido de: www.fao.org/input/download/standards/175/CXS_283s.pdf

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

esta normatividad de carácter voluntario por lo que no incurren en gastos extras a los que se contempla en el presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana, por ende al ser las NMX's de carácter voluntario no se les obliga a los productores cuyos productos incumplen a alinearse a tal normatividad voluntaria."

G. Beneficios.

Respecto del presente apartado, la SE proporcionó en la MIR del 15 de noviembre de 2017, la siguiente información:

"El beneficio promedio para los consumidores, asumiendo el precio con base en el promedio de los precios determinados en el estudio realizado por la PROFECO respecto de queso panela del 2017, únicamente para el queso panela y bajo el supuesto que el 17.39% del total de la producción no es queso panela auténtico como se puede concluir de dicho estudio, asciende a aproximadamente \$891,625,815.65 como se detalla en el Anexo electrónico "Análisis Costo beneficio NOM 223". Tomando como base que el queso panela representa el 13.65% de la producción total de queso, se extrapola dicho beneficio, obteniendo un Beneficio Total de \$6, 530, 325, 954.78".

Bajo tales consideraciones, a través del oficio COFEME/17/6609, la COFEMER advirtió que derivado del análisis realizado, no era 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), por considerar que los procesos de producción de los mismos podrían variar, por lo que se deberían considerar adecuaciones a los beneficios.

Como respuesta a tal solicitud, a través del documento 20180131174227_44539_Respuesta a la solicitud de ampliaciones PROY-NOM-223-SCFI-SAGARPA-2017 final.docx, la SE indicó que:

"El beneficio total de la regulación se estima en \$7, 633, 086,080.00 pesos los cuales se obtienen de la siguiente manera:

De la producción del 2016 de queso en toneladas se multiplica por 1, 000, 000 para poder obtener la producción en gramos los cuales resultan en 375, 644, 000,000 a esta cantidad se le divide por 400 correspondientes a los 400 gramos que contienen los empaques con más rotación en el mercado lo cual nos da una cantidad de 939, 110,000 empaques.

Para obtener la presencia del queso en el mercado por paquetes multiplicamos la cantidad anterior por el porcentaje de cada representación obteniendo:

Presencia en el mercado del queso que si es queso	481,293,875
Presencia en el mercado de productos que se dicen queso pero no lo son	234,777,500
Presencia en el mercado de productos imitación del queso	222,569,070

Si de los empaques correspondientes al 25% de producto en el mercado que se dice queso no lo es se deja de comercializar como tal en un 80% tenemos que se dejarían de comercializar 187, 822,000 empaques como queso y pasarían a comercializarse como imitación al contener grasa vegetal.

Para estimar el beneficio monetario nos atenemos a lo siguiente, si el precio promedio por cada 100 gramos es de \$ 10.16 pesos lo multiplicamos por 4 que corresponden a los 400 gramos obtenemos un costo promedio de \$ 40.64 pesos por los 400 gramos de queso, la presencia del

Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

queso que no es queso en el mercado se obtiene al multiplicar el costo promedio de los 400 gramos de queso por los 234,777,500 empaques obtenemos la cantidad de \$9,541,357,600.00 pesos y si se plantea que la regulación mitigue la problemática en un 80% se estima un ahorro para los consumidores de \$7,633,086,080.00 pesos.”

En virtud de lo expuesto con antelación, esta Comisión considera que la SE atendió los señalamientos realizados por esta COFEMER mediante el oficio COFEME/17/6609, emitido el 30 de noviembre de 2017.

VI. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con respecto a la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la SE señaló lo siguiente:

“Para asegurar la implementación del anteproyecto, no se requieren recursos públicos adicionales a los ya asignados a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), ya que se debe considerar que ésta es la instancia con la autoridad competente para vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y ésta actualmente cuenta con la infraestructura y los medios para llevar a cabo actividades de verificación relativa al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas. Por lo anterior, se puede concluir que con el esquema de verificación que prevé este anteproyecto, a través de PROFECO, se garantiza su cumplimiento.”

Por otro lado, sobre la evaluación, la SE señaló lo siguiente:

“Al no contar con una dato estadístico que dé seguimiento a los productos que son o no queso, una forma viable de evaluar los objetivos a través de estudios y estadísticas que realice la PROFECO acerca de aquellos productos que cumplan con las especificaciones fisicoquímicas contenidas en la presente regulación para que el producto pueda ser denominado queso.”

Sobre lo anterior, no se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta impongan costos adicionales para los particulares diferentes a los analizados en el presente dictamen, por lo que la COFEMER no tiene comentario alguno al respecto.

VII. Consulta pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el Anteproyecto mediante el portal electrónico desde el día de su recepción. Al respecto, esta Comisión manifiesta que, desde su publicación y hasta la fecha de emisión del presente Dictamen, se han recibido comentarios de particulares interesados en el Anteproyecto, conforme lo siguiente:

NUMERO DE IDENTIFICACION	EMPRESA	FECHA DE RECEPCION
B000175292	Nombre de usuario no público	30/11/2017
B000175303	Blanca E. Oliva Hernández	30/11/2017
B000175304	Nombre de usuario no público	30/11/2017
B000175310	Eduardo Pérez Sánchez	01/12/2017
B000175323	Nombre de usuario no público	01/12/2017



Coordinación General de Mejora Regulatoria
de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EMPRESA	FECHA DE RECEPCIÓN
B000175346	Ana Sofía Navarro Aceves	01/12/2017
B000175357	Nombre de usuario no público	02/12/2017
B000180119	Rene Fonseca Medina	13/01/2018
B000180383	Sandra Benson	31/01/2018

Mismos que se encuentran disponibles para su consulta en la siguiente liga electrónica:

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/20947>

Lo anterior, a fin de que la SE efectúe las adecuaciones que estime conveniente al Anteproyecto o, de lo contrario, brinde una justificación puntual de las razones por las que no consideró pertinente su incorporación.

VIII. Conclusiones

Por lo anteriormente expresado, este órgano desconcentrado queda en espera de que esa Dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total; y en su caso, realice los ajustes correspondientes al Anteproyecto, o bien, comuniqué por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 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 y Segundo fracción III, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican¹⁶.

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

Atentamente
La Directora

Celia Pérez Ruíz

EVG

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.