

Contacto CONAMER JPR-CPR-AMMOC-AMB-BOM212763

De: vrcamarillo@dorantesadvisors.com
Enviado el: martes, 28 de septiembre de 2021 09:16 p. m.
Para: Alberto Montoya Martin Del Campo; Contacto CONAMER
CC: César Osvaldo Orozco Arce; Emeterio Mosso Zempoalteca;
jdorantes@dorantesadvisors.com
Asunto: RV: Expediente 03/0076/270821 Comentarios PEC de Queso
Datos adjuntos: Anexo 2 2021 03 07 Comentarios USDEC Respuesta a dictamen preliminar_FINAL.pdf; Anexo 1 Comentarios PROY PEC-NOM-223.pdf; 2021 09 28 Comentarios USDEC_PEC-NOM-223 CONAMER (FIN).pdf

De: vrcamarillo@dorantesadvisors.com <vrcamarillo@dorantesadvisors.com>
Enviado el: martes, 28 de septiembre de 2021 09:08 p. m.
Para: 'Alberto Montoya Martin Del Campo' alberto.montoya@conamer.gob.mx; contacto@conamer.gob.mx
CC: 'Luz María De La Mora Sánchez' <luzma.delamora@economia.gob.mx>; 'Alfonso Guati Rojo Sánchez' <alfonso.guati@economia.gob.mx>; 'César Osvaldo Orozco Arce' cesar.orozco@economia.gob.mx; 'Emeterio Mosso Zempoalteca' emeterio.mosso@economia.gob.mx; 'Celia Perez Ruiz' <celia.perez@conamer.gob.mx>; hector.guerrero@economia.gob.mx; 'Rubisel Velázquez Lugo' <rubisel.velazquez@economia.gob.mx>; 'Ninfa Viviana Salgado Molina' <ninfa.salgado@economia.gob.mx>; apalacios@cofece.mx; mcontreras@cofece.mx; 'Oscar Ferrara' <oferrara@usdec.org>; rafernandez@usdecMexico.com; dabarca@usdecMexico.com; jdorantes@dorantesadvisors.com; 'Karen Badillo Medina' <kbadillo@dorantesadvisors.com>; 'Carlos Manuel Martínez Camacho' <cmartinez@dorantesadvisors.com>
Asunto: Expediente 03/0076/270821 Comentarios PEC de Queso

Estimado Dr. Montoya,

Por este conducto le remito los comentarios de nuestro cliente, el Consejo de Exportación de Lácteos de los Estados Unidos de América (USDEC por sus siglas en inglés) al **Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2019, Queso-Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2019**, publicado en el portal de esa Comisión Nacional el pasado 27 de agosto bajo el número de expediente 03/0076/270821.

Agradecemos considerar los citados comentarios en el análisis que el órgano a su cargo está llevando a cabo al amparo de la Ley General de Mejora Regulatoria respecto de la propuesta regulatoria de que se trata.

Reciba un cordial saludo,



Vanessa Rodríguez Camarillo

ASOCIADA

C: +52 (122) 2323 2313

T: +52 (55) 7100 4710

Comercio Exterior
Derecho Regulatorio
Propiedad Intelectual



Boulevard Adolfo Ruiz Cortines 3720, Piso 9, Torre 3 Jardines del Pedregal, Ciudad de México 01900
www.dorantesadvisors.com

AVISO DE PRIVACIDAD: La información contenida en este correo, así como los anexos en él, es confidencial y restringida. El mal uso de la misma, así como su divulgación, distribución, revisión, impresión, retransmisión, o cualquier otro fin sin autorización del remitente se encuentra sujeto a las restricciones y sanciones legales. Si por error ha recibido este correo, favor de notificar

Dr. Alberto Montoya Martín del Campo

Titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

Blvd. Adolfo López Mateos 3025,

San Jerónimo Aculco,

Ciudad de México.

C.P. 10400

P r e s e n t e.

Asunto: se presentan comentarios al Análisis de Impacto Regulatorio de Alto Impacto con Análisis de Impacto en la Competencia, Análisis de Riesgo y Análisis de Impacto en el Comercio Exterior, respecto del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba.

DR. OSCAR FERRARA, Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados del Consejo de Exportación de Lácteos de los Estados Unidos de América ("USDEC", por sus siglas en inglés), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; XVI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio ("OMC"); III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT de 1994); 5.1.1 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Acuerdo OTC"); 1.1, inciso a), 23.1.4, 2.1.1 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), todos ellos de la OMC; 7.3, 11.6, 28.4.1, incisos d) y f), 28.9.4, inciso a), 28.9.7 y 28.9.8 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá ("T-MEC"); 1º, 8º y 72 y 73 de la Ley General de Mejora Regulatoria ("LGMR"); 64 de la Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC); 4, fracción III, 5 fracción III, 22, fracción II, 26 y 27 de la Ley de Comercio Exterior (LCE), y 15, 15-A y 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA"), y señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo Ruíz Cortines 3720, piso 9, torre 3, col. Jardines del Pedregal, demarcación territorial Álvaro Obregón, C. P. 01900, en la Ciudad de México y autorizando para los mismos efectos e indistintamente a los señores Rodrigo Arturo Fernández González, Diego Abarca Salazar, Juan Antonio Dorantes Sánchez, Xóchitl Yazmín Martínez Mezquita, Vanessa Rodríguez Camarillo, Daniela Elisa Cortés Arroyo, Daniela Guevara Cabello, Karen Badillo Medina, Carlos Manuel Martínez Camacho y Sergio Alonso Patiño Reyes, por este conducto y con el debido respeto comparezco para:

EXPONER

Que por este medio, presento en debido tiempo y forma, comentarios respecto del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (Propuesta Regulatoria), registrado bajo el número de expediente 03/0076/270821 y publicado por la Secretaría de Economía (Sujeto Obligado) en el portal de anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 27 de agosto del presente año.

Antes de entrar a formular comentarios específicos y propuestas de redacción, el USDEC quisiera recordar la necesidad de que el Gobierno mexicano notifique a los Miembros del Comité de



U.S. Dairy
Export Council®

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (Comité OTC) la presente Propuesta Regulatoria, ya que encuadra en la definición de “procedimiento para la evaluación de la conformidad”¹ contemplada en el Acuerdo OTC y, consecuentemente, le resultan aplicables, entre otras, las disposiciones de transparencia previstas en el artículo 5.6 de ese Acuerdo.² Al respecto, instamos al Sujeto Obligado (la Secretaría de Economía) a que notifique esta Propuesta Regulatoria como una nueva notificación a los Miembros del Comité OTC, y abra un nuevo plazo para presentar observaciones al amparo del Acuerdo OTC, tomando en consideración la Recomendación adoptada por ese órgano en el documento intitulado “*Uso coherente de los modelos de notificaciones*”, según la cual “[L]os Miembros deberán utilizar el modelo de nueva notificación¹ para notificar el texto de un reglamento técnico o un procedimiento de evaluación de la conformidad en proyecto (en adelante, la “medida notificada”). Si la medida notificada está relacionada con una medida notificada anteriormente (por ejemplo, si se notifican disposiciones que modifican o completan una medida adoptada, o se notifica una medida que sustituye a otra ya retirada o derogada), la(s) signatura(s) de la(s) medida(s) notificada(s) correspondiente(s) deberá(n) indicarse en el punto 8 de la nueva notificación”³. Lo anterior, derivado a que la notificación presentada por México ante el Comité OTC el 5 de mayo de 2020 bajo la signatura G/TBT/N/MEX/465, fue sobre un PEC completamente diferente al contenido de esta Propuesta Regulatoria.

En igual sentido, conforme a lo dispuesto por el párrafo 17 del artículo 11.7 del T-MEC, si una Parte notifica una propuesta de PEC que “esté relacionada con una medida previamente notificada, incluida debido a que es una revisión, enmienda o **reemplazo** de la medida previamente notificada, la Parte proporcionará la signatura de notificación de la OMC para la medida previamente notificada. **Cada Parte procurará someter una revisión a una notificación si la medida notificada ha cambiado sustancialmente su contenido previo a su entrada en vigor.** Si la Parte presenta una revisión o surgen las circunstancias del párrafo 18(e)⁴, la **Parte procurará permitir un plazo nuevo o extendido para que las personas interesadas presenten sus comentarios a la Parte**”. (énfasis y pie de página añadido)

Además de cumplir con las obligaciones de transparencia previstas en el Acuerdo OTC y el T-MEC, a través de esa notificación, México cumpliría con lo establecido en los artículos 1.1 y 1.2 del AFC al brindar a otros Miembros de la OMC la oportunidad de formular observaciones a las propuestas de modificaciones de leyes y reglamentos relativos al movimiento de mercancías. De igual manera, es necesario que la Secretaría de Economía determine de una vez la manera en que estará dando cumplimiento a las obligaciones de transparencia contempladas en los artículos 11.7 y 28.9 del T-MEC, en lo que resulte aplicable a esta Propuesta Regulatoria.

ANTECEDENTES

- I. El 19 de febrero de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-223-SCFI/SAGARPA-2017, Queso-Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba; el cual establecía en su

¹ Anexo 1 del Acuerdo OTC *Procedimiento para la evaluación de la conformidad* es “*Todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas*”.

² Cabe señalar que, respecto de una versión anterior de esta misma Propuesta que consta en el expediente 03/2259/250820, el gobierno mexicano, deberá realizarla México, tal como lo realizó la notificación correspondiente a los Miembros del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC notificó el pasado 28 de septiembre de 2020 bajo la signatura G/TBT/N/MEX/477 y, por tanto, abarcar el periodo de 60 días para la recepción de observaciones de la Membresía de la OMC.

³ G/TBT/35/Rev.1.

⁴ 18. Cada Parte presentará un addendum a una notificación que haya presentado previamente al Comité OTC de la OMC y a las Partes en cualquiera de las siguientes circunstancias: [...] (e) el contenido u objetivo de la medida notificada sea modificada total o parcialmente;



Capítulo 8, que la evaluación de la conformidad de los productos objeto de ésta NOM, se podrían llegar a cabo a través de un esquema voluntario⁵.

- II. Posteriormente, el 31 de enero de 2019, se publicó en el DOF la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (NOM-223), cuyo artículo Segundo Transitorio estableció que *“...dentro de los 60 días naturales siguientes contados a partir de la publicación de la presente Norma Oficial Mexicana en el Diario Oficial de la Federación, se iniciarán los trabajos para elaborar el Procedimiento de Evaluación de la Conformidad específico para esta Norma Oficial Mexicana”*. A pesar de no haber sido un punto debatido en el grupo de trabajo, la autoridad decidió de manera arbitraria, eliminar del Capítulo 8 la referencia a que la evaluación de la conformidad sería a través de un esquema voluntario.
- III. En términos de lo dispuesto por la LGMR, el 13 de enero de 2020 se publicó en el portal de la CONAMER el Análisis de Impacto Regulatorio de Alto Impacto con Análisis de Impacto en la Competencia, Análisis de Riesgos y Análisis de Impacto en el Comercio Exterior referente al PROY-PEC-NOM-223, registrado bajo el número de expediente 03/2171/130120. El 24 de febrero de la misma anualidad, el USDEC presentó comentarios al citado AIR, los cuales se tienen por reproducidos en este numeral.
- IV. Cumpliendo con su proceso de normalización al amparo de la entonces vigente Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), el PROY-PEC-NOM-223 se publicó en el DOF para consulta pública el 4 de mayo de 2020. De igual forma, el USDEC presentó comentarios el día 2 de julio de 2020 (Anexo 1), expresando preocupaciones significativas por el impacto negativo que, de ser implementado, el proyecto de PEC podría tener en la competitividad y comercio de queso en México, subrayando la potencial incompatibilidad de esa medida con los tratados comerciales internacionales, particularmente debido a su carácter arbitrario, injustificado y discriminatorio.
- V. Posteriormente, una vez cerrado el periodo de consulta pública en el proceso de normalización, las autoridades normalizadoras competentes (Secretaría de Economía y Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) convocaron a un Grupo de Trabajo que celebró 4 reuniones del 14 de agosto al 4 de septiembre de 2020. Durante sus reuniones, se entabló un diálogo con todos los sectores interesados a fin de llegar a un consenso sobre las cuestiones más debatidas y se alcanzaron varios acuerdos preliminares que pueden verificarse en las Minutas respectivas⁶.
- VI. A pesar de lo anterior y de todos los comentarios recibidos en la consulta pública bajo la LGMR, así como bajo la LFMN, los Sujetos Obligados ignoraron las preocupaciones presentadas por los sectores interesados, elaboraron un documento totalmente diferente al discutido y modificaron considerablemente el PROY-PEC-NOM-223, transformando completamente su alcance y diseño regulatorio, tal y como lo puede apreciar esa Comisión de la simple lectura del nuevo documento adjuntado a la respuesta de la DGN contenida en el oficio DGN.418.01.2020.395 de fecha 17 de febrero de 2021.

⁵ 8. Evaluación de la conformidad. La evaluación de la conformidad de los productos objeto de este Proyecto de Norma Oficial Mexicana se deben llevar en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento. La certificación de las denominaciones de los productos contenidos en este proyecto de NOM se podrá llevar a cabo a través de un esquema voluntario, por las personas acreditadas por la Secretaría de Economía, en los términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

⁶ El USDEC cuenta con estas minutas, pero en virtud del compromiso de confidencialidad firmado como parte de las reglas del Grupo de Trabajo no podemos compartirlas en este proceso. Sin embargo, se sugiere a CONAMER solicitarlas a cualquiera de los Sujetos Obligados



- VII. Por otra parte, con respecto al proceso de normalización, el 27 de febrero de 2021, se publicó en el DOF el Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad (PNIC), el cual contiene la agenda de temas a normalizar durante el año en curso, en donde la Secretaría de Economía solicitó la inclusión de la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SE/SAFER-2018, Queso – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (NOM-223).
- VIII. Retomando el proceso de mejora regulatoria, el viernes 5 de marzo de 2021, la DGN dio respuesta al Dictamen total no final de la CONAMER. En dicha respuesta, la DGN adjuntó una nueva versión del PROY-PEC-NOM-223, así como las respuestas a los comentarios recibidos en consulta pública y una nueva versión del AIR. Cabe señalar que en el nuevo AIR que publicaron con esa versión del PEC, el Sujeto Obligado no realizó un nuevo análisis, sino que únicamente añadió un nuevo apartado sobre “impacto en el comercio exterior”.
- IX. El 9 de marzo de 2021, el USDEC presentó comentarios a la respuesta de la DGN sobre el Dictamen total no final de la CONAMER.
- X. Debido a la presentación de una nueva versión del PROY-PEC-NOM-223, y la falta de un nuevo AIR que reflejara correctamente las implicaciones que derivarían de la implementación del PEC, el 10 de marzo de 2021, la Secretaría de Economía solicitó la baja del expediente justificando que abriría un nuevo expediente.
- XI. El 27 de agosto de 2021, se publicó en el portal de anteproyectos de CONAMER una nueva versión de proyecto de PEC-NOM-223, el cual fue registrado bajo el número de expediente 03/0076/270821 y es objeto de los presentes comentarios.

COMENTARIOS

Previo al desglose de los comentarios referente a la Propuesta Regulatoria en cuestión, el USDEC quisiera llamar la atención de esa Comisión sobre el hecho de que, de conformidad con el título de la Propuesta, el PEC-NOM-223 será expedido por la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) de manera conjunta. No obstante, el Análisis de Impacto Regulatorio únicamente fue elaborado por la Secretaría de Economía, y no así por la SADER a pesar de que ambas autoridades poseen la calidad de Sujetos Obligados de conformidad con el artículo 3, fracción XIX, de la LGMR.

1. La Propuesta Regulatoria contraviene el principio de seguridad jurídica (artículos 7°, fracciones II y IV; 8°, fracción IV, y 68, fracción III, de la LGMR).

De acuerdo con el AIR, el PEC-NOM-223 tiene como finalidad principal:

[...] brindar certeza sobre el procedimiento que deben seguir los productores o responsables del producto para llevar a cabo la evaluación de la conformidad de sus productos previo a su comercialización en territorio nacional, **la forma en que deberá comprobarse el cumplimiento con la NOM de la cual deriva la propuesta regulatoria actual**, es decir, la forma, mecanismos, requisitos, especificaciones, muestreo y demás consideraciones que, por una parte, deben cumplir los sujetos obligados, y

por otra, sean los que evalúen las personas acreditadas y aprobadas para evaluar la conformidad⁷. (énfasis añadido)

En este sentido, la expedición del PEC-NOM-223 encuentra su origen en la NOM-223 vigente y, por lo tanto, tiene como finalidad establecer la manera en que los productos objeto de ésta deberán demostrar estar conformes con las especificaciones en ella establecida. No obstante, como se mencionó en el apartado de antecedentes, la Secretaría de Economía decidió incluir la revisión de la NOM-223 en el PNIC, el cual fue publicado el pasado 25 de febrero de 2021 en el DOF. Asimismo, en cumplimiento de lo preceptuado por los artículos 29 y 35 de la LIC, después de haber sido sometida la propuesta correspondiente el Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía (CCNNSE), éste decidió la creación de un grupo de trabajo para discutir el anteproyecto de modificación a la NOM-223, cuya labor inició el pasado 1 de septiembre de este año.

Al respecto, el anteproyecto de modificación a la NOM-223 no está limitado a aspectos concretos o secciones específicas de la reglamentación vigente, sino que se trata de una revisión integral de todo el instrumento, incluyendo el Capítulo correspondiente al Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad (Capítulo 8). En este sentido, la pretensión de publicar el proyecto de PEC-NOM-223 como definitivo en estos momentos resulta incongruente con los principios que rigen una política de mejora regulatoria por las razones que se expondrán a continuación.

De conformidad con el artículo 4, fracción XX, de la LIC, los procedimientos para la evaluación de la conformidad (PEC) tienen como finalidad “[...] comprobar que el bien, producto, proceso o servicio cumple con una Norma Oficial Mexicana o Estándar [...]”. De lo anterior se desprende que el contenido de un PEC se determina a partir de las especificaciones y requisitos contemplados en una NOM terminada, publicada y vigente. Considerar lo contrario, imposibilitaría a los PEC cumplir con su función, toda vez que, al no contar con una NOM cuyo texto es definitivo, no existirían especificaciones conforme a la cuales determinar de manera cierta el cumplimiento de un bien producto proceso o servicio con las especificaciones de la NOM aplicable. En el caso en cuestión, al estar en proceso de modificación la NOM-223, y siguiendo la lógica contemplada en la LIC, primero debería finalizarse dicho proceso para así poder adecuar el PEC de conformidad a las disposiciones y especificaciones previstas en ésta y no al revés.

Asimismo, cabe mencionar que la revisión de la NOM-223 se encuentra sujeta al procedimiento de normalización previsto en la LIC, conforme al cual, las propuestas de NOM que se presenten ante los Comités Consultivos Nacionales de Normalización deben contener el PEC respectivo para determinar su cumplimiento⁸. En el caso en cuestión, la propuesta de modificación de la NOM-223 no contempla una propuesta de PEC, lo cual implica un incumplimiento a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 34 de la LIC. En este sentido, en opinión del USDEC resulta lógico y apropiado que el proyecto de PEC se discuta como parte de los trabajos de normalización de la nueva NOM-223, y no así de forma paralela e independiente. Lo anterior, contribuiría a que el proceso de mejora regulatoria fuera más certero y congruente, toda vez que abarcaría las disposiciones sustantivas de la nueva versión de la NOM-223 y su PEC, lo que, a su vez, sería congruente con lo estipulado por los artículos 7 fracciones II y IV, así como 68 fracción III de la LGMR.

En consideración de lo anterior, el llevar a cabo de manera paralela el proceso de expedición del PEC-NOM-223 y el proceso de modificación de la NOM-223, resulta contrario al principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 7, fracción II, y 8, fracción IV, de la LGMR, toda vez

⁷ Ver página 6 del AIR, Apartado 1. Definición del problema y objetivos generales de la regulación.

⁸ Ver artículo 34, fracción IV, de la LIC.



**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

que, al no tener un texto definitivo de la NOM-223, no existe certidumbre sobre las especificaciones y requisitos que serán tomados en cuenta para evaluar la conformidad de los productos objeto de la citada NOM. Lo anterior, resulta en contravención del artículo 68 del mismo ordenamiento jurídico, ya que no es posible determinar que una Regulación cuyo contenido no es claro ni certero, genere el máximo beneficio para la sociedad al menor costo posible y, de igual manera, que sus impactos resulten proporcionales para el problema que se busca resolver y para los sujetos regulados a los que se aplican.

Adicionalmente, aunque no es materia del presente proceso, es importante destacar que, el llevar por cuerdas separadas ambos procedimientos resulta contrario al artículo 30 de la LIC, el cual mandata que cada NOM deberá contener su respectivo PEC.

2. La Propuesta Regulatoria contraviene el principio de focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos (artículos 7º, fracción III, y 68, fracciones I, II y III, de la LGMR).

El artículo 7 de la LGMR establece los principios que deben regir y orientar la política de mejora regulatoria, dentro de los cuales se prevé el relativo a la focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos⁹.

En este sentido, conforme a lo expresado por el Sujeto Obligado, el PEC-NOM-223 tiene como finalidad “establecer el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto, para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la NOM-223¹⁰.”

Actualmente, la NOM-223 establece en su numeral 1 (Objetivo y campo de aplicación) que tiene como finalidad establecer las denominaciones y las especificaciones fisicoquímicas con las que deben cumplir los quesos (frescos y madurados) para ostentar dicha denominación, así como los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que debe ostentarse en las etiquetas de los envases de los productos comercializados en territorio nacional. No obstante, como se mencionó en el apartado anterior, el contenido de la NOM-223 está siendo revisado y modificado, incluyendo el apartado referente al objetivo y campo de aplicación, por lo que tanto los temas que regula, así como los productos que están sujetos a su cumplimiento, pueden cambiar de manera significativa.

Ahora bien, considerando que el PEC-NOM-223 encuentra su origen en la NOM-223 y, por lo tanto, es el medio por el cual se pretende garantizar el cumplimiento del objetivo y especificaciones establecidas en la NOM-223, entonces resulta imposible pensar que la Propuesta Regulatoria perseguirá un objetivo claro, concreto y bien definido, toda vez que para ello sería necesario tener certeza sobre el objetivo que perseguirá la NOM-223, las determinaciones necesarias para alcanzarlo y, de igual manera, de las especificaciones para evaluar de manera efectiva su cumplimiento. Lo anterior no podrá ser posible hasta que se concluya el proceso de modificación de la NOM-223, y ésta sea publicada como norma definitiva en el DOF.

Por lo anteriormente expuesto, y considerando que el proceso de modificación de la NOM-223 y el proceso de expedición del PEC-NOM-223 se están llevando de manera paralela, la Propuesta Regulatoria contraviene el artículo 7, fracción III, de la LGMR, toda vez que, al encontrarse en revisión el objetivo y campo de aplicación de la NOM-223, no es posible que persiga un objetivo claro, concreto y bien definido. Asimismo, al contar con Regulación cuyo objetivo no resulta claro,

⁹ Ver artículo 7, fracción III, de la LGMR.

¹⁰ Ver página 6 del AIR, Apartado 1. Definición del problema y objetivos generales de la regulación.



concreto y bien definido, se contravienen los propósitos establecidos en el artículo 68, fracciones I, II y III, de la LGMR, toda vez que resulta imposible determinar que el PEC-NOM-223: i) genere el máximo beneficio para la sociedad al menor costo posible; ii) que sus impactos resulten proporcionales para el problema que se busca resolver y para los sujetos regulados a los que se aplican; y, iii) que promueva la coherencia de políticas públicas.

Adicionalmente, dejando a un lado el tema de la modificación de la NOM-223, es importante mencionar que, de conformidad con el AIR de la Propuesta Regulatoria, el Proyecto de PEC-NOM-223 tiene como objetivo sujetar a su cumplimiento a los productos a granel y materia prima, lo cual, de conformidad con el objetivo de la NOM-223 anteriormente citado, constituye una evidente desviación y una ampliación arbitraria e injustificada del objetivo y campo de aplicación de la NOM vigente¹¹.

3. El AIR analiza deficientemente las alternativas regulatorias y no regulatorias y no justifica por qué el PEC es la mejor opción para atender la problemática señalada (artículos 7º, fracción V; 68, fracciones I y II, y 69, fracción II, de la LGMR).

De acuerdo con el artículo 67 de la LGMR, además de contribuir a que “las Regulaciones se elaboren sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, sustentadas en la mejor información”, los AIR deben promover “la selección de alternativas regulatorias cuyos beneficios justifiquen los costos que imponen y que generen el máximo beneficio para la sociedad”. Para garantizar lo anterior, el artículo 69, fracción II, del mismo ordenamiento legal, mandata que los AIR contengan un “análisis de las alternativas regulatorias y no regulatorias que son consideradas para solucionar la problemática”, el cual debe de ir acompañado de la explicación por la que la Propuesta Regulatoria sea preferible al resto de las alternativas para solucionar una problemática en específico.

El USDEC considera que el Sujeto Obligado ha pasado por alto varias de las preguntas que el USDEC planteó en su momento al AIR propuesto en la versión anterior del PEC (Anexo 2). Desafortunadamente, la mayoría de los problemas principales no se han abordado con esta revisión. Nuestra mayor preocupación con el AIR es la excesiva manipulación de los métodos, datos y suposiciones adoptadas en el análisis, el cual con un manejo casi perfecto lleva a una sola conclusión: que el proceso de evaluación de conformidad bajo todas circunstancias debe ser obligatorio. Como lo expresamos en nuestra revisión anterior del AIR, consideramos improbable que todas esas cuestiones puedan resolverse simplemente añadiendo datos, o asumiendo condiciones sin fundamentos de mercado, comercialización y producción solamente con el propósito de imponer una tesis equivocada.

Si bien la sección relacionada con las diferentes alternativas de solución en esta nueva versión del AIR proporciona más detalles, todavía no es claro cómo un problema de una supuesta asimetría en la información que recibe el consumidor en México, que en la mayoría de los casos podría ser subsanado con una implementación adecuada de las normas ya existentes (V.gr. NOM-051¹²), arrastra en su planteamiento a los productos importados que ya sufren de una sobreregulación. La falta de datos sólidos e independientes (V.gr. fuentes de elaboración propia, tablas 11, 12, 16, 17, 18, etc., del AIR) así como el desordenado uso de las premisas (V.gr. pocos incentivos para incorporar procesos tecnológicos eficientes que benefician los procesos

¹¹ Ibidem.

¹² Norma Oficial Mexicana NOM-051, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria.



productivos¹³, o el supuesto que uno de cada dos consumidores está consciente que un producto es tal, y aun así decide consumirlo¹⁴).

El USDEC quiere destacar que la estimación por la cual se da un valor la producción no auténtica (\$7,624 millones de pesos)¹⁵ es también totalmente errónea, ya que parte de un porcentaje que no traduce fielmente la realidad del mercado que se pretende analizar, y por lo tanto arrastra las deficiencias a lo largo del proceso de evaluación y descalifica los resultados que el AIR pretende justificar. Lo anterior, además, se traduce en un cálculo equivocado del costo de la producción no auténtica, toda vez que al partir de un valor de producción total equivocado es imposible considerar el valor presentado en el AIR como válido (un monto del orden de \$3,812.06 millones de pesos). Pero aun así, si el concepto estuviese correcto, el cálculo del costo de producción no auténtica presentado en la Tabla 16¹⁶ es equivocado y engañoso ya que considera que *“los costos de la producción no auténtica pueden determinarse bajo el supuesto que uno de cada dos consumidores esté consciente que un producto es tal y, aun así, decida consumirlo, esto es, solo el 50% del total de la producción no auténtica (7 mil 624.11 millones de pesos, descritos anteriormente) lo cual significaría un monto del orden de 3 mil 812.06 millones de pesos”*¹⁷. Esta premisa no solamente es arbitraria y simplista, ya que asume erróneamente que los costos de producción de los quesos auténticos y no auténticos son iguales, sino que también va directamente en contra de lo que el propio AIR fundamenta al decir que para producir productos no auténticos se usan ingredientes más baratos y de menor calidad con esquemas de costos más bajos¹⁸. Finalmente, esta suposición deja de lado un atributo propio del consumidor que es el de la posibilidad de tomar decisiones de compras de bienes de consumo, en este caso quesos, de acuerdo con el grado de satisfacción que éstos le producen dentro de sus limitaciones de presupuesto suponiendo que el consumidor está consciente del tipo de producto (auténtico vs no auténtico) y que este realiza la compra en función a una toma de decisión que maximiza su utilidad (satisfacción). El tratar de simplificar las opciones del consumidor, minimizar su toma de decisiones y limitar la opción a un producto no auténtico con el fin justificar un costo de producción elevado y así dar legitimidad al AIR es desde todo punto de vista incorrecto.

Además, llama la atención que los costos de inmovilización no son considerados como un beneficio para el consumidor sino como una pérdida para los sujetos de la regulación que no cumplen con la NOM-223. El resultado de esas inmovilizaciones se debió a la vigilancia del mercado en el punto de venta al consumidor, lo cual debería ser considerado como una acción preventiva al servicio del consumidor y, por ende, un beneficio neto y no así un costo. Por lo tanto, bajo ningún escenario se podrían considerar que las cifras de la Tabla 16 con respecto a las inmovilizaciones fueron obtenidas en base a premisa mínimamente razonable.

Por otro lado, en el caso específico de un esquema de autorregulación, el suponer que contar con un laboratorio de pruebas (costo de acreditación) contribuye a los costos de producción no auténtica (V.gr. Tabla 17) y, por consiguiente, incrementa los costos totales es contraintuitivo.¹⁹ La obligatoriedad de contar con un laboratorio de pruebas, aprobado por las autoridades correspondientes, contribuiría en todos los casos a: a) identificar el origen de los quesos que cumplen con las especificaciones de la NOM-223, b) facilitar el correcto etiquetado como productos auténticos y presentar la información de acuerdo a las normas vigentes, c) dar seguridad al consumidor en lo que respecta a calidad y composición nutricional del producto auténtico, y d) como consecuencia final, reducir la oferta de producto no auténtico ya que las

¹³ Ver página 7 del AIR.

¹⁴ Ver página 38 del AIR, cálculo de costos de producción no auténticos.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ver página 38 del AIR.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ver páginas 28 y 38 del AIR.

¹⁹ Ver página 39 del AIR.



U.S. Dairy
Export Council®

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

pruebas laboratoriales de control contribuirían a garantizar la autenticidad del producto y evitaría que el producto que no cumple con la NON-223 llegue al mercado de productos auténticos o en todo caso sean etiquetados y comercializados como no auténticos. El contar con un laboratorio sería en todo caso un beneficio a la producción auténtica o al consumidor en general contrariamente a lo que se presenta en el AIR.

De igual manera, las cifras indicadas en la Tabla 17 con respecto a los beneficios del esquema de autorregulación del orden de 1% del valor de la producción no auténtica, equivalentes a 7.62 millones de pesos, también llaman la atención debido a los fundamentos que se usan.²⁰ El AIR no indica de donde surge el porcentaje del 1% de beneficio al queso no auténtico y como bajo un esquema de autorregulación solamente se producirán beneficios a la producción no auténtica. Si es así, el AIR estaría erróneamente suponiendo que la autorregulación no aplica a los productos auténticos o que todo el queso producido en México no es auténtico lo cual es erróneo y no ajustado a la realidad del mercado. Otro ejemplo de esto se puede encontrar en la página 28, donde el AIR erróneamente identifica a quesos de fabricación extranjera como un ejemplo de no cumplimiento con las especificaciones adecuadas para que un producto pueda denominarse queso por presentar deficiencias de etiquetado. Un AIR objetivo aclararía que los quesos considerados en el estudio (V. gr. Queso fresco, Oaxaca, panela, adobera, añejo, canasto, chihuahua, etc.) son todos de fabricación nacional y nunca importados. Asimismo, a modo de resaltar este punto, en las Tablas 11 y 12 del AIR²¹ (producción auténtica *versus* no auténtica), se puede observar claramente la falta de rigor analítico usado en este documento al pretender justificar la inclusión de un promedio de datos en relación a tres tipos de quesos (queso fresco, crema y doble crema) dentro de la evaluación del mercado, de los cuales no se tienen estudios o cifras previas, pero aun así usando como referencia quesos de elaboración e ingredientes diferentes (V. gr. Panela), por lo que no es viable incorporar estos valores para calcular la proporción global de producción auténtica *versus* no auténtica.

En cualquier ámbito de revisión de grupos (*peer review*) o de evaluación de proyectos, el AIR sería rechazado por estar usando datos y asumiendo condiciones del mercado muy sesgados. El análisis de evaluación que realizó el Sujeto Obligado, introduciendo cifras y caracterizaciones del consumidor, no puede abordar la problemática de la producción y la comercialización de quesos mexicanos (domésticos) porque padece exactamente del mismo problema que trata de solucionar, la falta de transparencia y ordenamiento. A largo del documento, el AIR identifica fallas e incumplimientos incurridos a nivel exclusivamente nacional y respecto de variedades de quesos principalmente producidas en México. Por lo tanto y como hacemos referencia en párrafos anteriores, llama la atención que los productos importados, que cumplen las regulaciones en sus países de origen y que además se apegan a todos los reglamentos técnicos y otras regulaciones no arancelarias a la importación, establecidas por el Gobierno de México, pretendan ser considerados una parte central dentro la problemática doméstica que describe el AIR.

El Sujeto Obligado busca justificar a toda costa la imposición de un PEC obligatorio y deja sin atender las preocupaciones fundamentales con el diseño de la propuesta regulatoria y, lo que es más crítico, no provee un análisis objetivo de la problemática que pretende resolver. Esto significa que, dadas las conclusiones presentadas en este AIR, no se puede garantizar que el PEC cumpla con el propósito establecido y, por lo tanto, el USDEC no puede estar de acuerdo con los datos y las justificaciones presentadas en el AIR.

Con independencia de lo anterior, procederemos a examinar el análisis que el Sujeto Obligado hizo con respecto de las siguientes alternativas: i) no emitir regulación alguna; ii) esquemas de

²⁰ Ídem.

²¹ Ver página 29 del AIR.



U.S. Dairy
Export Council®

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

autorregulación; iii) esquemas voluntarios, e iv) incentivos económicos²². Cada una de las alternativas mencionadas serán analizadas a continuación, así como por qué, en nuestra opinión, el análisis que hizo el Sujeto Obligado es insuficiente o incorrecto.

I. No emitir regulación alguna

Con relación a la alternativa de no emitir regulación alguna, el Sujeto Obligado señala que ésta no es viable toda vez que la NOM-223 en su artículo segundo transitorio manda la elaboración de un PEC y, de igual manera, implicaría desconocer las fallas del mercado como las asimetrías de información y la competencia inequitativa. Al respecto, el USDEC desea señalar que, aunque el artículo segundo transitorio de la NOM-223 establezca que, dentro de los 60 días naturales siguientes cortados a partir de la publicación de la misma en el DOF, iniciarán los trabajos para elaborar el PEC específico para el reglamento técnico en cuestión, esta disposición no debe ser considerada como un mandato para emitir un PEC que establezca un procedimiento obligatorio, pudiendo perfectamente establecer en el PEC esquemas voluntarios de evaluación de la conformidad, o esquemas de autorregulación, como lo es la declaración de conformidad del proveedor.

En este sentido, de conformidad con el artículo 34 de la LIC, todas las propuestas de NOM deban de contener un procedimiento a través del cual se evalúe la conformidad de la NOM. No obstante, el esquema a través del cual se evaluará la conformidad de los bienes, productos, procesos o servicios objeto de una NOM se determina dependiendo del nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar los objetivos legítimos de interés público que se pretende atender con la NOM²³. En el presente caso, sigue estando pendiente la demostración de que el nivel de riesgo asociado al incumplimiento de la NOM-223 hace necesaria la expedición de un PEC que establezca un requisito obligatorio de evaluación de la conformidad y más aún, un esquema con la complejidad del previsto por esta Propuesta Regulatoria.

El AIR indica que la Propuesta Regulatoria es necesaria para afrontar la asimetría de información que genera confusión en los consumidores, toda vez que los productos denominados “queso” pueden, en realidad, ser imitaciones de queso elaborados con grasa vegetal²⁴. Al respecto, el Sujeto Obligado señala que el “no emitir la propuesta regulatoria significaría una carga social y privada como la descrita lo que no resulta viable ni factible, ni social ni económicamente, además que implica contravenir los principios fundamentales de mejora regulatoria al no garantizar el máximo bienestar social al menor costo”²⁵. En este sentido, el Sujeto Obligado señala que los beneficios de no emitir una regulación serían nulos, y que los costos totales constituirían el resultado del valor de la producción no auténtica y la cantidad de productos inmovilizados.

Es importante recordar que antes de la expedición de la NOM-223, México no contaba con un reglamento técnico de carácter obligatorio que regulara las especificaciones físico químicas y denominación del Queso, razón por la cual, convendría que el Sujeto Responsable explicara de qué manera la sola publicación y entrada en vigor de la NOM, a más de dos años de esa fecha, ha contribuido o no a reducir las asimetrías y falta de información que argumenta, de manera que esa información pudiera ser considerada en el AIR correspondiente. Adicionalmente, también sería pertinente considerar para este rubro del AIR, en qué medida, la entrada en vigor de la Modificación a la NOM-051-SCFI/SSA1 Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria -y particularmente su inciso 4.2.1.1 que se refiere a los productos imitación- ha generado una mejor

²² Ver página 37 del AIR, Sección II, inciso 4.

²³ Ver artículos 64 y 69 de la LIC.

²⁴ Ver página 37 del AIR, Sección II, inciso 4.

²⁵ Ver página 38 del AIR, Sección II, inciso 4.



U.S. Dairy
Export Council.

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

distinción entre los productos y evitando engaños al consumidor²⁶, información que resulta sumamente pertinente dado que esta reglamentación no existía cuando entró en vigor la NOM-223. La información de actividades de inspección de las autoridades competentes -como la propia Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía, o la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)-, sería materia prima muy valiosa para estos efectos.

Nuevamente, el USDEC cuestiona si es necesaria la implementación de un PEC con el grado de rigurosidad como el que presenta la Propuesta Regulatoria, para enfrentar el engaño al consumidor, o si es suficiente con los requisitos obligatorios relacionados con la elaboración y denominación del queso establecidos en la NOM-223 vigente.

II. Esquemas de autorregulación

En cuanto a los esquemas de autorregulación, el AIR declara que dicho esquema tampoco constituye una alternativa viable, toda vez que éstos no serían capaces de prevenir la aparición de riesgos y, de igual manera, no otorgan seguridad jurídica. Lo anterior lo considera así ya que la NOM-223 “será ambigua e incompleta” al dejar a criterio de los productores o involucrados en la industria de quesos la elección del estándar de cumplimiento. Asimismo, el Sujeto Obligado menciona que, a partir de la entrada en vigor de la NOM-223, el 1° de febrero de 2020, la falta de un PEC que evaluara su conformidad derivó en un alto nivel de incumplimiento en el mercado de queso, lo cual tuvo como efecto que la Secretaría de Economía inmovilizara la comercialización de 23 productos denominados quesos²⁷.

Sobre el particular, el USDEC desea aclarar que, con respecto a la inmovilización de productos llevada a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) el día 13 de octubre de 2020 y que el Sujeto Obligado utiliza como evidencia central en la justificación de la propuesta regulatoria, no fueron 23 productos denominados queso, sino 21 quesos, y dos yogurts. En el caso de los quesos, la gran mayoría de estas inmovilizaciones fueron por (i) imprecisiones o errores en la manera de declarar información comercial en las etiquetas; (ii) incumplimientos relacionados con la NOM-002²⁸ sobre contenidos netos y tolerancias, y (iii) imprecisiones en el cumplimiento de las especificaciones de información comercial relacionados con la NOM-051. También, es importante señalar que, las empresas afectadas por esta acción de vigilancia y sanción por parte de PROFECO hicieron público que sus productos regresaron pronto al mercado, ya que aclararon estas inconsistencias con las autoridades, además de que, en la mayoría de los casos, las inconsistencias en el etiquetado fueron solventadas o aclaradas de manera pronta y expedita por parte de las empresas en cuestión con la autoridad competente.

En este caso, también debemos mencionar que, dentro de los 21 quesos inmovilizados o señalados, hubo dos quesos de origen estadounidense; uno por tener una leyenda o declaración de carácter comercial promocional, y el otro producto, al ser una mezcla de varios tipos de queso, por no incluir los tipos de queso en la lista de ingredientes. Es decir, en ninguno de los dos casos de quesos de origen de Estados Unidos se trató de un tema de engaño al consumidor, y mucho menos de un incumplimiento de las especificaciones contenidas en la NOM-223 que impidieran a esos productos ostentar en la etiqueta la denominación “queso” de manera legal. Por el contrario, en ambas circunstancias, se trató de un incumplimiento de especificaciones

²⁶ La Modificación a la NOM-051-SCFI/SSA1 fue publicada el 27 de marzo de 2020 en el DOF. De acuerdo con el artículo primero transitorio de la Modificación a la NOM-051, los incisos 4.5.3.4 (sistema de etiquetado frontal) al 4.5.3.4.7 (leyendas sobre el contenido de cafeína o edulcorantes) así como el 7.1.3 (leyenda contenido edulcorantes) y 7.1.4 (leyenda contenido cafeína) entraron en vigor el 1 de octubre de 2020, en tanto que el resto de los numerales o incisos de la citada modificación lo hicieron el 1 de abril de 2021.

²⁷ Ver página 39 del AIR, Sección II, inciso 4.

²⁸ Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCFI-2011, Productos preenvasados-Contenido neto-Tolerancias y métodos de verificación.



U.S. Dairy
Export Council.

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

contenidas en la Modificación a la NOM-051²⁹, en lo que se refiere a la información comercial, aunque todavía dentro del periodo de gracia establecido para que las compañías importadoras se adaptaran a las nuevas disposiciones de la NOM. Estas faltas al etiquetado fueron rápidamente corregidas y, por lo tanto, se levantó la inmovilización por parte de PROFECO. En resumen, el supuesto caso de adulteración que usa el Sujeto Obligado como justificación del PEC, no corresponde a la realidad, pues nunca se trató de sustituir de manera deliberada ningún componente básico como son las proteínas o grasas propias de la leche en el producto objeto de comercialización en México y, consecuentemente, la denominación comercial era correcta, dado que el producto cumplía con todas y cada una de las especificaciones fisicoquímicas previstas por la NOM-223.

Como hemos señalado en innumerables ocasiones, los quesos que produce y exporta Estados Unidos a México, son sometidos desde origen a una supervisión y regulación oficial estricta en origen por parte de las autoridades de agricultura, salud y comercio, de manera que esas exportaciones vienen avaladas por certificados de dichas autoridades. El USDEC considera totalmente una desproporción someter a los quesos, tanto nacionales como importados de Estados Unidos, a un proceso de evaluación de la conformidad obligatorio, que de llegar a implementarse como se propone, sería costoso, ineficiente y burocrático, y que al final del día, únicamente va a desincentivar la importación de queso por otros productos que sustituyan a éstos, y que es muy posible sean sustitutos similares fuera del alcance de la regulación NOM-223.

En primer término, es preciso diferenciar la obligatoriedad de la NOM de la obligatoriedad de su cumplimiento, pues el Sujeto Obligado parece confundir ambos conceptos. En efecto, resulta totalmente erróneo argumentar que un esquema de autorregulación dejaría en el terreno de lo voluntario el cumplimiento de la NOM, pues ésta, de conformidad con el artículo 140 de la LIC³⁰, será siempre obligatoria, con independencia del procedimiento de evaluación de la conformidad que se determine aplicable, como puede claramente atestigüarse de una simple lectura de otras NOMs aplicables a productos lácteos, como la NOM-181-SCFI/SAGARPA “Yogurt-Denominación, especificaciones fisicoquímicas y microbiológicas, información comercial y métodos de prueba”, o bien, NOM-051.

En ambos casos, si bien la evaluación de la conformidad tiene un carácter voluntario, ambas NOM no pierden su carácter obligatorio y, consecuentemente, están sujetas a las facultades de verificación y vigilancia de las autoridades competentes y las sanciones correspondientes.

III. Esquemas voluntarios

²⁹ El 31 de julio de 2020, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Salud, a través de la COFEPRIS, y la Procuraduría Federal del Consumidor publicaron en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Interinstitucional entre la Secretaría de Economía, la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto a las actividades de verificación de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010, que fue publicada el 27 de marzo de 2020.. El Acuerdo Interinstitucional otorgó un periodo de gracia, que corrió del 1° de agosto al 30 de noviembre de 2020, en el que se determinó que no se sancionaría a productores, importadores o comercializadores durante las actividades de verificación que realizara PROFECO y COFEPRIS para aquellos alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, objetos de la norma, este Acuerdo se encuentra disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597654&fecha=31/07/2020.

³⁰ Artículo 140. Los sujetos obligados bajo las Normas Oficiales Mexicanas y los Estándares que sean obligatorios en términos de esta Ley, en todo momento, deberán cumplir con lo ahí previsto y serán los únicos responsables por su incumplimiento. El incumplimiento con las Normas Oficiales Mexicanas y los Estándares obligatorios en términos de esta Ley será sancionado administrativamente por las autoridades competentes en los términos previstos en esta Ley y en las demás disposiciones legales aplicables, con independencia de cualquier responsabilidad civil o penal.



**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

Respecto de los esquemas voluntarios, el Sujeto Obligado señala que las Normas Mexicanas existentes para quesos no han sido suficientes para garantizar la autenticidad de los productos que se comercializan en el mercado nacional³¹.

A este respecto, vale la pena recordar que el proyecto de la NOM-223, publicado en el DOF para consulta pública el 19 de febrero de 2018, consideraba que los esquemas de evaluación de la conformidad tendrían un carácter voluntario, enfoque que siguió siendo considerado viable incluso cuando la versión final de esa NOM fue publicada en el portal de anteproyectos de la CONAMER³². En efecto, el Capítulo 8 del proyecto de NOM establecía lo siguiente³³:

8. Evaluación de la conformidad

La evaluación de la conformidad de los productos objeto de este Proyecto de Norma Oficial Mexicana se deben llevar en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

La certificación de las denominaciones de los productos contenidos en este proyecto de NOM se podrá llevar a cabo a través de un esquema voluntario, por las personas acreditadas por la Secretaría de Economía, en los términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

Con independencia de que, inexplicablemente, en la versión final de la NOM-223 publicada el 31 de enero de 2019 en el DOF, se eliminó el término “voluntario” de la redacción del segundo párrafo del capítulo 8, pareciera que, al menos durante el proceso de normalización de la NOM-223, el Sujeto Obligado consideró un “esquema de autorregulación” como apropiado, por lo que convendría que el AIR contuviera una explicación detallada sobre las razones que llevaron al Sujeto Obligado a cambiar de opinión de último momento sobre la alternativa de un esquema voluntario de evaluación de la conformidad.

IV. Incentivos económicos

En cuanto a los incentivos económicos, el Sujeto Obligado menciona que no constituyen un medio viable para atender la problemática, toda vez que ésta no está relacionada con la capacidad económica de los productores y comercializadores de queso, si no en evitar que el consumidor reciba información errónea al adquirir los productos, así como posibles pérdidas para los fabricantes, un mercado asimétrico e ineficiente³⁴. Asimismo, el Sujeto Obligado considera que, de optar por un esquema de incentivos económicos, adicional a los costos por la producción no auténtica, se tendría que considerar la transferencia de recursos del estado hacia los productores por un monto de 3 mil 859.63 millones de pesos, lo cual generaría beneficios netos negativos³⁵.

V. Otras

El AIR establece que no existe ninguna otra alternativa a las medidas presentadas para abordar el problema señalado. Sin embargo, contrariamente a lo que señala el Sujeto Obligado, el USDEC considera que las siguientes alternativas de evaluación de la conformidad permitirían la consecución del objetivo que persigue el gobierno mexicano con la expedición de la NOM-223, de una manera menos restrictiva al comercio, sobre todo, considerando que, como se ha explicado en numerosas ocasiones, el riesgo asociado al incumplimiento de esta reglamentación es de bajo impacto y que, al tratarse de una NOM de composición, denominación comercial y

³¹ Ver página 39 del AIR, Sección II, inciso 4.

³² Ver expediente 03/0105/151117 en el Portal de Anteproyecto de la CONAMER.

³³ Ver Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-223-SCFI/SAGARPA-2017, Queso – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicado el 19 de febrero de 2019 en el DOF.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ver páginas 40 y 41 del AIR, Sección II, inciso 4.



U.S. Dairy
Export Council®

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

etiquetado, el cumplimiento de los requisitos de denominación del producto se asegura primaria y principalmente, a través de la obligación de declarar obligatoriamente la información en la etiqueta, incluyendo, por supuesto, la denominación del producto.

- a) Declaración de conformidad del productor: añadiría certidumbre sobre el cumplimiento de la NOM a un bajo costo y siempre sujeta a la vigilancia en el mercado por parte de las autoridades;
- b) Reconocimiento de documentación ya entregada o a disposición de las autoridades: en lugar de requerir un nuevo informe de pruebas, se podría simplemente confiar en que la importación, fabricación y comercialización de queso en México ya está sujeta a la entrega o disponibilidad de cierta documentación, como es el registro sanitario para los productos nacionales, así como el certificado de Libre venta (que confirma que el producto se vende libremente en el país de origen), el certificado zoosanitario (que indica que el producto se procesó en un establecimiento bajo control oficial), o bien, el certificado de análisis (necesario para obtener los permisos de importación por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios) para los importados, en los cuales ya se refleja el contenido de grasa y humedad del queso;
- c) Vigilancia en el mercado: el mismo AIR describe esta actividad presentando los estudios de calidad que ha realizado la PROFECO a partir del año 2000. PROFECO cuenta con atribuciones para tomar muestras de producto en el mercado y sancionar cualquier adulteración sobre todo considerando que, por primera vez en la historia, el queso que se comercialice en México está sujeto a un reglamento técnico de carácter obligatorio que determine los requisitos a cumplir para ostentar la denominación “queso”, es decir, la NOM-223. En este sentido, el AIR no considera la posibilidad de reforzar la política de verificación y vigilancia del Sujeto Obligado, a través de los programas de Verificación y Vigilancia en el mercado a que se refiere la fracción XIII del artículo 18 de la LIC, opción que no implicaría un aumento a las partidas presupuestales de las autoridades en comento, ni tampoco la necesidad de crear un costo a los particulares;
- d) Elaborar y expedir una NOM específica para los productos que se elaboren con grasa vegetal: si la intención del gobierno mexicano es prevenir que productos elaborados con grasa vegetal sean falsamente denominados como “quesos”, antes de ahogar con excesivas regulaciones a los productores que siguen las normas ya establecidas, se debería recurrir a establecer una NOM que rija estos productos, así como un esquema de vigilancia que asegure su cumplimiento, y
- e) Regresar al esquema voluntario del PEC original: según el Capítulo 8 del proyecto de NOM-223 publicado el 19 de febrero de 2018 en el DOF, la evaluación de la conformidad de los productos con la norma y la certificación de las denominaciones se realizaría con base en un esquema voluntario sujeto a las disposiciones de la LIC y su Reglamento, por lo que se podría considerar que el PEC-NOM-223 simplemente describiera las especificaciones y requisitos para llevar a cabo ese proceso, en caso de que los destinatarios de la NOM desarrollarán solicitar voluntariamente una evaluación de la conformidad del producto nacional o importado.

Por lo anterior, el USDEC considera que el Sujeto Obligado evaluó de manera errónea y deficiente las alternativas disponibles para atender a la problemática en cuestión y, por lo tanto, no es posible considerar que la Propuesta Regulatoria sea preferible a las demás alternativas para evaluar la conformidad de la NOM-223. Lo anterior, además de contravenir lo dispuesto en los artículos 67 y 69, fracción II, de la LGMR, resulta contrario a lo establecido en el artículo 68, fracciones I y II, de la misma Ley, toda vez que al contar con un AIR que no evaluó de manera correcta y eficiente las alternativas disponibles para solucionar la problemática en cuestión, no es posible determinar que el PEC-NOM-223 genere el máximo beneficio para la sociedad al menor costo posible, y que sus impactos resulten proporcionales para el problema que se pretende resolver y para los sujetos obligados a los que se aplican. Asimismo, bajo la misma

línea de argumentación, la Propuesta Regulatoria incumple el objetivo de la política de mejora regulatoria conforme al cual se debe procurar que las Regulaciones generen beneficios superiores a los costos y que produzcan el máximo bienestar social³⁶.

4. Las disposiciones del Proyecto de PEC-NOM-223 transgreden los principios de necesidad y proporcionalidad al no considerar el riesgo bajo o insignificante que provocaría la no conformidad de los productos con la NOM-223 (artículos 7°, fracción VII, y 68, fracción II, de la LGMR).

Tanto la regulación nacional, como la internacional, establecen que cualquier medida que requiera ser adoptada, deberá ser proporcional y necesaria, precisamente para tener una política de mejora congruente con las necesidades del país y con la demás normativa.

Por una parte, la LIC establece que la conformidad con las NOM puede ser evaluada a través de muestreos, pruebas, auto declaraciones de conformidad, inspecciones, evaluaciones de programas de calidad, certificaciones, entre otros³⁷. Las autoridades que elaboran los proyectos de NOM determinan el esquema a través del cual se evaluará el cumplimiento de cada NOM, tomando en cuenta como factor principal el “nivel de riesgo o protección necesarios para salvaguardar los objetivos de interés público” que se pretende atender con cada NOM³⁸. Es decir, los esquemas que se contemplen en los PEC deben de resultar proporcionales al nivel de riesgo o de protección necesarios para atender cierta problemática³⁹. Asimismo, para asegurar el cumplimiento del principio de proporcionalidad, el artículo 11.6.8 del T-MEC establece una obligación al señalar que “...las Partes reconocen que la elección de los procedimientos de evaluación de la conformidad en relación con un producto específico cubierto por un reglamento técnico o norma debería incluir una evaluación de los riesgos involucrados, la necesidad de adoptar procedimientos para abordar aquellos riesgos, información científica y técnica pertinente, incidencia de productos no conformes y posibles enfoques alternativos para establecer que el reglamento técnico o la norma se ha cumplido.”

Por otra parte, el artículo 5.1.2 del Acuerdo OTC contiene los denominados principios de necesidad y proporcionalidad que debe cumplir cualquier procedimiento para la evaluación de la conformidad con el fin de evitar convertirse en un obstáculo innecesario al comercio internacional.

Dicho precepto establece que:

5.1.2 no se elaborarán, adoptarán o aplicarán procedimientos de evaluación de la conformidad que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Ello significa, entre otras cosas, que los procedimientos de evaluación de la conformidad no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa de lo necesario para dar al Miembro importador la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas aplicables, habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que no estuvieran en conformidad con ellos.

³⁶ Ver artículo 8, fracción I, de la LGMR.

³⁷ Artículos 4 fracción XI, 60 fracciones I y II y 64 de la LIC.

³⁸ Artículo 30 de la LIC.

³⁹ Artículo 69 de la LIC.



Es posible observar que este precepto contiene dos obligaciones específicas en su segunda oración: primero, que los procedimientos no sean más estrictos, ni se apliquen de forma más rigurosa de lo necesario para dar la seguridad de que los productos están en conformidad con un reglamento técnico determinado (proporcionalidad) y, segundo, que ello se evalúe habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que tales productos no estuvieran en conformidad con la NOM (necesidad).

Conforme a la jurisprudencia del OSD, para establecer que una medida es incompatible con la segunda frase del párrafo 1.2 del artículo 5 del Acuerdo OTC⁴⁰, se debe sopesar y confrontar lo siguiente:

- a) la contribución que hace el procedimiento de evaluación de la conformidad a obtener la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos subyacentes;
- b) el grado de restricción del comercio de la manera de aplicar el procedimiento de evaluación de la conformidad escogida;
- c) los riesgos que provocaría la no conformidad con los reglamentos técnicos subyacentes⁴¹, y
- d) una vez evaluado el procedimiento, se deberá comparar con las medidas alternativas que se pueden aplicar, salvo si éstas, no contribuyen a obtener la debida seguridad respecto de la conformidad de los productos con el reglamento técnico respectivo.

Asimismo, en un estudio realizado en 2020 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), titulado “Implementado las Regulaciones Técnicas en México”, se estableció que la determinación de los enfoques para evaluar la conformidad de ciertos productos, procesos, servicios, sistemas de gestión, personas u organizaciones, debe llevarse a cabo tomando en cuenta el objeto de evaluación de la conformidad y, de igual manera, debe basarse en el “nivel de riesgos involucrados” con dicho objeto⁴². En este sentido, si el objeto de evaluación de la conformidad implica un nivel de riesgo bajo de efectos negativos, el enfoque más apropiado para perseguirlo es la autodeclaración de proveedor o fabricante. No obstante, si el riesgo asociado con el incumplimiento de las regulaciones técnicas es de riesgo alto de efectos dañinos, el enfoque de evaluación de la conformidad puede incluir “la acción de un tercero independiente” para evaluar el cumplimiento de dichas regulaciones⁴³. En el último caso, la acreditación se considera como una herramienta que puede proporcionar una garantía adicional sobre la calidad de los productos o servicios sujetos a un reglamento técnico⁴⁴.

Para una mejor comprensión de lo anterior, a continuación, se presenta un gráfico sobre la relación entre la independencia y rigor del enfoque de evaluación de la conformidad y los niveles de riesgo asociado a éste⁴⁵:

⁴⁰ El Grupo Especial concluyó que la constatación de una incompatibilidad con la primera frase del párrafo 1.2 del artículo 5 puede basarse exclusivamente en las constataciones formuladas al amparo de la segunda frase de ese párrafo. Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.413.

⁴¹ Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.441 e Informe del Órgano de Apelación, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 5.161.

⁴² OECD (2020), *Implementando las Regulaciones Técnicas en México*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1286593b-es>. P.53.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

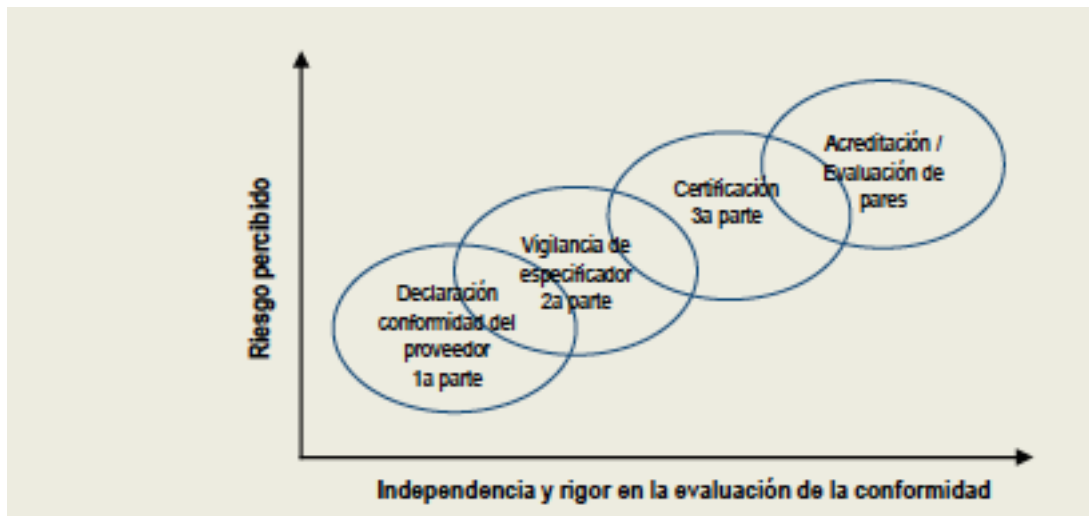


Imagen 1

En el presente caso, el Sujeto Obligado indica que los tipos de riesgo que motivan a la emisión de la regulación son los fallos al mercado por asimetrías de la información y considera que la probabilidad de ocurrencia de tal riesgo es alta.⁴⁶ Adicionalmente, para explicar el riesgo, el Sujeto Obligado únicamente señala que "...la emisión de la propuesta regulatoria permite brindar certeza a los productores y a las personas encargadas de evaluar la conformidad, sobre las bases sobre las cuales se llevará a cabo este procedimiento [PEC]. La emisión de la propuesta regulatoria servirá, además, para una implementación eficiente de la NOM de la que deriva. Como consecuencia, permitirá alcanzar los objetivos de la propia NOM, evitando que se siga presentando la problemática, tanto del presente documento como de la propia NOM"⁴⁷. Como se puede apreciar, en el AIR, el Sujeto Obligado, en ningún momento justifica cómo existe este riesgo "alto" ni cómo éste afectaría a los consumidores principalmente, en términos de salud, vida humana, vegetal o animal. La única justificación del riesgo es para servir para una "implementación eficiente de la NOM" para lo cual, el Sujeto Obligado debió de tomar en consideración otras alternativas menos onerosas y gravosas.

Considerando que el imponer un sistema de evaluación de conformidad más complicado y oneroso de lo necesario para alcanzar a corregir el problema que describe el Sujeto Obligado, sobre el uso de grasas vegetales y otros aditivos, así como la asimetría de información, el imponer alguno de los esquemas de la evaluación establecidos en la Propuesta Regulatoria, no es proporcional al riesgo a mitigar.

Aunque a lo largo del AIR, el Sujeto Obligado expresa que tanto la NOM como el Proyecto de PEC-NOM-223 pretenden hacer frente a un supuesto riesgo alto⁴⁸, toda la evidencia proporcionada hasta el momento demuestra lo contrario, es decir, que estamos frente a una NOM y un PEC cuya inexistencia no generaría un riesgo alto para el consumidor, como se puede apreciar a continuación:

- (i) La NOM-223 es una norma cuyo objetivo es prevenir prácticas que puedan inducir a un error al consumidor y competencia desleal, a través del establecimiento de especificaciones fisicoquímicas, reglas de denominación comercial y etiquetado para los quesos frescos y madurados. En ningún momento, se pretende que esa norma haga

⁴⁶ Ver AIR de la Propuesta Regulatoria pág. 43.

⁴⁷ Ver pág. 44 del AIR.

⁴⁸ Ídem.



U.S. Dairy
Export Council®

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

frente a objetivos asociados con riesgos altos para la sociedad, tales como la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal. Se trata entonces, de una NOM que regula la denominación del queso en el producto o en la etiqueta y, por tanto, de una norma de información comercial cuyo incumplimiento, aunque relevante, no puede considerarse en ninguna circunstancia como de riesgo alto, pues si bien puede afectar la elección de compra del consumidor, no conlleva peligros para su salud, por ejemplo.

- (ii) Sin perjuicio de lo anterior, resulta notorio que las dependencias normalizadoras determinaron en la sección A (Análisis de Cargas Administrativas) del apartado III (Impacto de la regulación) que existe una supuesta “Alta” probabilidad de ocurrencia del riesgo. Esto solo por considerar que “...el riesgo identificado se relaciona con la probabilidad de ocurrencia en el mercado de queso se comercialicen productos que no sean elaborados con base en grasa de origen animal. Lo que queda de manifiesto en la información reportada por la [PROFECO]”⁴⁹. Sin embargo, la información proporcionada por PROFECO pretende justificar las inconsistencias detectadas con datos de hace más de 20 años, siendo información del año 2000, y donde justifica que, analizando por tipo de queso, de un total de 104 productos, entre 13 tipos de productos, 24 no presentaban la información comercial completa y 14 tenían presencia de grasa vegetal, lo cual no puede generalizar un problema ni representar un mercado en constante movimiento.
- (iii) Asimismo, el Sujeto Obligado indicó en el AIR que “[L]os resultados de los estudios que presentó PROFECO en relación con los diferentes quesos, denotan que circulan en el mercado productos que no poseen las especificaciones necesarias para denominarse como queso que, en conjunto con información incompleta, constituyen un fallo de mercado importante al no permitir a los consumidores realizar una compra eficiente.”⁵⁰ Resulta cuestionable, que se generalice el problema de la imitación de quesos a partir estudios tan limitados, siendo que, al menos, sería necesario demostrar un supuesto riesgo, datos estadísticos o fácticos objetivos que lo sustentaran, como, por ejemplo, el número de productos inmovilizados por PROFECO o la Administración General de Aduanas en un período determinado, por etiquetado incorrecto e identificando el origen de estos. Finalmente, es importante recalcar que el carácter doméstico de esta problemática es reforzado en el mismo AIR ya que en ningún momento indica problema alguno con el etiquetado incorrecto del queso importado.

Consecuentemente, en opinión del USDEC, el Proyecto de PEC no pretende hacer frente a un riesgo alto y, aun respecto del supuesto riesgo existente (V. *gr.* la comercialización de quesos elaborados con grasa vegetal siendo denominados y etiquetados como quesos naturales), las dependencias normalizadoras no han demostrado hasta la fecha la incidencia de productos no conformes al etiquetado conforme a la NOM-051, misma que se encuentra vigente para los quesos -naturales y procesados- al menos desde el 1° de noviembre de 1996.

Todo el raciocinio expuesto por el Sujeto Obligado no demuestra el riesgo alegado, por lo que implementar un PEC riguroso que impone mayores cargas necesarios, sería contrario a lo establecido en la fracción VII del artículo 7 de la LGMR. Asimismo, esta justificación no cumple con lo establecido en el artículo 68, fracción II, de la LGMR, toda vez que el impacto del PEC-NOM-223, no resultan proporcionales para la problemática que se pretende resolver y para los sujetos regulados a los que se aplican.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Ver pág. 27 del AIR.



5. La propuesta regulatoria generará sobreabundancia y contraviene el objetivo de promover la eficacia y eficiencia de la regulación (artículos 8º, fracción III, y 68, fracciones I y II, de la LGMR).

Actualmente, las mercancías objeto de la NOM-223 ya están sujetas al cumplimiento de requisitos de inocuidad alimentaria y etiquetado previstos en la Ley General de Salud, el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, en diversas normas mexicanas⁵¹ y en las siguientes normas oficiales mexicanas:

- a) NOM-002-SCFI-2011⁵², la cual *“...establece las tolerancias y los métodos de prueba para la verificación de los contenidos netos de productos preenvasados y los planes de muestreo usados en la verificación de productos que declaran su contenido neto en unidades de masa o volumen”*⁵³. Dicha NOM resulta aplicable a los quesos, ya que de conformidad con el numeral 7 de la NOM-223, la información comercial contenida en la etiqueta de éstos debe cumplir con las disposiciones de contenido neto establecidas en la NOM-002;
- b) NOM-008-SCFI-2002⁵⁴, la cual tiene por objeto establecer *“...las definiciones, símbolos y reglas de escritura de las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI) y otras unidades fuera de este Sistema que acepte la CGPM, que, en conjunto, constituyen el Sistema General de Unidades de Medida, utilizado en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología, la industria, la educación y el comercio”*⁵⁵. La presente NOM resulta aplicable a los quesos, ya que dichos productos utilizan el SI para expresar su contenido;
- c) NOM-030-SCFI-2006⁵⁶, cuyo objetivo es *“...establecer la ubicación y dimensiones del dato cuantitativo referente a la declaración de cantidad, así como de las unidades de medida que deben emplearse conforme al Sistema General de Unidades de Medida y las leyendas: contenido, contenido neto y masa drenada, según se requiera en los productos preenvasados que se comercializan en territorio nacional al consumidor”*⁵⁷. La citada NOM es aplicable a todos los quesos que declaren su contenido en la etiqueta, con excepción a aquellos que se venden a granel y los que se comercializan por cuenta numérica en envases que permiten ver el contenido o que contengan una sola unidad;
- d) NOM-051-SCFI/SSA1-2010⁵⁸, la cual tiene como objetivo *“...establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto preenvasado destinado al consumidor final, de fabricación nacional o extranjera, comercializado en territorio nacional, así como determinar las características de dicha información y establecer un sistema de etiquetado frontal, el cual debe advertir de forma clara y veraz sobre el contenido de nutrientes críticos e ingredientes que representan riesgos para su salud en consumo excesivo”*⁵⁹. El queso preenvasado comercializado en territorio

⁵¹ NMX-F-490-1999-NORMEX, NMX-F-710-COFOCALEC-2014, NMX-F-748-COFOCALEC-2014, NMX-F-735-COFOCALEC-2011, NMX-F-766-COFOCALEC-2016, NMX-F-733-COFOCALEC-2013, NMX-F-738-COFOCALEC-2011, NMX-F-742-COFOCALEC-2012, NMX-F-746-COFOCALEC-2013, NMX-F-751-COFOCALEC-2015, NMX-F-753-COFOCALEC-2015, NMX-F-754-COFOCALEC-2015, NMX-F-755-COFOCALEC-2015, NMX-F-756-COFOCALEC-2015, NMX-F-758-COFOCALEC-2016, NMX-F-759-COFOCALEC-2015, y NMX-F-752-COFOCALEC-2016.

⁵² Productos preenvasados-Contenido neto-Tolerancias y métodos de verificación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2012.

⁵³ NOM-002-SCFI-2011, numeral 1.

⁵⁴ Sistema General de Unidades de Medida. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2002.

⁵⁵ NOM-008-SCFI-2002, numeral 1.

⁵⁶ Información comercial-Declaración de cantidad en la etiqueta-Especificaciones. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2006.

⁵⁷ NOM-030-SCFI-2006, numeral 1.

⁵⁸ Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2010.

⁵⁹ NOM-051-SCFI/SSA1-2010, numeral 1.



nacional y destinado al consumidor final está sujeto al cumplimiento de las disposiciones de la referida NOM;

- e) NOM-086-SSA1-1994⁶⁰, la cual establece las especificaciones nutrimentales con las que deben de cumplir “...*los alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición*”⁶¹. Esta NOM resulta aplicable a los quesos que presentan una disminución, eliminación o adición de nutrimentos como grasa, sodio, entre otros;
- f) NOM-116-SSA1-1994⁶², cuyo objetivo es establecer “...*el procedimiento para determinar la humedad por tratamiento térmico con el método por arena o gasa*”⁶³. La presente NOM resulta aplicable al queso toda vez que es un producto que debe cumplir con un parámetro de humedad (80 máximo);
- g) NOM-155-SCFI-2012⁶⁴, la cual “...*establece los diferentes tipos de leche que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento...*”⁶⁵. La presente NOM resulta aplicable como método de prueba para determinar que los quesos cumplan con el parámetro de grasa;
- h) NOM-243-SSA1-2010⁶⁶, cuya finalidad es establecer “...*las especificaciones sanitarias y nutrimentales que debe cumplir la leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y los derivados lácteos*”⁶⁷. La NOM en cuestión establece los límites máximos de contaminantes y toxinas, así como los criterios microbiológicos con los que deben cumplir la leche y los productos utilizados en la elaboración de quesos, y
- i) NOM-251-SSA1-2010⁶⁸, que “*establece los requisitos mínimos de buenas prácticas de higiene que deben observarse en el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios y sus materias primas a fin de evitar su contaminación a lo largo de su proceso*”⁶⁹. Dicha NOM establece las prácticas de higiene con las que deben de cumplir la leche y otros productos utilizados en la elaboración de los quesos.
- j) NOM-116-SSA1-1994, cuya finalidad es establecer el procedimiento para determinar la humedad por tratamiento térmico con el método por arena o gasa, la cual aplica a los alimentos en general, salvo aquellos que requieran una metodología específica.

De igual manera, la LIC prevé un amplio catálogo de sanciones, dentro de las cuales se incluyen multas más elevadas que las previstas en la abrogada LFMN, con la finalidad de desincentivar violaciones o incumplimientos a sus disposiciones. De igual manera, en su libro cuarto “Disposiciones finales”, título Tercero “De la vigilancia del mercado, la verificación y vigilancia”, establece programas de verificación y vigilancia, y de vigilancia del mercado para garantizar que los bienes, productos, procesos y servicios, los sujetos obligados y las autoridades normalizadoras cumplan con los preceptos en ella contenidos.

⁶⁰ Bienes y servicios-Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición. Especificaciones nutrimentales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1996.

⁶¹ NOM-086-SSA1-1994, numeral 1.

⁶² Bienes y servicios. Determinación de humedad en alimentos por tratamiento térmico. Método por arena o gasa. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1995.

⁶³ NOM-116-SSA1-1994, numeral 1.

⁶⁴ Leche-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2012.

⁶⁵ NOM-155-SCFI-2012, numeral 1.

⁶⁶ Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2010 y su modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2012.

⁶⁷ NOM-243-SSA1-2010, numeral 1.

⁶⁸ Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 2010.

⁶⁹ NOM-251-SSA1-2010, numeral 1.



La siguiente imagen (1) permite ver gráficamente que la LIC y las demás regulaciones cumplen con el objetivo que busca la Propuesta Regulatoria.



Imagen 2

Por consiguiente, la Propuesta Regulatoria, la cual tiene como objetivo el establecer el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la NOM-223, transgrede los principios de simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de Regulaciones previstos en el artículo 7, fracción V, de la LGMR⁷⁰. Asimismo, la Propuesta Regulatoria transgrede el objetivo de la política de mejora regulatoria previsto en el artículo 8, fracción III, de la LGMR, toda vez que, al contravenir los citados principios, la Propuesta Regulatoria no promueve la eficacia y eficiencia de la Regulación, Trámites y Servicios de los Sujetos Obligados.

6. La Propuesta regulatoria no promueve la libre concurrencia y competencia económica y afecta considerablemente del funcionamiento eficiente de los mercados (artículos 8°, fracción III, y 68, fracción V, de la LGMR)

De conformidad con el artículo 8 fracción III de la LGMR, uno de los objetivos de la política de mejora regulatoria, es el procurar a que las regulaciones no impongan barreras innecesarias al comercio. No obstante, las obligaciones indicadas en este PEC resultan contradictorias a dicho principio, debido a las posibles afectaciones y distorsiones al mercado que generaría su entrada en vigor, a continuación, se detallarán las principales inconsistencias.

En primera instancia, debido a la medida implementada por la PROFECO en el tercer trimestre de 2020 -la prohibición de comercialización de productos que incumplen con la NOM-223- el AIR señala que “los consumidores resultan los afectados de forma directa al enfrentarse al problema de selección adversa y el consecuente deterioro en su bienestar”⁷¹. Esta afirmación resulta inexacta derivado de dos cuestiones fundamentales: i) se parte de que, el Sujeto Obligado

⁷⁰ Artículo 7.- “La política de mejora regulatoria se orientará por los principios que a continuación se enuncian...V. Simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de Regulaciones, Trámites y Servicios...”.

⁷¹ Ver pág. 54 del AIR.



**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

debería estar interesada únicamente por el bienestar del consumidor, y no así por el bienestar total, es decir, la suma del bienestar del consumidor y productor, como es seguido por la mayoría de las jurisdicciones, y ii) el implementar este tipo de medidas restrictivas sin previa confirmación de violación a la NOM-223 genera una reducción en la oferta de bienes presentes en el mercado y, por tanto, un posible aumento de los precios. Es conocido en el ámbito económico que un aumento del precio al que se venden los productos disminuye el excedente del consumidor e incrementa el excedente del productor -de aquellos que no sufrieron afectaciones en sus productos-.

Por otro lado, el Sujeto Obligado presupone que existe un consumidor homogéneo, es decir, que en el mercado, éstos buscan un producto con características y propiedades idénticas, lo cual es una aseveración errónea, ya que los consumidores poder de compra, ubicación geográfica, actitudes de compra y/o hábitos de compra diferentes, por lo que, el buscar productos uniformes con restricciones como la presente, genera limitantes a la eficiencia, así como a la libre concurrencia y competencia en los mercados⁷².

En este sentido, también se afirma en el AIR que “cierto grado de consumidores” eligen los productos de manera equivocada, inducidos por problemas con la información enunciada, sin embargo, no proporcionan evidencia que sustente su dicho, de nueva cuenta, presuponen que el consumidor se encuentra desinformado, y no que elige los productos de acuerdo a gustos, calidad, preferencias, presupuesto, entre otros factores.

De igual forma, argumentan que el utilizar determinados ingredientes “implica que no existen condiciones equitativas en términos de competencia (piso parejo)”, este razonamiento es erróneo, el Sujeto Obligado deduce que todos los productos regulados con esta NOM y PEC pertenecen al mismo mercado relevante⁷³, situación errónea, para realizar dicha afirmación se debe sustentar con una serie de estudios económicos.

⁷² En contravención al artículo 2° de la Ley Federal de Competencia Económica que estipula que es necesario promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar, entre otras, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica.

⁷³ No. Registro: 168609 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, octubre de 2008 Tesis: I.4o.A. J/75 Página: 2225 **MERCADO RELEVANTE. SU CONCEPTO EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.** La Ley Federal de Competencia Económica y su reglamento no establecen una definición conceptual de lo que es “mercado relevante”; sin embargo, a través de los criterios contenidos en sus preceptos, se colige que se compone de todos los productos que son razonablemente intercambiables o sustituibles, según los fines para los que fueron hechos, considerando las características de precio, uso y calidad. En forma más simple, el “mercado relevante” es el espacio geográfico en el que se ofrecen o demandan productos o servicios similares, lo que le otorga una doble dimensión: De productos o servicios y geográfica o territorial. En esa tesitura, para que exista mercado relevante es necesario que un conjunto de bienes o servicios iguales o similares estén al alcance del consumidor en un territorio lo suficientemente extenso como para que el consumidor esté dispuesto a obtener la mercancía o servicio en algún punto de ese espacio geográfico, en el tiempo en que aquél esté dispuesto a esperar para satisfacer su necesidad. En ese orden de ideas, se advierte que este concepto, que tiene una triple delimitación: objetiva, geográfica y temporal, adquiere importancia si se considera que es en dicho mercado donde existe el riesgo de que los agentes económicos incurran en prácticas anticompetitivas que distorsionan la concurrencia y eficiencia económicas. Así, la definición de “mercado relevante” se convierte sólo en un medio para determinar la presencia o ausencia de poder en el mercado; no obstante, para evaluar si dicho poder de mercado existe, primero es indispensable identificarlo. Por otra parte, es importante precisar que el concepto jurídico indeterminado “mercado relevante” implica una valoración económica compleja de carácter discrecional que, prima facie, sólo la Comisión Federal de Competencia puede construir a partir de la evidencia de que en principio dispone, por lo que opera una presunción de validez respecto a la conclusión obtenida, que exige a la parte investigada cuestionar, en su caso, la información y aplicación en lo sustancial y concreto de los hechos y criterios metodológicos o regulativos utilizados. Como ejemplos de algunas definiciones del concepto en estudio se tiene que tanto la Comisión de Defensa de la Libre Competencia como el tribunal, ambos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú, afirman que: “El producto relevante comprende la totalidad de productos y/o servicios intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos, que puedan ser considerados como alternativas razonables por un número significativo de clientes y consumidores.”. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica se ha pronunciado en los siguientes términos:



Asimismo, se señala que el no implementar este PEC generaría “bajos (o nulos) incentivos por parte de los agentes económicos regulados, pero también de potenciales nuevos competidores, para realizar inversión en este sector, debido a que los costos de oportunidad podrían ser muy bajos y los niveles de rentabilidad poco atractivos”⁷⁴. Al respecto, se debe precisar que dicho argumento es poco preciso, los factores que generan reducción en la inversión o que limitan el acceso de agentes económicos entrantes son: restricciones normativas -como la presente-, la existencia de barreras a la entrada, costos hundidos, presencia de monopolios o agentes económicos con altas participaciones de mercado, la ejecución de prácticas monopólicas -relativas o absolutas- por parte de sus competidores, imposibilidad de acceder a fuentes de insumos, y en general, la existencia de barreras a la libre competencia y concurrencia⁷⁵.

El implementar la Propuesta Regulatoria en sus términos actuales, generaría incrementos en el precio del producto, reducción de la oferta y de agentes económicos oferentes, costos para los productores, y limitaciones en la generación de ganancias en eficiencias, por ejemplo, la introducción de bienes o servicios nuevos, reducciones de costos derivadas de la creación de nuevas técnicas y métodos de producción, la introducción de avances tecnológicos que produzcan bienes o servicios nuevos o mejorados, las mejoras en calidad, inversiones y su recuperación, oportunidad y servicio que impacten favorablemente en la cadena de distribución.

Por consiguiente, el procedimiento para la evaluación de la conformidad propuesto en el implica una barrera injustificada a la competencia que sería incompatible con la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y, por consecuencia, también con el objetivo previsto por el artículo 8, fracción III de la LGMR, lo que también es incompatible con lo establecido por la fracción V del artículo 68 de la LGMR.

7. La propuesta regulatoria es incompatible con el marco jurídico aplicable y, particularmente, con las obligaciones del Estado mexicano al amparo de tratados comerciales internacionales (Artículos 7°, fracciones IV y X, 8°, fracción III, y 68, fracción V, de la LGMR).

La falta de proporcionalidad y necesidad de la Propuesta Regulatoria provocará que sea fácilmente demostrable una violación a, por lo menos, los siguientes preceptos de los acuerdos comerciales internacionales de los que el Estado mexicano es parte (algunos de los cuales se mencionan con más detalle a lo largo de este escrito), así como de la legislación federal aplicable, lo que debería forzar de inmediato a una reconsideración de la Propuesta Regulatoria -incluyendo su AIR- por parte del Sujeto Obligado:

1. artículos III.1, III.4, VIII.1.a), VIII.4.c), f) y g), XI y XX del GATT de 1994;

“El mercado se compone de los productos que tienen un grado razonable de intercambiabilidad según los fines para los que fueron hechos, y considerando las características de precio, uso y calidad.”. También el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea señala: “El concepto de ‘mercado relevante’ implica que pueda existir una competencia efectiva entre los productos que forman parte de este, lo que supone un grado suficiente de intercambiabilidad, a efectos del mismo uso, entre todos los productos que forman parte de un mismo mercado.”. De lo expuesto se concluye que las condiciones básicas a considerar para definir el “mercado relevante” son: 1. La posibilidad de sustituir un bien por otro, lo que requiere una prueba de sustituibilidad de bienes o servicios ante la oferta y demanda que pueda oscilar; 2. Los costos de distribución del bien y de sus insumos; 3. La posibilidad de los consumidores para obtener el bien en otro mercado; y, 4. Las restricciones normativas que limitan el acceso del consumidor a otras fuentes de abasto alternativas.

⁷⁴ Ver pág. 56 del AIR.

⁷⁵ Conforme a la fracción IV del artículo 3° de la LCE, por “Barreras a la Competencia y la Libre Concurrencia: Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, **así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia...**” (énfasis añadido).



**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

2. artículo 5.1.1, 5.1.2, 5.2 y 5.4 del Acuerdo OTC;
3. artículo 1.2 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC;
4. artículo 1.1.a) del AFC;
5. artículos 7.3, 11.5, 28.4.1 incisos d) y f), 28.9.4, inciso a), 28.9.7 y 28.9.8 del T-MEC, así como otros artículos correlativos contenidos en otros tratados comerciales internacionales preferenciales, como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico;
6. artículo 64 de la LIC, y
7. artículo 22, fracción II de la LCE.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a esta H. Autoridad.

S O L I C I T O

PRIMERO. – Tenerme por presentado en debido tiempo y forma en los términos de este escrito, en nombre y representación del USDEC y de cada uno de sus afiliados, en los términos de lo dispuesto en los artículos 1°, 8°, 72 y 73 de la LGMR, y por autorizadas a las personas referidas en el presente escrito para los efectos señalados.

SEGUNDO. – Considerar los comentarios del USDEC en la emisión del dictamen que corresponda y valorar si, a la luz de estos, se justifican las acciones contenidas en la Propuesta Regulatoria, así como el cumplimiento de los principios y objetivos de la política de mejora regulatoria establecidos en la LGMR. En su caso, emitir el dictamen indicando a los Sujetos Obligados que deberán suspender el proceso de mejora regulatoria de la presente Propuesta Regulatoria e integrarlo al proceso de normalización iniciado para modificar la NOM-223.

TERCERO. – Solicitar a los Sujetos Obligados que consideren y den respuesta a los comentarios vertidos en el cuerpo de este ocurso y adecuen la Propuesta Regulatoria en consecuencia, o bien, proporcionen las razones respectivas para no hacerlo, en concordancia con lo establecido por el artículo 75 de la LGMR.

CUARTO. – Solicitar a los Sujetos Obligados reevaluar la problemática que se describe a lo largo del AIR y adecuar el análisis en base a las implicaciones que el PEC tendrá en los productores pequeños y de mediano alcance lo cuales se verían desplazados del mercado auténtico al no auténtico o, en el peor de los casos, dejar de producir quesos lo cual atenta con la propia NOM cuya evaluación de la conformidad se desea realizar.

QUINTO. – Ordenar a los Sujetos Obligados a que notifiquen la presente Propuesta Regulatoria a los Miembros del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.6.1 del Acuerdo OTC, y 11.7.17 del T-MEC. Asimismo, dada la complejidad e impacto altamente significativo en el comercio de esta medida, asegurar que se proporcione un plazo de no menos de 60 días a partir de esa notificación, para que todos los interesados estén en posibilidad de presentar comentarios, en los términos de lo dispuesto por los artículos 11.7.14 y 28.9.4, inciso a), del T-MEC.

Atentamente,
Arlington, VA, Estados Unidos de América, 28 de septiembre de 2021

Dr. Oscar Ferrara
Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados
USDEC

C.c.p. Mtra. Brenda Gisela Hernández Ramírez. – Comisionada presidenta interina de la Comisión Federal de Competencia Económica. – Presente.
Lic. Jesús Cantú Estrada. – Titular de la Unidad de Normatividad, Competitividad y Competencia. – SE. – Presente
Lic. Alfonso Guatí Rojo Sánchez. – Director General de Normas. – SE. – Presente.

Dr. Alberto Montoya Martín del Campo

Titular de la Comisión Nacional de Mejora
Regulatoria
Blvd. Adolfo López Mateos 3025,
San Jerónimo Aculco,
Ciudad de México.
C.P. 10400
P r e s e n t e.

Expediente 03/2171/130120: comentarios
del USDEC a la respuesta del sujeto obligado
a Dictamen Total no Final.

DR. OSCAR FERRARA, Director de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados del Consejo de Exportación de Lácteos de los Estados Unidos de América (“USDEC”, por sus siglas en inglés), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 8º y 72 y 73 de la Ley General de Mejora Regulatoria (“LGMR”), y señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo Ruíz Cortines 3720, piso 9, torre 3, col. Jardines del Pedregal, demarcación territorial Álvaro Obregón, C. P. 01900, en la Ciudad de México y autorizando para los mismos efectos e indistintamente a los señores Rodrigo Arturo Fernández González, Diego Abarca Salazar, Juan Antonio Dorantes Sánchez, Xóchitl Yazmín Martínez Mezquita, Vanessa Rodríguez Camarillo, Sergio Ricardo Hernández Ordoñez, Hilda Castro Soto, Daniela Guevara Cabello, Karen Badillo Medina y Sergio Alonso Patiño Reyes, por este conducto y con el debido respeto comparezco para

EXPONER

Que por este medio, de manera urgente presento comentarios a la respuesta que el sujeto obligado en el presente expediente, esto es, la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía (DGN) proporcionó al Dictamen Total No Final que esa H. Comisión emitió el pasado 14 de diciembre del 2020, respecto del *Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, Especificaciones, Información Comercial y Métodos de Prueba* (en adelante PROY-PEC-NOM-223), publicado el 13 de enero de 2020 en el Portal de Anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (“CONAMER”), lo cual tuvo lugar a través del oficio No. DGN.418.01.2020.395 con fecha 17 de febrero de 2021, el cual fue remitido a CONMER el 5 de marzo de 2021.

ANTECEDENTES

- I. El 31 de enero de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso-Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (NOM-223), cuyo artículo Segundo Transitorio estableció que *“...dentro de los 60 días naturales siguientes contados a partir de la publicación de la presente Norma Oficial Mexicana en el Diario Oficial de la Federación, se iniciarán los trabajos para elaborar el Procedimiento de Evaluación de la Conformidad específico para esta Norma Oficial Mexicana.”*
- II. En términos de lo dispuesto por la Ley General de Mejora Regulatoria, el 13 de enero de 2020 se publicó en el portal de la CONAMER el Análisis de Impacto Regulatorio de Alto Impacto con Análisis de Impacto en la Competencia, Análisis de Riesgos y Análisis de Impacto en el Comercio Exterior (AIR) referente al PROY-PEC-NOM-223. El 24 de febrero de la misma anualidad, el USDEC presentó comentarios al citado AIR, los cuales se tienen por reproducidos en este numeral.
- III. Cumpliendo con su proceso de normalización al amparo de la entonces vigente Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el PROY-PEC-NOM-223 se publicó en el DOF para consulta pública el 4 de mayo de 2020. De igual forma, el USDEC presentó comentarios el día 2 de julio de 2020 (Anexo 1), expresando preocupaciones significativas por el impacto negativo que, de ser implementado, el proyecto de PEC podría tener en la competitividad y comercio de queso en México, subrayando la potencial incompatibilidad de esa medida con los tratados comerciales internacionales, particularmente debido a su carácter arbitrario, injustificado y discriminatorio.
- IV. Posteriormente, una vez cerrado el periodo de consulta pública en el proceso de normalización, las autoridades normalizadoras competentes (Sujetos Obligados bajo la LGMR) convocaron a un Grupo de Trabajo que celebró 4 reuniones los días 14 de agosto al 4 de septiembre de la misma anualidad. Durante sus reuniones, se entabló un diálogo con todos los sectores interesados a fin de llegar a un consenso sobre las cuestiones más debatidas y se alcanzaron varios acuerdos preliminares que pueden verificarse en las Minutas respectivas¹.
- V. A pesar de lo anterior y de todos los comentarios recibidos en la consulta pública bajo la LGMR, así como bajo la LFMN, los Sujetos Obligados ignoraron las preocupaciones presentadas por los sectores interesados, elaboraron un documento totalmente diferente al discutido y modificaron considerablemente el PROY-PEC-NOM-223, transformando completamente su alcance y diseño regulatorio, tal y como lo puede apreciar esa Comisión de la simple lectura del nuevo documento adjuntado a la respuesta de la DGN contenida en el oficio DGN.418.01.2020.395 de fecha 17 de febrero de 2021.

¹ El USDEC cuenta con estas minutas, pero en virtud del compromiso de confidencialidad firmado como parte de las reglas del Grupo de Trabajo no podemos compartirlas en este proceso. Sin embargo, se sugiere a CONAMER solicitarlas a cualquiera de los Sujetos Obligados

- VI. El viernes 5 de marzo de 2021, la DGN dio respuesta al Dictamen total no final de la CONAMER. En dicha respuesta, la DGN adjuntó la nueva versión del PROY-PEC-NOM-223, así como las respuestas a los comentarios recibidos en consulta pública y una nueva versión del AIR. Cabe señalar que el nuevo AIR no realiza un nuevo análisis, sino que únicamente añade un nuevo apartado sobre “impacto en el comercio exterior”.

COMENTARIOS

- a) **El Sujeto Obligado respondió fuera del plazo de 45 días que tenía conforme a la LGMR y, consecuentemente, el procedimiento para el PROY-PEC-NOM-223 debe ser desechado por incumplimiento de dicho plazo.**

La CONAMER emitió su Dictamen total no final el 14 de diciembre de 2020 confirmando que, para la emisión del dictamen total final por parte de esa autoridad, resultaba necesario que el sujeto obligado cumpliera con diversos elementos en él contenidos. Al respecto, el artículo 75 de la LGMR establece que:

*“Cuando el Sujeto Obligado manifieste conformidad hacia las recomendaciones contenidas en el dictamen preliminar deberá ajustar la Propuesta Regulatoria en consecuencia. En caso contrario, deberá comunicar por escrito las razones respectivas a la Autoridad de Mejora Regulatoria **en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días**, a fin de que ésta emita un dictamen final dentro de los cinco días siguientes.*

*En caso de que la Autoridad de Mejora Regulatoria no reciba respuesta al dictamen preliminar de los expertos a que se refiere el artículo 72 en el párrafo anterior [cuarenta y cinco días] **se tendrá por desechado el procedimiento para la Propuesta Regulatoria**” (énfasis añadido).*

Considerando que los 45 días hábiles que señala este artículo para que los Sujetos Obligados dieran contestación al Dictamen total no final, fenecía el 18 de febrero de 2021 y que la Respuesta del Sujeto Obligado está siendo presentada con fecha 8 de marzo, el plazo estatutario ha fenecido ampliamente, razón por la cual el procedimiento de mejora regulatoria referente al PROY-PEC-NOM-223 debe ser desechado en los términos del artículo 75 antes referido, pues de lo contrario se estaría continuando en forma incompatible con el marco legal aplicable.

- b) **Con independencia de lo anterior, el documento que el Sujeto Obligado presenta como versión final del PROY-PEC-NOM-223 es una nueva propuesta regulatoria y debería ser objeto de un nuevo AIR y también, de un nuevo proceso de mejora regulatoria.**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 3º, fracción XIV de la LGMR, por propuesta regulatoria se entienden “...los anteproyectos de leyes o Regulaciones que pretendan

expedir los Sujetos Obligados, en el ámbito de su competencia y que se presenten a la consideración de las Autoridades de Mejora Regulatoria en los términos de esta Ley”.

Al mismo tiempo, conforme al artículo 6 de la LGMR, en la expedición de las regulaciones, los Sujetos Obligados deberán respetar, entre otros, todos aquellos principios que tiendan al cumplimiento de los objetivos de la Ley. De esta manera, el artículo 7 de la Ley establece los principios que orientan la política de mejora regulatoria, incluyendo los de seguridad jurídica (que propicie la certidumbre de derechos y obligaciones), así como de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. Finalmente, el artículo 8 de la misma Ley señala como objetivos de la política de mejora regulatoria los de generar seguridad jurídica, claridad y transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones.

Finalmente, conforme al artículo 71 de la LGMR, los sujetos obligados deberán iniciar el proceso de mejora regulatoria de las propuestas regulatorias que elaboren, a través de un AIR que contenga, entre otros, los siguientes elementos:

- El análisis de las alternativas regulatorias y no regulatorias que son consideradas para solucionar la problemática, incluyendo la explicación de por qué la Regulación o Propuesta Regulatoria es preferible al resto de las alternativas;
- La evaluación de los costos y beneficios de la Regulación o Propuesta Regulatoria, así como de otros impactos incluyendo, cuando sea posible, aquéllos que resulten aplicables para cada grupo afectado;
- El análisis de los mecanismos y capacidades de implementación, verificación e inspección;
- La descripción de los esfuerzos de consulta pública previa llevados a cabo para generar la Propuesta Regulatoria, así como las opiniones de los particulares que hayan sido recabadas en el ejercicio de Agenda Regulatoria a que se refiere el artículo 64 de esta Ley.

De una simple lectura de los archivos correspondientes al proyecto de regulación publicados por la DGN en el expediente de referencia, los días 13 de enero de 2020 y 19 de noviembre del mismo año y su comparación con la versión proporcionada el 8 de marzo, es posible observar que existen grandes diferencias en cuanto al alcance, diseño regulatorio y obligaciones para los destinatarios de la propuesta regulatoria y que sería totalmente contrario a los principios y objetivos de la LGMR considerar que esta versión final de la propuesta regulatoria ha sido objeto de un proceso de mejora regulatoria conforme a lo previsto en la propia Ley. De hecho, es imposible considerar que, por un lado, el AIR que fue presentado originalmente en este expediente sirva para cumplir, respecto de esta última versión del PROY-PEC-NOM-223, con los elementos contenidos en el artículo 69 de la LGMR (particularmente los arriba señalados), mientras que, más allá del grupo de trabajo que se constituyó para la discusión de los comentarios recibidos durante la consulta pública del PROY-PEC-NOM-223, el universo de particulares que podrían verse afectados por esta propuesta regulatoria hubieren

tenido oportunidad suficiente de entender su alcance y, en su caso, formular comentarios respecto del mismo. Para facilitar el trabajo de esa Comisión y sustentar este punto, se adjunta a estos comentarios (Anexo 2) un comparativo entre la versión del 19 de noviembre del PROY-PEC-NOM-223 y la última versión subida al portal de CONAMER el 8 de marzo (y que tiene fecha de 10 de febrero de 2021).

Consecuentemente, en opinión del USDEC, para dar cumplimiento puntual a los principios y objetivos de la LGMR, esta nueva versión de la propuesta regulatoria debería ser objeto de un nuevo AIR que desarrolle puntualmente los elementos previstos en el artículo 69 respecto de ella y, por lo menos, decretar un nuevo período de consulta pública de no menos de 20 días conforme al artículo 73 de la LGMR a fin de que los interesados puedan formular las opiniones y comentarios que correspondan. Cabe señalar que esta versión del PROY-PEC-NOM-223 tampoco ha sido objeto de una consulta pública en los términos de la Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC) y mucho menos notificada a los socios comerciales de México en cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en los tratados comerciales internacionales, como las previstas en el artículo 5.6.2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio y el artículo 11.7.11 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC).

c) La versión modificada del AIR publicada el 8 de marzo en el expediente de referencia incumple diversos preceptos del Capítulo III del Título Tercero de la LGMR.

El USDEC está preparando un análisis más detallado sobre este punto, pero de manera preliminar es posible observar que, lejos de hacer más justificable la medida al amparo de las disposiciones de la LGMR, la nueva versión del PROY-PEC-NOM-223 provoca que el AIR respectivo (aun en su versión modificada el 8 de marzo) continúe siendo omiso o conteniendo aseveraciones falsas, y omitiendo comprobar objetivamente que los beneficios de la regulación propuesta serán superiores al costo que implicará su implementación, y tampoco demuestra que la propuesta de regulación es la mejor alternativa para atender la problemática específica. En efecto, el AIR sigue conteniendo referencias, por ejemplo, a que los costos asociados a la propuesta regulatoria serán en los que incurran los organismos para la evaluación de la conformidad, pero también, de manera por demás preocupante, que los beneficios serán los que se obtengan por la realización de las pruebas de laboratorio respectivo.

De igual manera, el AIR, en su versión modificada, omite considerar aspectos importantes, como por ejemplo, que existen disposiciones del TMEC que serán impactadas con la implementación de la regulación propuesta, al tiempo de que omite evaluar todas las alternativas regulatorias posibles, como por ejemplo, el implementar un PEC voluntario respecto de la NOM (el AIR solo refiere esquemas voluntarios considerando NMX), o bien, la posibilidad de solo requerir una autodeclaración de conformidad, o una autodeclaración de conformidad documentada, posibilidades que se contemplaban en versiones previas del PEC-NOM-223 y que esta versión deja a un lado. Destaca también que la respuesta del Sujeto Obligado al Dictamen Total No Final

confunde el esquema de evaluación de la conformidad que será implementado conforme a la versión del PROY-PEC-NOM-223 del 8 de marzo, tal como puede observarse en la sección IV-A del oficio No. DGN.418.01.2020.395

Por otra parte, el AIR tampoco garantiza que la regulación propuesta salvaguardará el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, ni que se haya diseñado sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, sustentadas en la mejor información. En efecto, como bien podrá observar la Comisión, el Sujeto Obligado sigue sustentando toda su hipótesis y el supuesto riesgo alto asociado a esta propuesta regulatoria, con algunos estudios que elaboró la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) en la Revista del Consumidor y que, por un lado, de ninguna manera reflejan la situación real del mercado (la muestra que PROFECO analiza es solo eso, una muestra), pero por el otro, no derivan de actividades de verificación y vigilancia de la autoridad conforme a la Ley Federal de Protección al Consumidor o la propia LIC y, mucho menos, se refieren exclusivamente a productos adulterados como lo pretende hacer creer el Sujeto Obligado (la mayoría de los hallazgos de PROFECO se refieren a incumplimientos en el etiquetado más vinculados con la NOM-051-SCFI/SSA1, y no a problemas de adulteración por denominación inadecuada). Sin embargo, en su respuesta al Dictamen Total No Final, el sujeto obligado pretende utilizar los resultados de las comparaciones que solo para fines de mercadeo realizó PROFECO respecto de un universo reducido de productos y aplicarlos como si estos reflejaran la realidad de productos “no auténticos” en el mercado (ver tablas 1 y 2 del oficio Oficio No. DGN.418.01.2020.395), lo cual carece de todo sustento estadístico y técnico.

Por último, consideramos que el impacto en la competencia y en el comercio exterior, tampoco ha quedado debidamente descrito y justificado por el Sujeto Obligado, razón por la cual valdría la pena nuevamente dar vista de la versión final del PROY-PEC-NOM-223 a la Comisión Federal de Competencia Económica y a la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, a fin de que expresen lo que a su esfera de competencia corresponda.

En conclusión, consideramos que el AIR de la propuesta regulatoria de que se trata es deficiente en su rigor analítico e incumple de manera muy evidente con los objetivos del artículo 68 de la LGMR pues omite demostrar que se satisfaga el propósito de que: (i) se genere el máximo beneficio para la sociedad con el menor costo posible; (ii) sus impactos resulten proporcionales para el problema que se busca resolver y para los sujetos regulados a los que se aplican; (iii) promuevan la coherencia de políticas públicas; (iv) fortalezcan las condiciones sobre los consumidores y sus derechos, las micro, pequeñas y medianas empresas, la libre competencia y la competencia económica, el comercio exterior y los derechos humanos, entre otros, y (v) impulsen la atención de situaciones de riesgo mediante herramientas proporcionales a su impacto esperado.

Consecuentemente, hasta en tanto los parámetros y obligaciones de la Ley sean debidamente satisfechos y demostrados por el Sujeto Obligado, no emitir el Dictamen Total Final respecto de esta propuesta regulatoria o, en su caso, incluir en ese

documento opiniones respecto de la creación de trámites vinculantes para el Sujeto Obligado, en los términos del artículo 75 de la LGMR.

- d) Considerando que el AIR sigue sin ser satisfactorio y la Propuesta Regulatoria de que se trata tendrá un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, CONAMER debe solicitar al Sujeto Obligado que con cargo a su presupuesto, efectúe la designación de un experto, quien deberá ser aprobado por la Autoridad de Mejora Regulatoria, a fin de que revise el Análisis de Impacto Regulatorio y entregue comentarios a la Autoridad de Mejora Regulatoria y al propio Sujeto Obligado, en los términos del artículo 72 de la LGMR.**

En opinión de USDEC, en este proceso de mejora regulatoria ha quedado demostrado que el impacto de la propuesta regulatoria de que se trata será amplio y sistémico para el sector lácteo, los usuarios secundarios de queso y, en general, los consumidores, impacto que será mucho mayor si la versión del PROY-PEC-NOM-223 hecha pública por el Sujeto Obligado el 8 de marzo, es publicada en forma definitiva y entra en vigor. Considerando lo anterior, se estima que estamos frente a un caso evidente en que la figura del experto independiente contemplada en el artículo 72 de la LGMR pudiera no solo ser útil, sino necesaria para determinar, de manera objetiva, transparente y clara, el impacto real de esta propuesta y sus posibles y reales costos y beneficios asociados, razón por la cual respetuosamente instamos a la CONAMER a realizar esa solicitud al Sujeto Obligado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a esta H. Autoridad.

S O L I C I T O

PRIMERO. - Tenerme por presentado en debido tiempo y forma en los términos de este escrito, en nombre y representación del USDEC y de cada uno de sus afiliados, en los términos de lo dispuesto en los artículos 1º, 8º, 72 y 73 de la LGMR, y por autorizadas a las personas referidas en el presente escrito para los efectos señalados.

SEGUNDO. - Desechar el procedimiento de mejora regulatoria respecto del PROY-PEC-NOM-223, en los términos del artículo 75 de la LGMR por haberse incumplido el plazo para dar respuesta al Dictamen Total No final emitido por esa Comisión el 14 de diciembre pasado

TERCERO. - Con independencia de lo anterior, a la luz de las definiciones, principios y objetivos de la política regulatoria y el propio procedimiento de mejora regulatoria contemplado en la Ley, solicitar al Sujeto Obligado iniciar un nuevo procedimiento respecto de la propuesta regulatoria contenida en el PROY-PEC-NOM-223, elaborar un nuevo AIR y, en su momento, conceder un plazo de al menos 20 días para la consulta pública de esta nueva versión dada a conocer por la autoridad el 8 de marzo de 2021.

CUARTO. - Hasta en tanto los parámetros y obligaciones de la Ley sean debidamente satisfechos y demostrados por el Sujeto Obligado, no emitir el Dictamen Total Final respecto de esta propuesta regulatoria o, en su caso, incluir en ese documento opiniones respecto de la creación de trámites vinculantes para el Sujeto Obligado, en los términos del artículo 75 de la LGMR.

QUINTO. - Considerando que el Análisis de Impacto Regulatorio sigue sin ser satisfactorio y la Propuesta Regulatoria de que se trata tendrá un amplio impacto en el sector lácteo, sus usuarios y el consumidor en general, solicitar al Sujeto Obligado que, con cargo a su presupuesto, efectúe la designación de un experto para los efectos del artículo 72 de la LGMR.

Atentamente,
Arlington, VA, Estados Unidos de América, 8 de marzo de 2021



Dr. Oscar Ferrara

Director de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados
USDEC

C.c.p. Mtra. Alejandra Palacios Prieto. - Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica. - Presente.
Dra. Luz María De La Mora Sánchez. - Subsecretaria de Comercio Exterior. - Secretaría de Economía (SE). - Presente.
Dr. Ernesto Acevedo Fernández. - Subsecretario de Industria, Comercio y Competitividad. - SE. - Presente.
Lic. Alfonso Guati Rojo Sánchez. - Director General de Normas. - SE. - Presente.
Lic. Víctor Suárez Carrera. - Subsecretario de Alimentación y Competitividad de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). - Presente.

Lic. Alfonso Guati Rojo Sánchez

Ing. Víctor Suárez Carrera

**Director General de Normas y
presidente del Comité Consultivo
Nacional de Normalización de la
Secretaría de Economía (CCONNSE)**

**Subsecretario de Alimentación y
Competitividad de la Secretaría de
Agricultura y Desarrollo Rural y
presidente del Comité Consultivo
Nacional de Normalización
Agroalimentaria (CCNNA)**

P r e s e n t e

P r e s e n t e

Av. Pachuca 189, Colonia Condesa,
Demarcación territorial Cuauhtémoc,
Ciudad de México, C.P. 06170.

Av. Municipio Libre número 377, Piso 4 Ala
B, colonia Santa Cruz Atoyac,
Demarcación territorial Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03310

Asunto: se presentan comentarios respecto del
Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial
Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones,
información comercial y métodos de prueba.

DR. OSCAR FERRARA, Director de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados del Consejo de Exportación de Lácteos de los Estados Unidos de América ("USDEC", por sus siglas en inglés), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8° Constitucional; 5.1.1, 5.1.2, 5.2, 5.4, 5.6, 5.8 y 10 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC); 11.2, 11.4, 11.6 y 11.7 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC); 73 y 74 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN); 15, 15-A y 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 30, 80 a 82 Bis y 96 a 104 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (RLFMN); 36 fracciones I, IV y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; 29 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo Ruíz Cortines 3720, piso 9, torre 3, col. Jardines del Pedregal, demarcación territorial Álvaro Obregón, C. P. 01900, en la Ciudad de México y autorizando para todos los efectos legales conducentes a los señores Rodrigo Arturo Fernández González, Diego Abarca Salazar, Juan Antonio Dorantes Sánchez, Xóchitl Yazmín Martínez Mezquita, Vanessa Rodríguez Camarillo, Adrián Martínez Hernández, José Alfredo Tello Dávila, Karen Badillo Medina y Mariah Karla Arreola Alcántara, comparezco para



EXPONER

Que por este medio me permito presentar, en debido tiempo y forma, comentarios respecto del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de mayo de 2020 (Proyecto de PEC-NOM-223) y solicitar, con fundamento en el párrafo 1 del artículo 11.7 del T-MEC, que se permita y facilite el acceso y la participación de nuestros representantes en el Grupo de Trabajo (GT) que discutirá, modificará y acordará el texto final del Proyecto de PEC-NOM-223 antes de su publicación en el DOF en forma definitiva, para que en el marco de dichas discusiones, USDEC tenga la oportunidad de exponer, explicar y celebrar conversaciones sobre los comentarios aquí expresados.

ANTECEDENTES

- El 31 de enero de 2019, se publicó en el DOF la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (NOM-223-SCFI/SAGARPA).
- El 4 de mayo de 2020, se publicó en el DOF el Proyecto de PEC-NOM-223.
- El 5 de mayo de 2020, el gobierno de México notificó la publicación del Proyecto del PEC-NOM-223 a los miembros del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, mediante el documento bajo signatura G/TBT/N/MEX/465.
- El 1 de julio de 2020 entró en vigor el Tratado México, Estados Unidos y Canadá y se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC)

RESUMEN EJECUTIVO

A continuación, se procede a resumir las observaciones del USDEC respecto del Proyecto de PEC-NOM-223, las cuales se dividen en las siguientes secciones:

I. COMENTARIOS GENERALES

En este apartado se describe el contexto sobre el Proyecto de PEC-NOM-223, información general sobre la importancia del Proyecto de PEC-NOM-223, y las implicaciones derivadas de la entrada en vigor del T-MEC para esta propuesta regulatoria. También en esta sección se incluyen comentarios sobre la participación del USDEC en la elaboración del reglamento técnico base del Proyecto de PEC-NOM-223 y su importancia, la relación con el nuevo reglamento técnico de





etiquetado general en México, nuestra preocupación por el repentino cambio de enfoque del gobierno mexicano sobre el carácter voluntario u obligatorio del Proyecto de PEC-NOM-223, la explicación general de nuestras propuestas de redacción específica, y finalmente, la justificación por la cual se otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) las facultades para intervenir en la elaboración, adopción e implementación del Proyecto de PEC-NOM-223.

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

En esta sección se formulan comentarios sobre la compatibilidad del Proyecto de PEC-NOM-223 con principios previstos en acuerdos comerciales internacionales de los que el Estado mexicano es parte como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), el Acuerdo OTC, el T-MEC, la jurisprudencia relevante del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD), así como la LFMN y su Reglamento. Estos comentarios versan sobre la incompatibilidad del Proyecto de PEC-NOM-223 con los principios de:

- (i) *no discriminación*, al establecerse obligaciones marcadamente diferentes para los proveedores nacionales y extranjeros, y eso generar que los productos importados tengan un acceso menos favorable al mercado mexicano;
- (ii) *necesidad y proporcionalidad*, toda vez que la construcción jurídica del Proyecto de PEC-NOM-223 no es consistente con el nivel de riesgo relacionado con supuestas prácticas fraudulentas en el etiquetado de quesos en México, la evidencia fáctica que demuestra que el problema de los quesos de imitación no se relaciona con quesos importados, y la existencia de medidas menos restrictivas que alcanzarían el objetivo legítimo buscado por el gobierno mexicano;
- (iii) *armonización*, debido a que el contenido del Proyecto de PEC-NOM-223 no toma orientaciones o recomendaciones internacionales como base para dicho proyecto de regulación.

III. PROPUESTAS DE REDACCIÓN

En este apartado se examina el lenguaje específico contenido en el Proyecto de PEC-NOM-223 y se proponen algunas modificaciones necesarias desde el punto de vista legal y técnico para hacerlo compatible con el marco jurídico vigente en México, tanto a nivel nacional como internacional.



I. COMENTARIOS GENERALES.

En primer término, el USDEC desea agradecer a las autoridades competentes del gobierno mexicano la oportunidad para formular los siguientes comentarios respecto del Proyecto de PEC-NOM-223, mismos que solicita sean revisados detenidamente y tomados en consideración durante las sesiones del GT correspondiente, antes de su publicación en el DOF en forma definitiva. Asimismo, el USDEC desea remarcar la importancia de este proceso regulatorio, toda vez que el Proyecto de PEC-NOM-223 se convertirá en el primer procedimiento de evaluación de la conformidad cuya elaboración, adopción y aplicación estará sujeta a las obligaciones contraídas por México en el marco del T-MEC (particularmente, de las contenidas en los Capítulos 11 “Obstáculos Técnicos al Comercio” y 28 “Buenas prácticas regulatorias”), mientras que la nueva LIC está en proceso de entrada en vigor (*vacatio legis*), todo lo cual refleja un nuevo contexto legal en México que asegura, al menos formalmente, que, al tiempo de garantizar el cumplimiento de objetivos legítimos de política pública, esta nueva regulación sea diseñada facilitando el comercio y basándose en las mejores prácticas internacionales.

Adicionalmente, nos gustaría formular los siguientes comentarios generales:

- a) El USDEC desea expresar su empatía con la preocupación del gobierno mexicano de regular al queso que se comercializa en el mercado nacional con el fin de evitar las prácticas de engaño al consumidor y la competencia desleal y por ello, ha participado activa y constructivamente en el proceso de normalización que llevó a la expedición de la norma oficial mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 (NOM-223), cuya entrada en vigor tuvo lugar apenas el pasado 31 de enero. Hasta antes de la expedición de la NOM-223, México no contaba con una reglamentación de carácter obligatorio que estableciera las especificaciones relacionadas con la composición, denominación e información comercial de los quesos, de manera que, por sí misma, la aplicación de la citada norma oficial mexicana (NOM) seguramente contribuirá significativamente a asegurar mayor veracidad y exactitud respecto de la información de los quesos frescos y madurados que se comercializan en territorio mexicano.

Es importante recordar que, adicionalmente, apenas el pasado 27 de marzo, el gobierno mexicano publicó en el DOF la Modificación a la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, ‘Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria’ (NOM-051), la cual establece nuevas y más robustas disposiciones en materia de información comercial y sanitaria para garantizar un etiquetado veraz, comprobable, claro, exacto y apegado a las disposiciones legales pertinentes. En particular, el inciso 4.2.1 de la Modificación a esta NOM -en cuyo proceso de elaboración el USDEC también participó activamente-, prescribe nuevas obligaciones respecto de la manera de ostentar la denominación comercial de los productos, las cuales aplicarán en forma complementaria a las contenidas en la NOM-223. Así, a partir de la entrada en vigor de esta Modificación a la NOM-051, el queso fresco y madurado que se comercialice en México deberá ostentar su denominación

comercial en negrillas, dentro de la superficie principal de exhibición del producto, mientras que, para el queso elaborado con grasa vegetal, ya no será posible usar las palabras “tipo”, “estilo” u otras equivalentes, sino únicamente la palabra “IMITACIÓN” en la parte superior izquierda de la superficie principal de exhibición y colocándola al principio, en mayúsculas, con negrillas, en fondo claro y en un tamaño del doble al resto de la denominación.

En resumen, en nuestra opinión, tanto la NOM-223, como la NOM-051 modificada ya aseguran un entorno regulatorio mucho más sofisticado y robusto para evitar que en la comercialización de queso fresco y madurado en el mercado mexicano, se utilicen prácticas que puedan inducir al error al consumidor en cuanto a las características y calidad del producto.

- b) Con independencia de lo anterior, el USDEC desea reiterar su preocupación derivado de la incertidumbre que se ha presentado a lo largo de este proceso regulatorio en cuanto a la expedición o no de un procedimiento para la evaluación de la conformidad específico para la NOM-223 y, sobre todo, su carácter obligatorio. En este sentido, deseamos recordar nuevamente que, a lo largo del proceso de elaboración de la NOM-223, el GT correspondiente siempre discutió sus disposiciones bajo el entendido de que la evaluación de la conformidad de esa NOM se daría en los mismos términos que para otras similares -como la NOM-181-SCFI/SAGARPA-2018 (NOM-181) aplicable al yogurt, o la NOM-155-SCFI-2012 (NOM-155) aplicable a la leche-, esto es, a través de un proceso de carácter voluntario y sujeto a la verificación y vigilancia de las autoridades competentes, particularmente, la Secretaría de Economía (SE) y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Lo anterior, era aún más explícito dado que el segundo párrafo del Capítulo 8 de la NOM-223-SCFI/SAGARPA señalaba expresamente que:

*“La certificación de las denominaciones de los productos contenidos en este proyecto de NOM, se podrá llevar a cabo **a través de un esquema voluntario**, por las personas acreditadas por la Secretaría de Economía, en los términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.” (el subrayado es nuestro).*

Lo anterior puede constataarse fehacientemente en la documentación oficial que el USDEC ha obtenido a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI)¹, y en la que puede verificarse que, en los documentos que estuvieron en discusión en el GT y también en los que fueron sometidos a la consideración de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (CCNN) correspondientes, el segundo párrafo del capítulo 8 de la NOM-223-SCFI/SAGARPA arriba referido, mantuvo su redacción sin cambios a lo largo del proceso de normalización². Sin embargo, para nuestra sorpresa, en la NOM

¹ Solicitudes con número de folio 0001000035420 y 0000800021220.

² Particularmente, se puede corroborar que ni en los Acuerdos, ni en las Notas Generales de en ninguna de las Minutas de control y seguimiento de ninguna de las cinco reuniones del Grupo de Trabajo, existe referencia





definitiva publicada en el Diario Oficial de la Federación, inexplicablemente se eliminan las palabras “...a través de un esquema voluntario...” del segundo párrafo del capítulo 8 y se adiciona un artículo Segundo Transitorio que mandata la elaboración de un procedimiento para la evaluación de la conformidad, sin que sea posible identificar de la documentación obtenida a través del Portal de la Plataforma Nacional de Transparencia, qué instancia autorizó dicha incorporación y en qué momento, siendo únicamente evidente que dicha modificación no fue objeto de aprobación por parte del GT y/o los CCNN correspondientes.

Con independencia de lo anterior, como se verá más adelante al abordar la incompatibilidad del Proyecto de PEC-NOM-223 con el principio de necesidad y proporcionalidad contemplado en los acuerdos comerciales internacionales, nada en el artículo Segundo Transitorio de la NOM-223 establece la necesidad de que el PEC de esa NOM tenga un carácter obligatorio, por lo que en opinión del USDEC, el enfoque que propondremos en estos comentarios es perfectamente compatible con el mandato establecido en la mencionada disposición por las autoridades del gobierno mexicano. Además, la fracción VII del artículo 69 de la nueva Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC), publicada en el DOF el 1 de julio de este año, y que reemplazará en breve a la LFMN, reconoce la posibilidad de que los procedimientos de evaluación de la conformidad tengan un carácter voluntario, lo que refuerza que un enfoque de esta naturaleza es incluso promovido por la nueva legislación de la materia.

- c) En íntima relación con el comentario señalado en el inciso anterior, el USDEC desea expresar que en términos generales, lo que se cuestiona es la naturaleza obligatoria del Proyecto de PEC-NOM-223 y no su existencia misma, razón por la cual, en la sección III de estos comentarios, formulará propuestas de redacción tendientes a lograr el objetivo de que el instrumento tenga esa naturaleza y, solo a manera de opción residual, se propondrán cambios en caso de que la autoridad insista en expedir el Proyecto de PEC-NOM-223 con carácter obligatorio, aunque eso resulte incompatible con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.
- d) Finalmente, en un afán de construir un procedimiento lo más justificado posible, respetuosamente reiteramos nuestro cuestionamiento en cuanto a que la NOM-223 haya sido expedida de manera conjunta entre la SE y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), por lo que solicitamos que se aclaren las razones legales que otorgan a ésta última dependencia normalizadora las facultades para intervenir en la elaboración, adopción e implementación del Proyecto de PEC-NOM-223. En particular, solicitamos se identifiquen las disposiciones jurídicas, ya sea en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o en cualquier otro ordenamiento legal, que

alguna que refleje que se hayan introducido modificaciones al segundo párrafo del capítulo 8. Adicionalmente, la versión firmada por el Grupo de Trabajo no incluye la modificación mencionada en el Capítulo 8, ni tampoco el artículo segundo transitorio que fue incluido en la versión final de la NOM-223.SCFI/SAGARPA publicada el 31 de enero de 2019 en el DOF.

otorguen a la SADER las atribuciones que le den competencia para participar en este proceso.

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS.

En forma categórica, el USDEC desea expresar que, en virtud de lo que se explica en este apartado, el Proyecto de PEC-NOM-223 no puede ser implementado de la manera en que fue publicado en el DOF para consulta pública, toda vez de que algunas de sus disposiciones son incompatibles con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, y armonización contemplados en el Acuerdo OTC, así como en diversos tratados comerciales internacionales de los que el Estado mexicano es Parte, independientemente de que también resultan violatorios de las disposiciones de la LFMN y su Reglamento.

Es importante reiterar que, de ser expedido con carácter obligatorio, el Proyecto de PEC-NOM-223 impondrá un enfoque sin precedentes para un reglamento técnico que, como la NOM-223, únicamente tiene por objeto establecer especificaciones físico- químicas, así como reglas para el uso de la denominación comercial en el producto y el etiquetado correspondiente.

a) Las disposiciones del Proyecto de PEC-NOM-223 son incompatibles con el principio de no discriminación³.

El artículo 5.1.1 del Acuerdo OTC señala lo siguiente:

5.1.1 los procedimientos de evaluación de la conformidad se elaborarán, adoptarán y aplicarán de manera que se conceda acceso a los proveedores de productos similares originarios de los territorios de otros Miembros en condiciones no menos favorables que las otorgadas a los proveedores de productos similares de origen nacional u originarios de cualquier otro país, en una situación comparable; el acceso implicará el derecho de los proveedores a una evaluación de la conformidad según las reglas del procedimiento, incluida, cuando este procedimiento la prevea, la posibilidad de que las actividades de evaluación de la conformidad se realicen en el emplazamiento de las instalaciones y de recibir la marca del sistema;⁴

Para determinar que una medida es un procedimiento para la evaluación de la conformidad (PEC) en los términos del Acuerdo OTC y que, consecuentemente, se encuentra en el ámbito del párrafo 1.1 del artículo 5 de dicho Acuerdo, el PEC debe ser aplicado por instituciones del gobierno central, y exigir una declaración positiva de conformidad con reglamentos técnicos o normas. Sin duda, estos

³ El Grupo Especial en *Rusia – Equipo ferroviario* (creado al amparo del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC) se refirió a las obligaciones de trato nacional y trato de la nación más favorecida como “obligaciones de no discriminación”. Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.248.

⁴ En igual sentido, véase comentarios de la Dirección General de Disciplinas de Comercio Exterior respecto del AIR, los cuales se adjuntan a este [link](#).



requisitos se cumplen respecto del Proyecto de PEC-NOM-223 pues, de la revisión de su objetivo se desprende una obligación de declarar positivamente que se cumple con la NOM-223, a través de la presentación de un programa de evaluación de conformidad e informes de pruebas con diferentes periodicidades, que deberán ser presentados ante la Dirección General de Normas de la SE, la SADER y, en su caso, las autoridades aduaneras del país, dependencias y entidades que forman parte de la administración pública centralizada de México.

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia del ÓSD, para comprobar una violación al principio de no discriminación establecido en el artículo 5.1.1, es necesario acreditar la presencia de los siguientes tres elementos:⁵

- a) los proveedores de otro Miembro a los que se ha concedido un acceso menos favorable son proveedores de *productos similares* a los productos de los proveedores nacionales o de los proveedores de cualquier otro país a los que se ha concedido un acceso más favorable;
- b) el Miembro importador (mediante la elaboración, adopción o aplicación de un procedimiento de evaluación de la conformidad abarcado) *concede* acceso a los proveedores de productos procedentes de otro Miembro *en condiciones menos favorables*⁶ que las otorgadas a los proveedores de productos nacionales o de productos procedentes de cualquier otro país;⁷ y
- c) el Miembro importador concede acceso en condiciones menos favorables a los proveedores de productos similares *en una situación comparable*.⁸

El Proyecto de PEC-NOM-223 tiene por objetivo establecer el proceso y requisitos que deberán cumplir los productores o responsables del producto, para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la NOM-223-SCFI/SAGARPA, y será aplicable a todos los quesos y sus distintas denominaciones que se comercialicen en el territorio mexicano, incluyendo, por supuesto, productos importados. Posteriormente, el inciso capítulo 4 hace una distinción clara entre las disposiciones que aplican a los productos nacionales, y a los productos

⁵ Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.251.

⁶ La frase '*condiciones no menos favorables*' "indica que es preciso realizar un análisis comparativo de las condiciones de acceso concedidas, por un lado, a los proveedores de productos procedentes del Miembro reclamante y, por otro, a los proveedores de productos similares nacionales o de productos similares procedentes de cualquier otro país (...)" Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.258.

⁷ "[U]nas condiciones de acceso diferenciadas son pertinentes en el marco del párrafo 1.1 del artículo 5 si modifican las condiciones de competencia, o las oportunidades de competencia, entre los proveedores pertinentes de productos similares en detrimento de los proveedores del Miembro reclamante". Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.260.

⁸ "[L]os factores pertinentes para determinar la existencia de una "situación comparable" deberían guardar relación en definitiva con la capacidad del Miembro de hacer una declaración positiva de conformidad con respecto a los proveedores específicos de productos similares en cuestión, de modo que si no existiera una situación comparable en el caso de esos proveedores, la obligación de conceder un acceso no discriminatorio a la evaluación de la conformidad no sería aplicable a ellos." Informe del Órgano de Apelación, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 5.128.



importados en cuanto a la frecuencia y autoridad y mecanismo para la presentación del informe de pruebas correspondiente, como se aprecia a continuación:

Comparativo Esquemas de Evaluación de la Conformidad PEC-NOM-223- SCFI/SAGARPA (énfasis añadido)	
Productos nacionales	Productos importados
4. Evaluación de la conformidad 4.1 Para productos nacionales	4. Evaluación de la conformidad 4.2 Productos importados
4.1.2 Informe de Resultados semestral por un laboratorio de prueba El productor de queso nacional debe enviar a través del SINEC de forma semestral conforme al año calendario , un informe de resultados emitido por un laboratorio de pruebas que incluya las especificaciones fisicoquímicas descritas para cada Norma Mexicana o Norma internacional del Codex Alimentarius contenidas en referencias normativas y, a falta de estas, de conformidad con la tabla 2 de la NOM, con la finalidad de constatar que lo declarado en el programa anual de evaluación de la conformidad cumple con su contenido. 4.1.2.1 El informe de resultados debe contener la composición de ácidos grasos, es decir el origen de la grasa con la que es elaborado el queso, según aplique conforme al apartado de referencias normativas de la NOM.	4.2.2 El informe de resultados debe contener las especificaciones fisicoquímicas descritas para cada Norma Mexicana o Norma internacional del Codex Alimentarius contenidas en referencias normativas de la NOM y, a falta de estas, las descritas en su tabla 2. Este informe es por cada denominación y lote del queso , así como contener la composición de ácidos grasos, es decir el origen de la grasa con la que es elaborado el queso, según aplique conforme al apartado de referencias normativas de la NOM. 4.2.3. El informe de resultados debe ser presentado ante la autoridad aduanera por el responsable del producto.

Conforme a lo anterior, se estima que en este caso se actualiza una violación del artículo 5.1.1 del Acuerdo OTC, ya que, conforme a los preceptos del Proyecto de PEC-NOM-223:

- los proveedores de queso de los EE.UU. producen *productos similares* a los que elaboran los productores de México;
- el gobierno de México, mediante la adopción y posterior aplicación del Proyecto de PEC-NOM-223, concederá acceso a los quesos provenientes de EE.UU., en condiciones menos favorables que las otorgadas a productos nacionales toda vez que obligará a que los proveedores de queso de los EE.UU. presenten un informe de resultados a las autoridades aduaneras, por cada denominación y lote que se importe al país, mientras que los productores nacionales solo deberán presentar un informe de resultados de manera semestral por tipo de producto a través del Sistema Integral de



Normas y Evaluación de la Conformidad (SINEC), conforme a los parámetros de la Tabla 2 de la NOM-223, las normas mexicanas, o las normas internacionales del Codex Alimentarius que sean aplicables. Por lo anterior, si el Proyecto de PEC-NOM-223 se llegase a implementar de la forma que se pretende, ello conllevaría a una clara discriminación en detrimento del queso elaborado en los EE.UU. ya que la frecuencia de las pruebas impuestas a los productos de importación sería significativamente mayor a la del producto doméstico, lo que se traduce en una barrera injustificada para el producto de los EE.UU.; y

- existe una situación comparable entre los proveedores de queso de los EE.UU. y los proveedores de queso nacionales respecto de la posibilidad de demostrar el cumplimiento con las especificaciones de la NOM-223 y también respecto de la vigilancia a la que serán sometidos los productos en el mercado, pues ambos estarán sujetos a las facultades de verificación y vigilancia de las autoridades competentes en el mercado doméstico.

Es importante mencionar que, de aplicarse este trato diferenciado a los productos según su origen, los costos por prueba serán incluso superiores a los indicados por las dependencias normalizadoras en la Tabla 4 del análisis de impacto regulatorio correspondiente (AIR)⁹, los cuales hemos actualizado dado el cambio reciente en el tipo de cambio entre el peso y el dólar. Basándonos en una proyección preliminar y en términos exclusivamente a los costos directos asociados con la implementación obligatoria del PEC a productos elaborados fuera de México, estos serían al menos de aproximadamente 859 millones de pesos por año (basado en una tasa de cambio de 22.4 pesos / dólar), cifra que asume que se puede utilizar cualquier método de prueba aceptable (y no solamente los de la Organización Internacional de Normalización -ISO- o los previstos en normas mexicanas). En este sentido, si el procedimiento de evaluación de la conformidad final limita los métodos de prueba a aquellos previstos en la NOM-223, esta cifra casi podría duplicarse ya que las empresas se verían obligadas a repetir los métodos normalmente utilizados para garantizar la calidad.

En contraste, la industria mexicana estima que los gastos para los productores domésticos ascenderán a poco más de 239 millones de pesos. En México, la producción nacional de queso estimado es 419,000 toneladas métricas (TM) cada año, mientras que, en 2019, México importó 120,142 TM¹⁰ de queso natural (SH 0406.10, 0406.20, 0406.40, 0406.90). Con eso, el gasto por TM será de \$550 pesos para la producción nacional y \$7,315 pesos por TM para las importaciones, aunque, en el caso de éstas últimas, el costo probablemente se subestima como se señaló anteriormente. Cabe

⁹ Análisis de Impacto Regulatorio al Proyecto de PEC-NOM-223 disponible en <http://187.191.71.192/mirs/48812>.

¹⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática | Secretaría de Economía (2019 - presente)

señalar que esta cifra es también una estimación basada en el supuesto de que un lote equivale a una tonelada de producto, pero solamente representa un promedio: dependiendo de la variedad de queso y el tamaño del fabricante de queso, el tamaño del lote puede ser significativamente más pequeño, lo que podría aumentar exponencialmente los costos.

En conclusión, los incisos 4.1.2, 4.1.2.1, 4.2.2 y 4.2.3 del Proyecto de PEC-NOM-223 establecen obligaciones marcadamente diferentes para los proveedores de quesos debido a su origen, con lo que concede un acceso menos favorable de productos similares importados en condiciones similares, en franca contradicción de la obligación que el Estado mexicano tiene bajo el artículo 5.1.1 del Acuerdo OTC.

Lo anterior, implica también una incompatibilidad con los artículos III.1¹¹ y III.4¹² del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), toda vez que la imposición de los requisitos del PEC a los quesos que cumplan con las especificaciones para ostentar esa denominación conforme a la NOM-223, necesariamente afectará la venta, la oferta para la venta, la compra, y la distribución y el uso de quesos en el mercado nacional, y generará una ventaja comparativa para el producto nacional.

Es importante destacar que, adicionalmente, la aplicación del Proyecto de PEC-NOM-223 en su versión publicada a consulta pública generará un incentivo no deseado para las imitaciones del queso natural, las cuales no estarían sujetas al requisito de pruebas de laboratorio y, con ello, verían aumentada favorablemente la diferencia de precios respecto de aquellos. Considerando que existe una gran cantidad de quesos de fabricación doméstica que se elaboran con grasa vegetal (u otros ingredientes no lácteos), y que esos productos no están sujetos a reglamentación alguna respecto de sus especificaciones físico-químicas y denominación comercial, se estima que la expedición del Proyecto de PEC-NOM-223 en los términos en los que fue publicado, derivaría en una violación acumulativa al principio de no discriminación contenido en el artículo III del GATT de 1994¹³, toda

¹¹ El párrafo 1 del artículo III establece que los Miembros de la OMC deberán asegurar que “los impuestos y otras cargas interiores, así como leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior... no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional”.

¹² El párrafo 4 del artículo III establece que los productos importados “no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.”

¹³ Para establecer la existencia de una incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo III debe demostrarse que concurren tres elementos: i) que los productos importados y nacionales son “productos similares”; ii) que la medida en cuestión es una ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos; y iii) que los productos importados reciben un



vez que el PEC se aplicará como una medida que protegerá indirectamente a la producción nacional de los productos imitación, siendo que comparten elementos de calidad, y similitud en las percepciones y comportamiento del consumidor final, con los quesos frescos o madurados que regula la NOM-223¹⁴.

Consecuentemente, el USDEC solicita respetuosamente que las autoridades mexicanas, tomando en consideración el potencial incumplimiento al principio de No Discriminación o Trato Nacional contemplado en los acuerdos comerciales internacionales arriba citados, modifique los numerales 4.1.2, 4.1.2.1, 4.2.2 y 4.2.3 del Proyecto de PEC-NOM-223 y los haga compatibles con esos principios, asegurando un trato no discriminatorio en cuanto a la forma, temporalidad y requisitos aplicables a los quesos que se comercializan en territorio mexicano, ya sean producidos domésticamente o de importación¹⁵, al tiempo de considerar no otorgar, deliberada o involuntariamente, un trato más favorable a los denominados “quesos imitación” a través de la implementación de esta medida, lo cual se constituiría además en una innecesaria distorsión del mercado y posible vulneración de los intereses del consumidor final.

Finalmente, se llama la atención de esas autoridades al hecho de que, en concordancia con lo descrito en este apartado, el párrafo cuarto del artículo 12 de la nueva LIC claramente establece que “...deberá brindarse un trato no menos favorable a productos importados que el otorgado a productos similares de origen nacional u originarios de cualquier otro país...”, lo que refuerza la necesidad de que el PEC sea modificado en los términos descritos en los presentes comentarios.

b) Las disposiciones del Proyecto de PEC-NOM-223 transgreden los principios de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 5.1.2 del Acuerdo OTC contiene los denominados principios de necesidad y proporcionalidad que debe cumplir cualquier procedimiento para la evaluación de la conformidad con el fin de evitar convertirse en un obstáculo innecesario al comercio internacional. Dicho precepto establece que:

trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional. Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia – Medidas aduaneras y fiscales sobre los cigarrillos procedentes de Filipinas*, párrafo 127.

¹⁴ El planteamiento tradicional para determinar la “similitud” ha consistido principalmente en aplicar cuatro criterios generales: “i) las propiedades, naturaleza y calidad de los productos; ii) los usos finales de los productos; iii) los gustos y hábitos del consumidor -más ampliamente denominados percepciones y comportamiento del consumidor- con respecto a los productos, y iv) la clasificación arancelaria de los productos”. Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Determinadas medidas que afectan a las importaciones de aves de corral procedentes de China*, párrafo 7.425. Nota: no en todos los casos se ha revisado la similitud en la clasificación arancelaria.

¹⁵ México ha expresado preocupaciones comerciales invocando el principio de trato nacional con respecto a otros Miembros de la OMC, como Vietnam (Decreto sobre el Comercio de Alcohol, en G/TBT/M/71, párrafo 2.52).





5.1.2 no se elaborarán, adoptarán o aplicarán procedimientos de evaluación de la conformidad que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Ello significa, entre otras cosas, que los procedimientos de evaluación de la conformidad no serán más estrictos ni se aplicarán de forma más rigurosa de lo necesario para dar al Miembro importador la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas aplicables, habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que no estuvieran en conformidad con ellos.

Es posible observar que este precepto contiene dos obligaciones específicas en su segunda oración: primero, que los procedimientos no sean más estrictos, ni se apliquen de forma más rigurosa de lo necesario para dar la seguridad de que los productos están en conformidad con un reglamento técnico determinado (proporcionalidad) y, segundo, que ello se evalúe habida cuenta de los riesgos que provocaría el hecho de que tales productos no estuvieran en conformidad con la NOM (necesidad).

Al igual que en la sección anterior, conforme a la jurisprudencia del OSD, para establecer que una medida es incompatible con la segunda frase del párrafo 1.2 del artículo 5 del Acuerdo OTC¹⁶, se debe sopesar y confrontar lo siguiente:

- la contribución que hace el procedimiento de evaluación de la conformidad a obtener la debida seguridad de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos subyacentes;
- el grado de restricción del comercio de la manera de aplicar el procedimiento de evaluación de la conformidad escogida;
- los riesgos que provocaría la no conformidad con los reglamentos técnicos subyacentes¹⁷, y
- una vez evaluado el procedimiento, se deberá comparar con las medidas alternativas que se pueden aplicar, salvo si éstas, no contribuyen a obtener la debida seguridad respecto de la conformidad de los productos con el reglamento técnico respectivo.

Procedemos a continuación a examinar cada uno de estos elementos:

1. Contribución que haría el Proyecto de PEC-NOM-223 para obtener la debida seguridad de que los productos están en conformidad con la NOM-223-SCFI/SAGARPA.

¹⁶ El Grupo Especial concluyó que la constatación de una incompatibilidad con la primera frase del párrafo 1.2 del artículo 5 puede basarse exclusivamente en las constataciones formuladas al amparo de la segunda frase de ese párrafo. Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.413.

¹⁷ Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.441. Informe del Órgano de Apelación, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 5.161.



En su Capítulo 1, el Proyecto de PEC-NOM-223 señala que su objetivo es establecer el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto, para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la NOM-223-SCFI/SAGARPA. Adicionalmente, en el AIR correspondiente, la SE establece que el PEC-223-SCFI es necesario para verificar las especificaciones fisicoquímicas a través de métodos de prueba, con el objetivo de determinar si el producto cumple con los parámetros establecidos en la NOM en cuestión.

Al respecto, en nuestros comentarios al AIR -y los cuales se adjuntan para mejor referencia (Anexo 1)-, el USDEC ya ha ofrecido una gran cantidad de información y evidencia que hace patente que:

- (i) La expedición y entrada en vigor de la NOM-223 ya garantiza en sí misma el cumplimiento de sus especificaciones, lo que se asegura, además, por la existencia de otras disposiciones legales aplicables a los quesos (V. *gr.* NOM-243-SSA1-2010), así como la reciente expedición de la Modificación a la NOM-051;
- (ii) La finalidad manifiesta del Proyecto de PEC-223-SCFI, según se expresa en el AIR, es afrontar la asimetría de información que genera confusión en los consumidores, toda vez que los productos denominados “queso” pueden, en realidad, ser imitaciones de queso elaborados con grasa vegetal, algo que NO se va a poder evitar plenamente hasta que los quesos con grasa vegetal sean regulados en forma equivalente a los quesos frescos y madurados regulados por la NOM-223;
- (iii) En cualquier caso, el Proyecto de PEC no podrá garantizar el cumplimiento pleno de las disposiciones de la NOM-223, al ser imposible técnicamente determinar el contenido de caseína, caseinatos o concentrados de proteína de leche en el producto final, al tiempo que la prueba de ácidos grasos es imprecisa para determinar fehacientemente el origen de la grasa en dicho producto, y
- (iv) Finalmente, en el proceso de mejora regulatoria bajo la Ley General de Mejora Regulatoria, las dependencias normalizadoras no han acreditado por qué, un enfoque voluntario de evaluación de la conformidad o la implementación de un programa robusto de verificación y vigilancia de la NOM-223, no lograrían el mismo resultado que el que supuestamente se obtendrá con la expedición del Proyecto de PEC-223-SCFI.

2. El grado de restricción del comercio de la manera de aplicar el Proyecto de PEC-NOM-223.

De ser implementado como fue publicado, el Proyecto de PEC-NOM-223 establecerá un requisito obligatorio de demostración positiva del cumplimiento de la NOM correspondiente para productores domésticos e importadores (a través de la presentación de un programa de evaluación de la conformidad, así como de informes de pruebas con diferente periodicidad), lo que sin duda generará una restricción al comercio, encarecerá artificialmente el producto e impactará el poder de compra del consumidor final.

Por lo que respecta a los productos importados, el requisito establecido en el numeral 4.2.1 del Proyecto PEC-NOM-223, da lugar a una restricción adicional materializada en la presentación de un informe de resultados por cada denominación y lote de queso, lo que implica añadir un costo extra al esquema de cumplimiento regulatorio de los productores de queso extranjeros, ya sujetos a normas de información comercial (NOM-051) e inocuidad del producto (NOM-243-SSA1), así como al Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios.

Adicionalmente, el Proyecto de PEC-NOM-223 exige la composición de ácidos grasos como parte de los parámetros que debe contener el informe de pruebas, el cual, además de no ser concluyente con respecto al origen de la grasa con la que se elabora el queso, es improcedente por 6 razones: (i) no genera certidumbre, porque la Tabla 2 de la NOM-223 carece de parámetros para juzgar si se cumple o no con el requisito; (ii) es costosa; (iii) no garantiza la calidad ni inocuidad del producto; (iv) no es parte del aseguramiento de calidad normal en la fabricación de queso, y por eso no puede realizarse en todos los laboratorios ya que no cuentan con el equipo necesario para realizarla; (v) ningún país en el mundo la exige; y (vi) genera costos excesivos derivados del tiempo que se demora en obtener un resultado (una semana aproximadamente).

Por último, este requisito, a su vez, elevará los costos para los productores e importadores (al no ser una prueba determinante) lo que, eventualmente, impactará la economía del sector, distorsionando los precios de los productos en el mercado mexicano.

3. Los riesgos que provocaría la no conformidad con la NOM-223.

Aunque a lo largo del AIR, las dependencias normalizadoras expresan que tanto la NOM como el Proyecto de PEC-NOM-223 pretenden hacer frente a un supuesto riesgo alto, toda la evidencia proporcionada hasta el momento por las autoridades mexicanas demuestra lo contrario, es decir, que estamos frente a una NOM y un procedimiento para la evaluación de la conformidad cuya inexistencia no generaría un riesgo alto para el consumidor, como se puede apreciar a continuación:



- (i) La NOM-223 es una norma cuyo objetivo es prevenir prácticas que puedan inducir a un error al consumidor y competencia desleal, a través del establecimiento de especificaciones fisicoquímicas, reglas de denominación comercial y etiquetado para los quesos frescos y madurados. En ningún momento, se pretende que esa norma haga frente a objetivos asociados con riesgos altos para la sociedad, tales como la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal. Se trata entonces, de una NOM que regula la denominación del queso en el producto o en la etiqueta y, por tanto, de una norma de información comercial cuyo incumplimiento, aunque relevante, no puede considerarse en ninguna circunstancia como de riesgo alto, pues si bien puede afectar la elección de compra del consumidor, no conlleva peligros para su salud, por ejemplo.
- (ii) Sin perjuicio de lo anterior, resulta notorio que, para determinar la probabilidad de ocurrencia del riesgo a que se refiere la sección 8 del AIR, las dependencias normalizadoras solamente hayan invocado un estudio de PROFECO que analiza la variedad de queso panela (la cual es producida en su totalidad en México)¹⁸, por lo que resulta cuestionable, que se generalice el problema de la imitación de quesos a partir de ese estudio, siendo que, al menos, serían necesarios para demostrar el supuesto riesgo, datos estadísticos o fácticos objetivos que lo sustentaran, como, por ejemplo, el número de productos inmovilizados por PROFECO o la Administración General de Aduanas en un período determinado, por etiquetado incorrecto e identificando el origen de estos. Finalmente, es importante recalcar que el carácter doméstico de esta problemática es reforzado en el mismo AIR ya que en ningún momento indica problema alguno con el etiquetado incorrecto del queso importado.

Consecuentemente, en opinión del USDEC, el Proyecto de PEC no pretende hacer frente a un riesgo alto y, aun respecto del supuesto riesgo existente (V. gr. la comercialización de quesos adulterados o elaborados con grasa vegetal siendo denominados y etiquetados como quesos naturales), las dependencias normalizadoras no han demostrado hasta la fecha la incidencia de productos no conformes al etiquetado conforme a la NOM-051, misma que se encuentra vigente para los quesos -naturales y procesados- al menos desde el 1° de noviembre de 1996. Cabe señalar que, en adición a lo mencionado en el numeral anterior, otros estudios de calidad realizados por el Laboratorio de PROFECO en quesos producidos en su totalidad en México han revelado lo siguiente:

¹⁸ Disponible en https://issuu.com/profeco/docs/edicion_numero_484_junio_2017

- Estudio de Calidad Quesos Manchego y Chihuahua en diciembre de 2014¹⁹: se analizaron muestras de 32 marcas de Queso tipo Manchego y 11 muestras de Queso Chihuahua, de las cuales 6 de manchego resultaron como imitación, sin declararlo en su etiqueta, mientras que 2 marcas de queso Chihuahua resultaron como imitación sin declararlo, y
- Estudio de Calidad Quesos Procesados de abril de 2018²⁰: se evaluaron 26 muestras, analizándose 14 marcas que indican específicamente en su etiquetado que eran un producto “imitación” o “estilo”, hallando que únicamente 3 marcas utilizaban grasa vegetal sin declarar en la etiqueta que se trataba de imitaciones, por lo que, no se observa que en el mercado de quesos elaborados con grasa vegetal haya una incidencia mayor de etiquetados engañosos al consumidor.

Como es posible apreciar en la siguiente tabla, incluso utilizando estudios adicionales de la autoridad competente, con datos “duros” sobre la problemática que se pretende atender a través de esta regulación, con los cuales se puede concluir que la incidencia de casos de engaño al consumidor en el mercado es un problema menor y que está evolucionando a la baja, aún antes de la entrada en vigor de la NOM-223, lo que confirma que la problemática fácilmente puede atenderse con cualquiera de las alternativas regulatorias mencionadas a continuación, en una forma menos onerosa para los particulares.

Fecha de Estudio de PROFECO	Tipo de queso	Productos analizados	Productos con grasa vegetal sin declarar en la denominación ser imitación o estilo	% incumplimiento
DIC 2014	Manchego y Chihuahua	32 Manchego 11 Chihuahua	4 Manchego 2 Chihuahua	12.5 18.2
JUN 2017	Panela	47	7	14.9
ABR 2018	Procesado (Americano)	26	3	11.5
ABR 2020	Manchego	46	1	2.1

4. Comparación con medidas alternativas que se pudieran aplicar.

La jurisprudencia del OSD ha señalado que una manera alternativa de aplicar un procedimiento de evaluación de la conformidad debe establecer una presunción de que dicha alternativa: i) es menos rigurosa; ii) contribuye de

¹⁹ “Quesos Chihuahua y tipo Manchego”, en *Revista del Consumidor*, Diciembre del 2014. Disponible en https://issuu.com/profeco/docs/rc454-diciembre_2014

²⁰ “Quesos Procesados”, en *Revista del Consumidor*, abril 2018. Disponible en: https://issuu.com/profeco/docs/revista_del_consumidor_abril_2018/49





forma equivalente al objetivo de dar al Miembro importador la debida seguridad respecto de la conformidad; y iii) está razonablemente al alcance del Miembro importador.²¹

Conforme a lo anterior, el USDEC considera que las siguientes alternativas de evaluación de la conformidad permitirían la consecución del objetivo que persigue el gobierno mexicano con la expedición del Proyecto de PEC-NOM-223, de una manera menos restrictiva al comercio, sobre todo, considerando que el riesgo asociado al incumplimiento de la NOM-223-SCFI/SAGARPA es de bajo impacto y que, al tratarse de una NOM de composición, denominación comercial y etiquetado, el cumplimiento de los requisitos de denominación del producto se asegura primaria y principalmente, a través de la obligación de declarar obligatoriamente la información en la etiqueta, incluyendo, por supuesto, la denominación del producto:

- (i) Reconocimiento de documentación ya entregada o a disposición de las autoridades: en lugar de requerir un nuevo informe de pruebas, se podría simplemente confiar en que la importación y comercialización de queso en México ya está sujeta a la entrega o disponibilidad de documentación reconocida por las autoridades mexicanas, incluyendo el registro sanitario para los productos nacionales, así como el certificado de libre venta (que confirma que el producto se vende libremente en el país de origen), el certificado zoosanitario (que indica que el producto, en este caso queso, se procesó en un establecimiento bajo control oficial), o bien, el certificado de análisis para obtener los permisos de importación correspondiente, y en el cual ya se refleja el contenido de grasa y humedad del queso;
- (ii) Aplicación de la vigilancia (verificación conforme a la nueva LIC) en el mercado: PROFECO cuenta con atribuciones para tomar muestras de producto en el mercado y sancionar cualquier adulteración, sobre todo considerando que, por primera vez en la historia, el queso fresco o madurado que se comercialice en México se encuentra sujeto ya a un reglamento técnico específico de carácter obligatorio que determina los requisitos a cumplir para ostentar la denominación “queso”, es decir, la NOM-223. En este sentido, el AIR correspondiente no considera la posibilidad de reforzar la política de verificación y vigilancia de la autoridad, opción que solamente implicaría un ajuste a los recursos humanos y programas de las autoridades en comento, sin necesidad de crear un costo a los particulares;

²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 5.162. ²¹ Informe del Grupo Especial, *Rusia – Equipo ferroviario*, párrafo 7.433.



- (iii) Elaboración y expedición de una NOM específica para los productos que se elaboren con grasa vegetal: si la intención del gobierno mexicano es prevenir que productos elaborados con grasa vegetal sean falsamente denominados como “quesos”, antes que ahogar con excesivas regulaciones a los productores que siguen las normas ya establecidas, se debería recurrir a establecer una NOM que rija estos productos, así como un esquema de vigilancia que asegure su cumplimiento;
- (iv) Aplicación del esquema voluntario del Proyecto de PEC-NOM-223 original: como se mencionó en los comentarios introductorios, según el capítulo 8 del proyecto de NOM-223 aprobado por el GT y los CCNN correspondientes, la evaluación de la conformidad de los productos con la norma y la certificación de las denominaciones se realizaría con base en un esquema voluntario sujeto a las disposiciones de la LFMN y su Reglamento, por lo que se podría considerar que el PEC-NOM-223 simplemente describiera las especificaciones y requisitos para llevar a cabo ese proceso, en caso de que los destinatarios de la NOM desearan solicitar voluntariamente una evaluación de la conformidad del producto nacional o importado, y;
- (v) Exigencia de una auto declaración de conformidad del productor: añadiría certidumbre sobre el cumplimiento de la NOM a un bajo costo y siempre sujeta a la vigilancia en el mercado por parte de las autoridades, lo que incluso se reconoce como alternativa en el artículo 69 de la LIC..

En nuestra opinión, todas estas medidas alternativas son menos rigurosas ya que no exigen la presentación de informes de resultados ni pruebas adicionales a las que ya está expuesta la industria; contribuyen al objetivo de evitar el etiquetado engañoso de productos de imitación; y no representan carga administrativa alguna para las autoridades competentes, por lo que están razonablemente a su alcance.

Considerando lo anterior, toda vez que el Proyecto de PEC-NOM-223 tiene un efecto restrictivo grave en las importaciones de queso; su cumplimiento no es necesario para asegurar que los quesos frescos y madurados estén de conformidad con la NOM-223 y por ende, su incumplimiento no causaría efectos graves, además de que existen medidas alternativas menos onerosas y que, estando al alcance de la autoridad, contribuyen de forma equivalente al objetivo de evitar el etiquetado engañoso de los productos; entonces se estima que dicho procedimiento representa un obstáculo innecesario al comercio internacional del queso, transgrediendo los principios de necesidad y proporcionalidad, en contravención de lo dispuesto por el artículo 5.1.2 del Acuerdo OTC.



No omitimos compartir que, en línea con lo expresado anteriormente, el gobierno mexicano ha planteado preocupaciones comerciales relacionadas con los principios de necesidad y proporcionalidad respecto de reglamentos técnicos de otros países en el seno del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, utilizando al efecto argumentos similares a los que se expresan líneas arriba, por ejemplo, con respecto al Reglamento técnico ecuatoriano del Instituto de Normalización – “Etiquetado de productos alimenticios procesados, envasados y empaquetados”²², y al Proyecto de Reglamento Técnico del Instituto Ecuatoriano de Normalización N.º 189: “Etiquetado de las bebidas alcohólicas”²³, ambas medidas emitidas por el Ecuador.

Un tema relacionado con la proporcionalidad y necesidad de la medida es la intención de hacer que el PEC sea aplicable al queso que se comercializa e importa a granel y el queso que será objeto de procesamiento ulterior, pues pensamos que el gobierno mexicano confunde la obligatoriedad de los capítulos de especificaciones y denominación del queso para ese tipo de presentación de los productos (el capítulo de información comercial expresamente excluye esos quesos de su campo de aplicación), con la necesidad de demostrar su cumplimiento a través del Proyecto de PEC-NOM-223. En nuestra opinión, toda la justificación e intencionalidad del Proyecto de PEC-NOM-223 que ha sido proporcionada por las autoridades normalizadoras hasta la fecha -tanto en el proceso de mejora regulatoria, como en el proceso de normalización- reflejan que la intención final del PEC es asegurar que el producto que se comercializa como queso al consumidor final cumple con las especificaciones físico químicas y de denominación de la NOM-223, lo cual subraya que, en el caso del producto a granel, o bien, en el caso del producto que será utilizado como insumo en un proceso industrial posterior, el requisito de obtener una demostración de cumplimiento con la NOM es innecesaria. Corresponderá en todo caso, al que vende el queso a granel o a quien lo utiliza queso como insumo (*V. gr.* Productos de confitería y botanas, así como otras industrias alimenticias), etiquetar diligentemente y legalmente sus productos -incluyendo la lista de ingredientes correspondiente- y, en su caso, ofrecer pruebas de la veracidad de la información que ostenta la

²²G/TBT/M/64/Rev.1, párrafo 2.178. Relacionada con el proyecto de revisión PRTE INEN 022 (1R) del Reglamento Técnico del Instituto Ecuatoriano de Normalización, titulado “Etiquetado de productos alimenticios procesados y envasados”, notificada a los diputados en el documento G/TBT/N/ECU/19/Add.8. La medida en cuestión exige el etiquetado con un sistema gráfico con barra de colores en la cual se menciona la concentración de grasas, azúcares y sales. El diseño de esta medida podría contravenir el principio de proporcionalidad (párrafo 2 del artículo 2), en razón de que existen medidas menos restrictivas para cumplir con el objetivo. México también argumentó que la medida en cuestión no ayuda al consumidor a elegir adecuadamente los productos para su consumo; en cambio, los mensajes pueden suscitar temor en el consumidor. Además, las medidas sobre publicidad, que prohibían el uso de imágenes de personas y animales reales o ficticios en el etiquetado, podrían ser contrarias a las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que rigen los países de protección están obligados a proporcionar a los propietarios de un derecho de propiedad intelectual o industrial. lejos de ayudar al consumidor a elegir el producto, produce temor.

²³G/TBT/M/65, párrafo 2.196. México expuso su preocupación respecto a que la medida en cuestión no permitía etiquetar en zona aduanera primaria, exigiendo imprimir el nombre del importador ecuatoriano en la etiqueta. Dicha medida fue cuestionada por no ser la alternativa menos restrictiva para cumplir con el objetivo legítimo buscado por la NOM.



etiqueta u otros medios (V. gr Menús) a las autoridades competentes que así lo demanden.

A mayor abundamiento, si la razón para que se implemente un PEC para la NOM-223 es asegurar que el queso es debidamente etiquetado de manera que los consumidores no sean engañados, y puedan ser capaces fácilmente de identificar queso elaborado con grasa láctea como “queso”, y la imitación de queso elaborado con grasa vegetal como “queso imitación”, no hay información en el AIR correspondiente que indique porqué el gobierno mexicano considera apropiado aplicar el PEC al queso comercializado a **granel**, no destinado al consumidor final, y utilizado por los hoteles y restaurantes para procesamiento posterior, el cual, el consumidor nunca verá.

Finalmente, es importante mencionar que, debido a lo expresado en esta sección, la expedición del Proyecto de PEC en los términos en que ha sido publicado para consulta pública, representaría una contravención directa también a los siguientes preceptos legales:

- (i) Artículo 11.6.8 del T-MEC, que establece que “...*Las Partes reconocen que la elección de los procedimientos de evaluación de la conformidad en relación con un producto específico cubierto por un reglamento técnico o norma debería incluir una evaluación de los riesgos involucrados, la necesidad de adoptar procedimientos para abordar aquellos riesgos, información científica y técnica pertinente, incidencia de productos no conformes y posibles enfoques alternativos para establecer que el reglamento técnico o la norma se ha cumplido...*”, lo cual no ha sucedido respecto del Proyecto de PEC-NOM-223;
- (ii) Artículo 73 de la LFMN, según el cual el establecimiento de los procedimientos para la evaluación de la conformidad para las NOM solamente procederá cuando para fines oficiales las dependencias normalizadoras requieran comprobar el cumplimiento con las mismas, lo que se hará según el nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar las finalidades a que se refiere el artículo 40, lo que, como se ha demostrado a lo largo de esta sección, no se satisface en el presente caso, y
- (iii) Artículo 50 del RLFMN, el cual señala expresamente la prohibición de sujetar a certificación el cumplimiento de los requisitos de información comercial de las NOM, siendo responsabilidad del importador, productor, fabricante, comercializador o prestador del servicio que sus productos satisfagan los requisitos establecidos en esas normas. En este sentido, toda vez que la NOM-223 es una norma que establece requisitos de información comercial relacionada con la composición, denominación y etiquetado de quesos, es claro que no es necesaria una certificación obligatoria para que la autoridad tenga la seguridad de que el producto se encuentra de conformidad con la norma. En igual sentido, conforme a la



disposición aludida, la única excepción a la prohibición de exigir una certificación para comprobar la veracidad de la información ostentada en la etiqueta es la existencia de un riesgo alto (V. gr. riesgos sanitarios, nutricionales o protección al consumidor), en cuyo caso, señala el RLFMN, la autoridad podrá exigir la presentación de un informe de pruebas. Como resultado de la falta de evidencia sobre el supuesto riesgo alto que se pretende enfrentar a través de la NOM-223, el USDEC considera que este precepto también será visiblemente quebrantado si las dependencias normalizadoras insisten en expedir el Proyecto de PEC-NOM-223 en su versión obligatoria actual, toda vez que el riesgo no se ha acreditado.

Finalmente, nuevamente subrayamos que, en forma compatible con lo expresado en esta sección, la nueva LIC incorpora los principios de necesidad y proporcionalidad en el centro de las disposiciones aplicables a los procedimientos para la evaluación de la conformidad (artículo 30 segundo párrafo y 69), al referir el nivel de riesgo o de protección correspondientes como parámetros básicos para definir su alcance y contenido, así como el nivel de exigencia u onerosidad de dichos procedimientos.

c) Las disposiciones del Proyecto de PEC-NOM-223 violan el principio de armonización.

El párrafo 4 del artículo 5 del Acuerdo OTC señala que:

“En los casos en que se exija una declaración positiva de que los productos están en conformidad con los reglamentos técnicos o las normas, y existan o estén a punto de publicarse orientaciones o recomendaciones pertinentes de instituciones internacionales con actividades de normalización, los Miembros se asegurarán de que las instituciones del gobierno central utilicen esas orientaciones o recomendaciones, o las partes pertinentes de ellas, como base de sus procedimientos de evaluación de la conformidad, excepto en el caso de que, según debe explicarse debidamente previa petición, esas orientaciones o recomendaciones o las partes pertinentes de ellas no resulten apropiadas para los Miembros interesados por razones tales como imperativos de seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error, protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o salud animal o vegetal o del medio ambiente, factores climáticos u otros factores geográficos fundamentales o problemas tecnológicos o de infraestructura fundamentales.”

El anterior principio, es recogido también por la LFMN, cuyo artículo 73, en su primer párrafo, también refiere a los lineamientos internacionales como base de los procedimientos para la evaluación de la conformidad, al tiempo de ser recogido en los principios generales del Sistema Nacional de Infraestructura de la Calidad, contenidos en las fracciones VIII y X de la nueva LIC.

De la simple lectura de estas disposiciones, es posible apreciar que el gobierno mexicano podría vulnerar su contenido con la expedición del Proyecto de PEC-NOM-223, dado que en su elaboración no ha tomado como base las orientaciones o recomendaciones internacionales pertinentes y no se ha ofrecido

AP

ninguna justificación para tales efectos. Cabe señalar que no existen requisitos de evaluación de la conformidad en la norma internacional CODEX STAN 283-1978, Norma General del Codex para el Queso, o las otras normas de queso de la Codex por lo que, en opinión del USDEC, el gobierno mexicano debería justificar la expedición del Proyecto de PEC conforme a lo establecido en el párrafo 4 del artículo 5 del Acuerdo OTC.

Cabe mencionar que los EE.UU. exportan queso a más de 100 países, y ninguno de ellos requiere una evaluación de la conformidad como parte de una norma de composición. Sin embargo, en todos estos países se espera que las normas de composición sean cumplidas a través de otros esquemas como los descritos en el apartado anterior.

Para finalizar este apartado, es importante subrayar que el Proyecto de PEC-NOM-223 contiene un número limitado de normas mexicanas e internacionales como referencia para llevar a cabo los métodos de prueba que deberán aplicarse para evaluar la conformidad de los productos con la NOM-223. Con independencia del impacto que eso tiene para considerar que esta medida regulatoria es más restrictiva del comercio de lo necesario, el USDEC estima que, en razón de que el nuevo T-MEC contiene en sus artículos 11.1, 11.4 y 11.5 obligaciones tendientes a considerar un mayor abanico de normas internacionales como base para la elaboración de los procedimientos para la evaluación de la conformidad, el Proyecto de PEC-NOM-223 debe adicionar un número importante de normas que permitirían reducir la carga regulatoria que este documento implicará para las empresas, garantizando así el cumplimiento de las obligaciones de armonización que dicho acuerdo internacional contempla. Para contribuir a ese fin, el USDEC propone en la siguiente sección adicionar al Capítulo 2 del Proyecto de PEC-NOM-223-SCFI/SAGARPA métodos de prueba internacionalmente reconocidos contenidos en normas internacionales de AOAC International y en los Métodos Estándar para el Análisis de Productos Lácteos (*Standard Methods for the Examination of Dairy Products*, o *SMEDP* por sus siglas en inglés).

III. PROPUESTAS DE REDACCIÓN.

1. Como se ha mencionado a lo largo de este documento y, particularmente, en la sección anterior, el USDEC considera que existen alternativas que permitirían al gobierno mexicano cumplir con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la NOM-223 en una forma menos restrictiva del comercio y logrando el mismo resultado que se obtendría con el Proyecto de PEC-NOM-223, a la luz del riesgo asociado al incumplimiento de ese reglamento técnico. Ejemplos de lo anterior lo representa el reconocimiento de la documentación que ya se exige para la comercialización de los productos en México, la vigilancia en el mercado, o bien, la expedición de una NOM para la denominación e información comercial de los quesos de imitación.



2. No obstante, si el gobierno mexicano considera necesario contar con un procedimiento para la evaluación de la conformidad específicamente aplicable a la NOM-223, el USDEC considera que el Proyecto de PEC-NOM-223 pudiera expedirse con carácter voluntario, lo cual, además de eliminar las incompatibilidades con los acuerdos comerciales internacionales, la LFMN y su Reglamento, sería congruente con la política regulatoria que las dependencias normalizadoras han seguido al abordar problemáticas y productos similares (V. gr. NOM-051 y NOM-181), al tiempo de reencauzar el diseño regulatorio original del PEC, el cual, como se ha demostrado, fue contemplado como voluntario a lo largo del proceso de normalización de la NOM-223-SCFI/SAGARPA. En este escenario, el USDEC considera que una modificación menor al Capítulo 1 del Proyecto de PEC-NOM-223 serviría para lograr este objetivo, como se propone a continuación:

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
1. Objetivo y campo de aplicación Este proyecto de procedimiento de evaluación de la conformidad establece el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto, para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada el 31 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. El presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad es aplicable a todos los quesos y sus distintas denominaciones que se comercialicen en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.	1. Objetivo y campo de aplicación Este proyecto de procedimiento de evaluación de la conformidad tiene un carácter voluntario y establece el proceso y requisitos que los productores o responsables del producto deberán cumplir cuando pretendan demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones con la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada el 31 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. El presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad es aplicable a todos los quesos y sus distintas denominaciones que se comercialicen en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.	Hacer compatible el Proyecto de PEC-NOM-223 con las obligaciones internacionales de México en materia de no discriminación, proporcionalidad y necesidad, así como armonización y ponerlo en línea con la LFMN y su Reglamento, así como con el T-MEC (artículo 11.6.8) debido al riesgo asociado. No existen evidencias que sustenten un riesgo alto que haga necesario demostrar el cumplimiento de la NOM a través del requisito de pruebas de laboratorio, independientemente de que las autoridades competentes pueden vigilar el cumplimiento en el punto de venta o de importación de los productos. Esta propuesta es también compatible con los artículos 30 y 69 de la LIC.
5. Vigilancia La Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Procuraduría Federal del Consumidor, son las responsables de la vigilancia en el cumplimiento de este PEC y deben realizar las visitas de verificación necesarias y de acuerdo con sus respectivas atribuciones.	5. Vigilancia La Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Procuraduría Federal del Consumidor, son las responsables de la vigilancia en el cumplimiento de este PEC y deben realizar las visitas de verificación necesarias y de acuerdo con sus respectivas atribuciones.	Al ser un PEC de naturaleza voluntaria no se requiere un Capítulo de vigilancia.

AP

3. Finalmente, el USDEC reitera que si el gobierno mexicano insiste en que el Proyecto de PEC-NOM-223 tuviera carácter obligatorio, ello implicaría muy probablemente violaciones a los principios de no discriminación; proporcionalidad y necesidad, y armonización previstos en los tratados comerciales internacionales y en la propia LFMN y su Reglamento, lo que daría pie a posibles impugnaciones sobre la legalidad y constitucionalidad de este instrumento. Sin embargo, si a pesar de todo lo expresado, se pretendiera expedir el PEC con naturaleza vinculante, el USDEC propone las siguientes modificaciones que, si bien no eliminarían totalmente las preocupaciones expresadas a lo largo de este escrito, si ayudarán a atemperar algunas de ellas:

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
1. Objetivo y campo de aplicación Este proyecto de procedimiento de evaluación de la conformidad establece el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto, para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada el 31 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. El presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad es aplicable a todos los quesos y sus distintas denominaciones que se comercialicen en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.	1. Objetivo y campo de aplicación Este proyecto de procedimiento de evaluación de la conformidad establece el proceso y requisitos que deben cumplir los productores o responsables del producto para demostrar el cumplimiento de los productos denominados queso y sus diferentes denominaciones de conformidad la conformidad de los quesos (frescos y madurados) con la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Queso Denominación, Especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicada el 31 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación y poder ostentar la denominación correspondiente en las etiquetas de los envases que los contienen y que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos. El presente Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad es aplicable a todos los quesos y sus distintas denominaciones que se comercialicen en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.	Se armoniza la redacción con la del objetivo y campo de aplicación de la NOM-223-SCFI/SAGARPA, aunque haciendo explícito que la aplicabilidad del PEC es solo para el uso de la denominación queso (fresco y madurado) en las etiquetas de los envases que los contienen.
2. Referencias normativas Los siguientes documentos referidos o los que los sustituyan, son indispensables	2. Referencias normativas Los siguientes documentos referidos o los que los sustituyan, son indispensables para la	Con el fin de evitar una violación a los principios de proporcionalidad y necesidad contemplados en los acuerdos comerciales internacionales, conforme a lo





**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
para la aplicación de este Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad: 2.1 a 2.5...	aplicación de este Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad: 2.1 a 2.5... 2.6 AOAC 2001.14 Nitrogen (Total) in Cheese, Kjeldahl Method 2.7 AOAC 991.20 Nitrogen (Total) in Milk, Kjeldahl Methods 2.8 SMEDP 151.131 Protein, Kjeldahl Other Products 2.9 ISO 21543:2006 [IDF 201:2006] Milk products — Guidelines for the application of near infrared spectrometry (total solids, fat, and protein in cheese) 2.10 AOAC 926.08 Moisture in Cheese 2.11 SMEDP 15.111 Moisture/Solids, Vacuum Oven 2.12 AOAC 933.05 Fat in Cheese 2.13 SMEDP 15.083 Babcock Method, Cheese 2.14 SMEDP 15.084 Babcock Method, Cottage Cheese 2.15 AOAC 996.06 Fat/Total Fat-Unsaturated Fat-Saturated Fat 2.16 ISO 15885/ IDF 184: 2002 Milk fat – Determination of the fatty acid composition by gas-liquid chromatography	explicado en la sección II de estos comentarios, se requiere que el Proyecto de PEC-NOM-223 se modifique para adicionar otros métodos de prueba internacionalmente reconocidos para los efectos de emitir el informe de resultados previsto en él, en particular, los expedidos por AOAC International y los Métodos Estándar para el Análisis de Productos Lácteos (<i>Standard Methods for the Examination of Dairy Products</i>, o SMEDP por sus siglas en inglés).. Adicionalmente, los métodos cuya adición se propone están contenidos en normas internacionales, conforme a la definición contemplada por el artículo 11.1 del T-MEC y, por tanto, deben servir de base para la elaboración de este procedimiento para la evaluación de la conformidad y como lo señalan los artículos 11.4.2 y 11.5.3 de ese tratado, al cumplir con los objetivos legítimos de política pública que se persiguen con su expedición. Con independencia de lo anterior, dichos métodos se utilizan ampliamente a nivel internacional y han sido reconocidos como métodos legítimos en la industria láctea de todo el mundo. Es importante subrayar que en los incisos 2.15 y 2.16 se propone incorporar el método AOAC 996.06 y el método ISO 15885/IDF 184 para los ácidos grasos, respectivamente, solo en el caso de que, como se indica más adelante, la prueba de ácidos grasos se mantiene como un parámetro voluntario o de referencia para actividades de verificación de la autoridad, ya que, como se describe más adelante, USDEC considera que mantener esa prueba como un requisito obligatorio es incompatible con las obligaciones de México en el marco de los acuerdos comerciales internacionales y la propia LFMN.

AP



DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
		En caso de que la adición al Capítulo 2 del Proyecto de PEC de los métodos de prueba aquí descritos no sea aceptada, se solicita incorporar dichos métodos al Capítulo 2 de la NOM-223, mediante una modificación sin seguir el procedimiento ordinario de elaboración, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN, o bien, autorizar dichos métodos como alternativos con base en lo dispuesto por el artículo 49 de esa misma Ley (y, en su caso, los correlativos de la LIC).
3.2 comercialización Es la actividad de compra y venta de los productos objeto de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, en los Estados Unidos Mexicanos de origen nacional o importados para cualquier uso o consumo.	3.2 comercialización Es la compra y venta de los productos quesos (frescos y madurados) que son objeto de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, en los Estados Unidos Mexicanos al consumidor final de origen nacional o importados para cualquier uso o consumo.	Con el fin de evitar una violación a los principios de proporcionalidad y necesidad contemplados en los acuerdos comerciales internacionales conforme a lo explicado en la sección II de estos comentarios, se propone la modificación de este inciso, a fin de excluir de su campo de aplicación a los quesos frescos y madurados que se comercializan a granel, así como a los que se comercializan para ser objeto de un proceso industrial ulterior. En nuestra opinión, tal y como las autoridades normalizadoras lo han expresado en la justificación del Proyecto de PEC-NOM-223 contenida en el AIR, la NOM tiene por objeto regular el uso de la denominación "queso" en la etiqueta de los productos y, consecuentemente, evitar engaños al consumidor, por lo que no se entiende la razón por la cual sería necesario que quienes comercializan quesos a granel o quesos como insumos en la fabricación de otros productos tuvieran que demostrar el cumplimiento de la NOM-223-SCFI/SAGARPA, pues de lo contrario se generarían costos innecesarios y barreras innecesarias a la competencia.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
3.12 programa anual de evaluación de la conformidad es el programa que deben tener disponible los productores de queso a nivel nacional y el cual debe contener las especificaciones establecidas en la tabla 2 y numerales 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 y 6.6 de la NOM, así como las especificaciones establecidas en las referencias normativas para cada denominación establecida en la NOM, junto a los ingredientes utilizados para su elaboración.	3.12 programa anual de evaluación de la conformidad es el programa que deben tener disponible los productores de queso y responsables del producto a nivel nacional y el cual debe contener las especificaciones establecidas en la tabla 2 y numerales 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 y 6.6 de la NOM, así como las especificaciones establecidas en las referencias normativas para cada denominación establecida en la NOM, junto a los ingredientes utilizados para su elaboración.	Se homologan los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios.
4. Evaluación de la conformidad 4.1 Para productos nacionales 4.1.1 La Evaluación de la conformidad se debe llevar a cabo mediante el programa anual de evaluación de la conformidad, el cual debe ser enviado por parte del fabricante a través de la plataforma electrónica denominada SINEC cada cuatrimestre del año calendario.	4. Evaluación de la conformidad 4.1 Para productos nacionales 4.1.1 La Evaluación de la conformidad se debe llevar a cabo mediante el programa anual de evaluación de la conformidad, el cual debe ser enviado por parte del fabricante o responsable del producto a través de la plataforma electrónica denominada SINEC cada cuatrimestre del año calendario en forma anual.	Se homologan los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios. Se propone cambiar la periodicidad a una vez al año, para reducir el impacto económico del PEC conforme al riesgo asociado y justificar el costo-beneficio correspondiente, también en términos de los artículos 5.1.2 del AOTC, 11.6.8 del T-MEC, así como 73 de la LFMN y 30 y 69 de la LIC.
4.1.1.1 En el caso del queso en que para su elaboración se adicione hasta un 2 % de caseínas, caseinatos o concentrados de proteínas de leche, el productor debe de declararlo conforme a lo descrito en el Apéndice A de este PEC y enviarlo a través del SINEC.	4.1.1.1 En el caso del queso en que para su elaboración se adicione hasta un 2 % de caseínas, caseinatos o concentrados de proteínas de leche, el productor o responsable del producto debe de declararlo conforme a lo descrito en el Apéndice A de este PEC y enviarlo a través del SINEC.	Se homologan los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios.
4.1.2 Informe de Resultados semestral por un laboratorio de prueba El productor de queso nacional debe enviar a través del SINEC de forma semestral conforme al año calendario, un informe de resultados emitido por un laboratorio de pruebas que incluya las especificaciones fisicoquímicas descritas para	4.1.2 Informe de Resultados anual por un laboratorio de prueba El productor o responsable del producto de queso nacional debe enviar a través del SINEC de forma anual, un informe de resultados por cada tipo de producto emitido por un laboratorio de pruebas que incluya las especificaciones fisicoquímicas descritas para cada	Se homologan los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios. Se modifica la periodicidad del informe de pruebas a un año, a fin de reducir el impacto económico del PEC conforme al riesgo asociado y justificar el costo-

AP



DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
cada Norma Mexicana o Norma internacional del Codex Alimentarius contenidas en referencias normativas y, a falta de estas, de conformidad con la tabla 2 de la NOM, con la finalidad de constatar que lo declarado en el programa anual de evaluación de la conformidad cumple con su contenido.	Norma Mexicana o Norma internacional del Codex Alimentarius contenidas en referencias normativas y, a falta de estas, de conformidad con la tabla 2 de la NOM, con la finalidad de constatar que lo declarado en el programa anual de evaluación de la conformidad cumple con su contenido.	beneficio correspondiente, también en términos de los artículos 5.1.2 del AOTC, 11.6.8 del T-MEC, así como 73 de la LFMN. 30 y 69 de la LIC.
4.1.2.1 El informe de resultados debe contener la composición de ácidos grasos, es decir el origen de la grasa con la que es elaborado el queso, según aplique conforme al apartado de referencias normativas de la NOM.	4.1.2.1 El informe de resultados podrá debe contener la composición de ácidos grasos, es decir el origen de la grasa con la que es elaborado el queso, según aplique conforme al apartado de referencias normativas de la NOM.	Es importante que la prueba de ácidos grasos se elimine del PEC para evitar una violación de los principios de proporcionalidad y necesidad previstos en los acuerdos comerciales internacionales de los que el Estado mexicano es Parte, conforme a lo que se explicó en el cuerpo de este documento y, adicionalmente, lo que se describe a continuación: 1.De acuerdo con el Proyecto de PEC-NOM-223, el informe de pruebas debe reflejar un indicador para determinar la composición de ácidos grasos, con el objetivo de identificar el origen de la grasa con que se elabora el queso. Sin embargo, esta prueba no es definitiva para determinar el origen de la grasa en el queso. Aunque la prueba podría ser indicativa de la presencia o ausencia de grasa láctea, existe la posibilidad de que niveles intermedios de adulteración con aceite vegetal, no sean evidentes. 2.No existen criterios de aprobación o rechazo de esta prueba, debido a que la NOM-223SCFI/SAGARPA no contiene especificaciones fisicoquímicas de ácidos grasos que sirvan de parámetro, por lo que no debería ser requerido realizar esta prueba para demostrar el cumplimiento de la NOM. 3. No sería apropiado ni práctico establecer valores de ácidos grasos que constituyan un mínimo



**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
		aceptable. La prueba de perfil de ácidos grasos identifica la cantidad de cada ácido graso en una muestra de grasa. Alrededor de 15-20 ácidos grasos constituyen el 90% de los ácidos grasos en la leche. Sin embargo, un perfil típico puede proporcionar resultados para aproximadamente 35 ácidos grasos para cubrir el rango de tamaño de los ácidos grasos de la leche. Dado que hay hasta 400 ácidos grasos diferentes en la leche, el análisis podría abarcar un rango mucho mayor. El gráfico de resultados del cromatógrafo de gases es una serie de líneas, que se convierte matemáticamente en una lista de los ácidos grasos detectados y el porcentaje de cada uno que se encuentra en la grasa. Esta larga lista de porcentajes de ácidos grasos individuales no proporciona una respuesta de sí / no en la forma en que lo hace un solo valor numérico, como el porcentaje de grasa total. Los resultados de las pruebas de ácidos grasos pueden ser muy amplios dada la variación normal de los ácidos grasos en la grasa de la leche, que está influenciada por factores externos como el alimento de la vaca, el tipo de queso, el clima regional, etc. Por lo tanto, hay muchos factores que contribuirían a una variación natural esperada en el perfil de ácidos grasos de la grasa de la leche y no hay un conjunto de figuras que sean apropiadas para todos los tipos de queso. Existe un riesgo adicional de error de precisión que puede resultar en la extracción de grasa y la ejecución del método de perfil de ácidos grasos, lo que puede poner en peligro la posibilidad de obtener resultados precisos. Este riesgo de resultados imprecisos niega aún más los perfiles de ácidos grasos como un parámetro práctico de cumplimiento de aceptación / rechazo. 4. USDEC investigó los requisitos de importación de productos



**U.S. Dairy
Export Council®**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
		lácteos en más de 90 países de todo el mundo y concluimos que, actualmente, ningún país establece valores de ácidos grasos en los estándares de queso. No hay normas del Codex para queso que contengan requisitos para el perfil de ácidos grasos. Además, ningún país requiere actualmente una prueba de ácidos grasos para quesos, ni esta prueba es necesaria para las ventas nacionales en los Estados Unidos, por ejemplo. Si México requiere esta prueba, será el único país del mundo que lo haga. 5. Puesto que esta prueba no se realiza como parte de pruebas de calidad ni seguridad, pocos laboratorios cuentan con el equipo y la experiencia necesaria para llevar a cabo e interpretar tales pruebas de manera adecuada y rutinaria. Los retrasos en la obtención de resultados, debido a que los laboratorios no tienen la capacidad de realizar la prueba, causarán gastos adicionales. 6. La prueba es costosa (hasta US\$500 por prueba) y se tarda aproximadamente una semana en obtenerse el resultado. Si el gobierno mexicano insiste en contemplar la prueba de ácidos grasos como parte de este procedimiento para la evaluación de la conformidad a pesar de las preocupaciones descritas anteriormente, consideramos que ello podría ser incompatible con los principios de necesidad y proporcionalidad previstos por los acuerdos internacionales de los que el Estado mexicano es Parte, tal y como se demuestra en la sección II de este documento. No obstante, en el caso de que se considerara mantener esta prueba en forma voluntaria o como referencia para actividades de verificación de la autoridad, sería importante que se permitan al

AP



DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
		efecto los métodos de prueba contenidos en las normas internacionales correspondientes, tal y como lo mandatan los artículos 5.4 del Acuerdo OTC; así como 11.4, 11.5.3 y 11.5.4 del TMEC. En este sentido, si bien la NOM-223 permite solo 2 métodos para el análisis de ácidos grasos: la NMX-490 y una adaptación de la NMX-490 en la sección 8.7 de la NOM-155. (NMX-F-752-COFOCALEC-2016 e ISO 17678: 2010 son pruebas de triglicéridos, cuyos resultados no producen un perfil de ácidos grasos), tanto el método de prueba (a) AOAC 996.06- Grasa (total, saturada e insaturada) en alimentos, método de cromatografía de gases de extracción hidrolítica, como el (b) ISO 15885 / IDF 184: Grasa láctea-determinación de la composición de ácidos grasos por cromatografía de gases y líquidos, deberían ser permitidos en el proyecto de PEC-223-SCFI/SAGARPA dado que están contenidos en normas internacionales pertinentes y cumplen con los objetivos legítimos que se busca obtener con la aplicación de la NOM y este procedimiento para la evaluación de la conformidad..
	4.3.1 Los informes de resultados son válidos si éstos son emitidos por LP que cumplan con cualquiera de los siguientes supuestos: a) Están acreditados y aprobados conforme a la LFMN y su Reglamento; b) Sus informes son reconocidos para la obtención de un permiso sanitario previo de importación, autorizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios o cualquier otra autoridad del gobierno mexicano;	Se homologan los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios.



DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
	c) Son reconocidos por autoridades competentes o entidades de acreditación en el extranjero, o d) Operan conforme a la Norma Mexicana NMX-EC-17025-IMNC-2018 o ISO/IEC 17025:2017 (ver referencias normativas 2.3 y 2.4).	
	4.3.2 Métodos de prueba Para la emisión de los informes de prueba, se aplican los métodos de prueba establecidos en la Tabla 2 de la NOM-223-SCFI/SAGARPA y en los incisos 2.1 a 2.16 de este Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad, así como otros métodos de prueba con los que se obtengan resultados repetibles y confiables.	Para la realización de las pruebas, además de los métodos de prueba contemplados originalmente en el Capítulo 2 Referencias Normativas del Proyecto de PEC-NOM-223-SCFI/SAGARPA, se deben permitir los que se propone adicionar en los incisos 2.6 a 2.16 de este Proyecto de PEC-NOM-223, dado que están contenidos en normas internacionales, conforme a la definición contemplada por el artículo 11.1 del T-MEC y, por tanto, deben servir de base para la elaboración de este procedimiento para la evaluación de la conformidad y como lo señalan los artículos 11.4.2 y 11.5.3 de ese tratado, al cumplir con los objetivos legítimos de política pública que se persiguen con su expedición.. Además de implicar una potencial violación a los artículos 5.4 del Acuerdo OTC y 11.4 del T-MEC, la imposibilidad de utilizar esos métodos de prueba podría generar costos adicionales en la elaboración de productos extranjeros en comparación con los que se producen domésticamente, dado que este nuevo requisito, implicará la duplicación de pruebas de laboratorio en muchos casos. Es importante recordar los avances en las tecnologías de análisis que utilizan métodos rápidos -como las técnicas de espectrometría de infrarrojo cercano-, por lo que nuestra recomendación sería que se pusiera el énfasis en cumplir las especificaciones prescritas, que se pueden verificar en México con los métodos del país, mientras se permitiera que los proveedores eligieran sus propios métodos de

AP

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
		prueba para garantizar que el producto cumpla con las especificaciones. Por eso, la lista de métodos en este procedimiento para la evaluación de la conformidad no debe ser exhaustiva. En caso de que la anterior modificación no sea procedente, se reitera la solicitud de incorporar los métodos referidos en los incisos 2.6 a 2.16 al Capítulo 2 de la NOM-223-SCFI/SAGARPA, mediante una modificación sin seguir el procedimiento ordinario de elaboración, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN, o bien, autorizar dichos métodos como alternativos con base en lo dispuesto por el artículo 49 de esa misma Ley.
4.2 Productos importados 4.2.1 La Evaluación de la conformidad se debe llevar a cabo mediante el informe de resultados emitido por los Laboratorios de Prueba (LP) registrados ante la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía. Para efectos de evaluar la conformidad del presente PEC, los informes de resultados son válidos si éstos son emitidos por LP que cumplan con alguno de los siguientes supuestos: a) Cuyos informes sean reconocidos para la obtención de un permiso sanitario previo de importación, autorizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios o cualquier otra autoridad del gobierno mexicano, o; b) Reconocidos por autoridades competentes o entidades de acreditación en el extranjero, o;	4.2 Productos importados 4.2.1 La Evaluación de la conformidad se debe llevar a cabo mediante el informe de resultados emitido por los Laboratorios de Prueba (LP) registrados ante la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía. Para efectos de evaluar la conformidad del presente PEC, los informes de resultados son válidos si éstos son emitidos por LP que cumplan con alguno de los siguientes supuestos: a) Cuyos informes sean reconocidos para la obtención de un permiso sanitario previo de importación, autorizado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios o cualquier otra autoridad del gobierno mexicano, o; b) Reconocidos por autoridades competentes o entidades de acreditación en el extranjero, o;	Se eliminan con el fin de homologar los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios.





DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
c) Que cumplan con la Norma Mexicana NMX-EC-17025-IMNC-2018 o ISO/IEC 17025:2017 (ver referencias normativas 2.3 y 2.4).	c) Que cumplan con la Norma Mexicana NMX-EC 17025-IMNC-2018 o ISO/IEC 17025:2017 (ver referencias normativas 2.3 y 2.4	
4.2.2 El informe de resultados debe contener las especificaciones fisicoquímicas descritas para cada Norma Mexicana o Norma internacional del Codex Alimentarius contenidas en referencias normativas de la NOM y, a falta de estas, las descritas en su tabla 2. Este informe es por cada denominación y lote del queso, así como contener la composición de ácidos grasos, es decir el origen de la grasa con la que es elaborado el queso, según aplique conforme al apartado de referencias normativas de la NOM.	4.2.2 El informe de resultados debe contener las especificaciones fisicoquímicas descritas para cada Norma Mexicana o Norma internacional del Codex Alimentarius contenidas en referencias normativas de la NOM y, a falta de estas, las descritas en su tabla 2. Este informe es por cada denominación y lote del queso, así como contener la composición de ácidos grasos, es decir el origen de la grasa con la que es elaborado el queso, según aplique conforme al apartado de referencias normativas de la NOM.	Se eliminan con el fin de homologar los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios.
4.2.3. El informe de resultados debe ser presentado ante la autoridad aduanera por el responsable del producto.	4.2.3. El informe de resultados debe ser presentado ante la autoridad aduanera por el responsable del producto.	Se eliminan con el fin de homologar los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios.
4.2.4 En el caso del queso en que para su elaboración se adicione hasta un 2 % de caseínas, caseinatos o concentrados de proteínas de leche, el productor o responsable del producto debe de declararlo conforme a lo descrito en el Apéndice A de este PEC y enviarlo a través del SINEC.	4.2.4 En el caso del queso en que para su elaboración se adicione hasta un 2 % de caseínas, caseinatos o concentrados de proteínas de leche, el productor o responsable del producto debe de declararlo conforme a lo descrito en el Apéndice A de este PEC y enviarlo a través del SINEC.	Se homologan los requisitos aplicables al producto nacional y al importado para evitar una violación del principio de No Discriminación al que se ha hecho referencia en la sección II de estos comentarios
ARTÍCULOS TRANSITORIOS	ARTÍCULOS TRANSITORIOS Segundo. - El presente PEC entrará en vigor a los 180 días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Como se ha mencionado, en cualquier caso, la aplicación de los preceptos del Proyecto de PEC-NOM-223 impactará significativamente la manera en que ocurre la comercialización de los productos de nuestros socios en el mercado mexicano, razón por la cual el USDEC solicita respetuosamente que, en términos de lo dispuesto por el artículo 11.8 párrafos 1 y 2 del T-MEC, el gobierno mexicano otorgue un plazo prudencial de al menos 180

AP

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
		días para la entrada en vigor del resultado final del Proyecto de PEC-NOM-223, contado a partir del día siguiente al de su publicación en el DOF. Cabe señalar que la versión original del Proyecto de PEC-NOM-223 que fue puesta a disposición del público en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria incluía un artículo similar al propuesto, el cual ignoramos por qué se suprimió.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a esa H. Autoridad:

SOLICITO

PRIMERO. - Tenernos por presentados en debido tiempo y forma en los términos de este escrito, en nombre y representación del USDEC y de cada uno de sus afiliados, conforme a lo dispuesto en los artículos 47, fracción I, y 73 de la LFMN y por autorizadas a las personas referidas en el presente escrito para los efectos señalados.

SEGUNDO. - En términos del artículo 11.7 párrafo 1 del T-MEC, ser incluidos en el GT para la revisión de comentarios recibidos durante la consulta pública y elaborar la versión final del PEC-NOM-223-SCFI/SAGARPA.

TERCERO. - Tomar en consideración los comentarios y propuestas formuladas en este escrito y modificar consecuentemente el Proyecto de PEC-NOM-223, asegurando la conformidad del Proyecto de PEC-NOM-223 con el Acuerdo OTC y el GATT de 1994, así como con las disposiciones del T-MEC, la LFMN y su Reglamento.

CUARTO. - Poner a disposición del público de manera pronta, los comentarios escritos recibidos sobre el Proyecto de PEC-NOM-223 (incluyendo los formulados por USDEC), conforme el artículo 11.7 párrafo 3 del T-MEC.

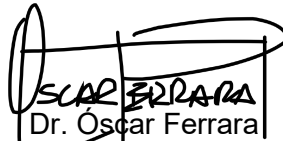
QUINTO. - En su momento publicar el resultado final del proceso del Proyecto de PEC-NOM-223, explicando la manera en que han abordado las cuestiones sustantivas señaladas en estos comentarios, conforme los requisitos establecidos en el artículo 11.7 párrafo 4 del T-MEC y publicar, conforme lo establece el artículo 11.7 párrafo 22 del T-MEC:

- La explicación de cómo el resultado del Proyecto de PEC-NOM-223 alcanza los objetivos del gobierno de México;
- Describir los enfoques alternativos que el gobierno de México consideró en la elaboración del Proyecto de PEC-NOM-223, junto con la explicación de las razones por las cuales se haya elegido el enfoque correspondiente;



- c) Las opiniones del gobierno de México sobre las cuestiones sustantivas planteadas en los comentarios presentados al Proyecto de PEC-NOM-223, incluyendo nuestros comentarios sobre los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y armonización;
- d) La evaluación de impacto que se haya llevado a cabo sobre el efecto del Proyecto de PEC-NOM-223;
- e) La fecha en que se requiere el cumplimiento del resultado del PEC-NOM-223.

Atentamente,
Arlington, VA, Estados Unidos de América, a 2 de julio de 2020


Dr. Óscar Ferrara

**Director de Asuntos Regulatorios y de Acceso a Mercados
USDEC**

C.c.p.- Dr. Jesús Seade Kuri. - Titular de la Subsecretaría para América del Norte. - Secretaría de Relaciones Exteriores. - Presente.
Dr. Ernesto Acevedo Fernández. - Titular de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Competitividad. - Secretaría de Economía (SE). - Presente.
Dra. Luz María de la Mora Sánchez. - Titular de la Subsecretaría de Comercio Exterior. - SE. - Presente.
Dr. Miguel García Winder. - Titular de la Subsecretaría de Agricultura. - Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. - Presente. -
Pendiente. - Titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). - Presente. -
Mtro. David Lamb de Valdés. - Titular de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales. - Comisión Federal de Competencia Económica. - Presente.
Mtro. Ricardo Aranda Girard. - Director General de Disciplinas de Comercio Internacional. - (SE). - Presente.
Lic. Gerardo Lamedá Díaz Pérez. - Ministro Consejero en la Embajada de México en los Estados Unidos de América. - SE. - Presente.