



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

ACUSE

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA
REGULATORIA SECTORIAL

Asunto: Ampliaciones y correcciones solicitadas sobre
la MIR del anteproyecto de *Reglamento de la
Ley de Productos Orgánicos*

COFEME/06/2907

México, D.F., 5 de septiembre de 2006
2006, Año del Bicentenario del natalicio del Benemérito
de las Américas, Don Benito Juárez García



LIC. XAVIER PONCE DE LEÓN ANDRADE
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
P R E S E N T E

Me refiero al formulario de MIR (Manifestación de Impacto Regulatorio) correspondiente al anteproyecto de *Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos*, el cual fue remitido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) mediante el portal de la MIR (www.cofemermir.gob.mx) y recibido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 21 de agosto del año en curso.

El referido anteproyecto no está sujeto al *Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria* (Acuerdo de Moratoria), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2004 y reformado por el *Artículo Único del Acuerdo que reforma el diverso por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria*, publicado en el DOF el 28 de febrero de 2005, puesto que la definición de regulación contenida en el artículo 2º de dicho Acuerdo no incluye leyes, reglamentos o decretos presidenciales. En tal virtud, no era necesario que la SAGARPA llenara las secciones I y II del formulario de MIR, y por consiguiente, esta Comisión no revisó el contenido de estas secciones del formulario de MIR.

Empero, se observa que el resto de la MIR presenta omisiones y deficiencias, por lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-I de la LFPA, se incluyen en este oficio las ampliaciones y correcciones que esta Comisión solicita que la SAGARPA realice sobre la referida MIR.

Ampliaciones y correcciones solicitadas sobre la MIR del anteproyecto de *Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos*

Sección "Objetivos regulatorios generales"

1. En las secciones "Resumen del anteproyecto", la SAGARPA indica los siguientes objetivos:

El presente proyecto tiene por objeto proveer en la esfera administrativa para su exacta observancia la Ley de Productos Orgánicos, así como instrumentar las diferentes acciones y mecanismos que la referida Ley establece para la promoción y fomento de la producción orgánica en México

Sin embargo, se observa que en el anteproyecto existen múltiples disposiciones incompletas o contradictorias que generan confusión. Al no quedar claro para el particular ni para la autoridad, las obligaciones a las que están sujetos, contrario a proveer la exacta

observancia de la Ley de Productos Orgánicos (LPO), podría dar lugar a una inexacta aplicación de ese ordenamiento.

A continuación se listan algunas de esas disposiciones incompletas o contradictorias, sin perjuicio de las observaciones adicionales que sobre ellas se presenten en las secciones subsecuentes de este oficio.

- La definición de etiquetado va más allá de la etiqueta¹, al referirse a *documentos, letreros, etiquetas, anillas o collarines que acompañan o se refieren a los productos orgánicos*. Esto es, para que sea "etiquetado", según la definición propuesta por la SAGARPA; no se requiere que el documento, letrero, etc. esté adherido o sujetado al producto, a su envase o a su embalaje, si no que basta con que "se refiera" a él, y bajo esta lógica, resulta cuestionable que un documento que no sea una etiqueta ni tenga los fines de esta, se considere como "etiquetado".
- Que el SENASICA sea el "encargado de la actualización y modificación de los instrumentos, lineamientos y disposiciones aplicables en materia de productos orgánicos", sin tomar en cuenta que nuestro Derecho prevé que cualquier disposición jurídica debe ser modificada por la autoridad que la emitió o alguna de jerarquía superior. Al respecto, se observa que artículos como el 8 y el 9 del anteproyecto, prevén que sea la SAGARPA, y no necesariamente el SENASICA, quien emita diversos instrumentos en materia de productos orgánicos, por lo que no necesariamente será el SENASICA quien deba modificarlos.
- La fracción IV del artículo 19, que hace referencia a otros requisitos y modalidades que el interesado deberá presentar para la certificación, sin precisar cómo se darán a conocer esos requisitos, ni qué se debe entender por "modalidades".

Secciones "Problemática" y "Análisis de riesgo de la problemática"

2. La respuesta de la SAGARPA para la sección "Problemática" es:

Actualmente se llevan a cabo una serie de actividades agropecuarias en materia de productos orgánicos basado en el uso regulados de insumos, y restringiendo y en su caso prohibiendo el uso de productos químicos, mismos que se obtienen bajo condiciones de respeto al medio ambiente y cumpliendo con criterios de sustentabilidad, cuya producción mundial es de más de 31 millones de has, destinadas a tal fin, los consumidores a nivel mundial gastan anualmente alrededor de 32 millones de dólares en productos orgánicos y es el segmento de mayor crecimiento del sector agropecuario. La demanda mundial de alimentos orgánicos esta crecimiento y actualmente representa una oportunidad de negocios para los productores mexicanos. En el caso particular de México la superficie aumento de 25,000 a más de 300, 000 has en los últimos 10 años como consecuencia la producción orgánica mexicana goza de excelente aceptación en los mercados internacionales, destacando que México ocupa el 1° lugar en la producción de Café orgánico igualmente exporta productos como, hortalizas, jitomate, chile, calabaza, aguacate, miel, mango, plátano, hierbas aromáticas, vainilla entre otros. En México los principales Estados cuya actividad esta orientada a la producción orgánica son: Chiapas, Oaxaca, Chihuahua, Sinaloa, Colima, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Veracruz y Sonora. Se estima que alrededor del 85% de los productos orgánicos mexicanos se orientan a la exportación hacia los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y diversos países del mercado asiático. Por todo lo anterior es necesario instrumentar la Ley de Productos orgánicos, a través de un proyecto de reglamento que busque uniformar los sistemas de producción bajo métodos orgánicos, estableciendo mecanismos para una clara identificación al consumidor y fomentando el uso de métodos orgánicos en las actividades agropecuarias.

¹ Vale la pena considerar la acepción de "etiqueta", que según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en su vigésimo segunda edición, en este contexto es: "Marca, señal o marbete que se coloca en un objeto o en una mercancía, para identificación, valoración, clasificación, etc."

Esta respuesta es una descripción de la producción a nivel mundial y nacional de productos orgánicos, pero no se describe problema o riesgo alguno que actualmente estén enfrentando los productores de orgánicos o que amenace a los consumidores de esos productos. En este sentido, no queda claro como es que de una amplia descripción de niveles de producción y exportaciones, la SAGARPA infiere que *"Por todo lo anterior, es necesario instrumentar la Ley de Productos Orgánicos, a través de un proyecto de reglamento que busque uniformar los sistemas de producción bajo métodos orgánicos, estableciendo mecanismos para una clara identificación al consumidor y fomentando el uso de métodos orgánicos en las actividades agropecuarias"*.

Por lo que respecta al archivo *10988.12.61.1.Agricultura-apicultura y ganadería organica Mexico 2005-situación retos y tendencias.pdf*, anexo en la sección 2bis del formulario de MIR, se observa que los cuadros 57 a 62 del documento contienen información estadística sobre los problemas técnicos, institucionales y económicos de la agricultura y apicultura orgánicas en México, entre 2004 y 2005.

Entre estos problemas destacan, según los cuadros referentes a la jerarquía de los respectivos tipos de problemas, los siguientes:

- Dentro de los problemas técnicos: falta de técnicos capacitados en agricultura orgánica, escasez de capacitación y asesoría técnica, falta de información (sin referir cuál es la información que hace falta), aunque también se menciona alta incidencia de plagas y enfermedades, bajos rendimientos, ausencia de infraestructura productiva.
- Dentro de los problemas institucionales: falta de apoyos gubernamentales, burocracia en los apoyos, y otros (entre los que se encuentran falta de insumos para la producción orgánica, no hay apoyos o programas específicos para la producción orgánica, falta vinculación del gobierno con las universidades, retraso en los recursos para proyectos aprobados y apoyos condicionados a factor política, padrón cafetalero y figuras legalmente constituidas, falta de voluntad de las instituciones para apoyar a productores orgánicos).
- Dentro de los problemas económicos: Falta de mercado, carencia de contactos comerciales, falta de apoyo a la producción. También se mencionan como problemas económicos los altos costos de producción, altos costos de certificación y falta de apoyos para acopio.

El documento no abunda sobre estos problemas, pero de la clasificación que hace de los mismos surgen dudas como ¿cuál es la diferencia entre la falta de apoyo considerada como problema económico y la falta de apoyo concebida como problema institucional? Para poder establecer soluciones mediante una regulación, como sería este anteproyecto de Reglamento, es necesario tener bien definido el problema, ni la información contenida en el documento anexo ni la respuesta a la sección "Problemática" permiten conocer cuáles son los problemas que se pretende atacar con este anteproyecto.

Sin embargo, no es evidente cómo el anteproyecto coadyuvará a solucionar o aminorar estos problemas, y tal información tampoco se describe en las acciones regulatorias.

Sección "Alternativas"

3. En esta sección la SAGARPA indica que no consideró alternativas al anteproyecto de reglamento porque la propia LPO establece que debe emitirse ese instrumento, y añade "Cabe mencionar que durante la redacción del anteproyecto que nos ocupa, sólo se reservó a derivar e instrumentar para su exacta observancia las obligaciones de la Ley en comento".

Independientemente de que, como ya se mencionó, el contenido del reglamento no es claro y por ello no propicia la exacta observancia de la LPO, se observa que aunque la LPO prevé para su adecuado cumplimiento la emisión del reglamento respectivo, también refiere a diversas disposiciones aplicables (normas, lineamientos, criterios, etc.).

Sin embargo, el contenido del anteproyecto refleja los múltiples enfoques que la SAGARPA adoptó para proveer la exacta observancia de la LPO. Así, destacan los siguientes casos:

- aquellos en que el anteproyecto de Reglamento desarrolla lo que debe contener un reglamento, según nuestro marco normativo (por ejemplo, el artículo 35 del anteproyecto en relación con el artículo 20 de la LPO);
- aquellos en que el anteproyecto de reglamento incluye lo que según la LPO puede desarrollarse en disposiciones distintas a las reglamentarias (por ejemplo, el artículo 10 en relación con su similar 10 de la LPO);
- aquellos en que el anteproyecto de reglamento, acorde con lo dispuesto por la LPO, remite a otras disposiciones (por ejemplo, el artículo 43 del anteproyecto en relación con el 42 de la LPO), y
- aquellos en que el anteproyecto de reglamento desarrolla sólo una parte de la regulación y remite a otras disposiciones la determinación de la información faltante (artículo 19 del anteproyecto en relación con su similar 18 de la LPO).

En tal virtud, es necesario que en esta sección la SAGARPA explique cuáles fueron los criterios que siguió para determinar el contenido del anteproyecto de forma tal que resultaran disposiciones como la arriba descritas.

Para tal efecto, se recomienda considerar lo señalado en el instructivo para la elaboración de la MIR para responder esta sección:

En particular es importante evitar imponer obligaciones o requisitos a menos de que sea estrictamente necesario. Éstos crean costos de cumplimiento para los particulares y costos de vigilancia para el gobierno. Por ello, a veces puede ser más efectivo seleccionar alternativas como:

...
A guisa de ejemplo, es necesario justificar con detalle y buscar alternativas a cualquier esquema en que se proponga establecer regulaciones obligatorias de calidad de productos a iniciativa de grupos privados, ya que en estos casos es posible que se restrinja la competencia en los mercados y que no sea recomendable la transferencia del costo de verificación y vigilancia al gobierno. Las regulaciones voluntarias son generalmente más efectivas en esas situaciones.

También existen diversas alternativas en materia de implementación de la regulación que pueden considerarse. A saber:

- Incorporar las nuevas obligaciones o prohibiciones de manera gradual a efecto de disminuir la magnitud de los costos de transición al nuevo esquema regulatorio.
- Eliminar obligaciones o prohibiciones obsoletas o excesivas en otras disposiciones jurídicas.
- Diferenciar las nuevas obligaciones o prohibiciones en función de distintos atributos o características de los regulados (por ejemplo por área geográfica o por sector económico) siempre que exista una razón de legítimo interés público que apoye tal diferenciación.
- Permitir esquemas de cumplimiento más flexibles.

Sección "Acciones regulatorias específicas"

Para efectos de las observaciones siguientes, las acciones regulatorias específicas presentadas en el formulario de MIR fueron numeradas de forma ascendente según su orden de aparición.

4. La acción regulatoria #1 se describe como "normar sobre la integración del consejo nacional de producción orgánica", y se justifica por el hecho de que "la Ley de Productos orgánicos es ambigua en el apartado de los integrantes del citado Consejo es importante señalar el procedimiento para la elección y su carácter de participación de los miembros del referido Consejo". Sin embargo, en la justificación:

- a) Falta precisar el fundamento jurídico de esta acción regulatoria.

- b) Se omiten las razones técnicas y jurídicas de por qué la SAGARPA tendría cuatro representantes y la SEMARNAT, dos.
- c) Falta indicar las razones técnicas y jurídicas de por qué los representantes de la SAGARPA y de la SEMARNAT tendrán carácter de miembros permanentes, contrario a los representantes de otras dependencias y de instituciones académicas y de investigación que también están considerados en el artículo 14 de la LPO como representantes que formarán parte del Consejo. Si la SAGARPA desea darles un trato diferenciado a los representantes que la ley trata como iguales, deberá presentar las justificaciones técnicas y jurídicas respectivas.
- d) No se incluyen las razones técnicas y jurídicas para que la SAGARPA, contrario a lo dispuesto en el artículo 13 de la LPO, proponga en el anteproyecto de reglamento que el Consejo no incluya cuatro representantes de organismos de certificación y siete de organizaciones nacionales de productores.
- e) No se especifica el fundamento jurídico que faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor a nombrar al representante de los consumidores para este Consejo.

En las justificaciones técnicas y jurídicas que la SAGARPA proporcione sobre estos aspectos, deberá considerar que el Consejo debe ser con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad en materia de productos orgánicos, por lo que la integración del mismo debe representar tales intereses. Asimismo, debe tener en cuenta que la representatividad está correlacionada con el método de toma de decisiones; en este sentido, si las decisiones se toman por consenso, no es indispensable que los autoridades y particulares estén representados de forma equitativa, empero, si las decisiones se toman por mayoría, podrían existir problemas de legitimidad si las autoridades proponen integrar al mencionado Consejo de manera tal que ella esté sobre-representada y los particulares estén subrepresentados.

5. La acción regulatoria #2 consiste en lo siguiente:

Descripción: ESTABLECER LAS DISTINTAS FORMAS DE CERTIFICACIÓN ORGÁNICA EN TÉRMINOS DE LA LEY DE PRODUCTOS ORGÁNICOS.

Artículos aplicables: Artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17

Justificación: A fin de precisar y distinguir cuales son las formas de certificación orgánica que prevé la Ley de Productos Orgánicos, ya que en el citado ordenamiento no es claro en su identificación, así mismo tienen la finalidad de coadyuvar al entendimiento de los sujetos destinatarios de la normas, y así puedan elegir el tipo de certificación que le convenga a sus intereses

- a) En principio, se recomienda describir como acciones regulatorias distintas las tres diferentes formas de certificación (certificación orgánica por parte de la Secretaría, certificación orgánica por organismos, y certificación orgánica participativa, según se establece en el artículo 11 del anteproyecto), de manera que cada una cuente con un sustento jurídico y una justificación técnica específicos, y que para cada una se señalen los distintos artículos aplicables del anteproyecto.
- b) Independientemente de que las formas de certificación se reporten juntas o por separado, la información contenida en la justificación debe incluir, de manera clara y precisa:
 - El fundamento jurídico de cada una de las formas de certificación orgánica propuestas.
 - Una explicación técnica sobre cada una de las formas de certificación orgánica propuestas.

- Particularmente, se requiere presentar el fundamento técnico y el sustento jurídico para establecer que los productos que se deriven de la certificación orgánica participativa *"no puedan utilizar el distintivo nacional de orgánico"*, y que para distinguirse de los productos orgánicos que no fueron certificados a través del esquema de certificación orgánica participativa, puedan establecer *"una leyenda que los identifique como productos orgánicos certificados a través de un proceso de certificación orgánica participativa"* (segundo párrafo del artículo 17 del anteproyecto). Esta justificación deberá considerar lo dispuesto por el artículo 24² de la Ley.

6. La acción regulatoria #3 consiste en lo siguiente:

#3 Descripción: ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO MEDIANTE EL CUAL LA SECRETARÍA OTORGARA LA APROBACIÓN A LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN ORGÁNICA, ASÍ COMO EL RÉGIMEN DE PRORROGA, SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE DICHA APROBACIÓN.

Artículos aplicables: Artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36.

Justificación: Corresponde la Secretaría la aprobación de los Organismos de certificación de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Productos Orgánicos, motivo por el cual a través del ante proyecto se pretende dar claridad, certeza y definición de las reglas de dicho procedimiento de aprobación, incluyendo su prórroga, suspensión y cancelación de la misma.

Como se puede observar, la justificación de esta acción regulatoria es omisa en los siguientes aspectos:

- a) Justificaciones técnica y jurídica de cada uno de los requisitos previstos en la fracciones II³ y III⁴ del artículo 19 del anteproyecto. De conformidad con el instructivo, para el correcto llenado de esta sección en la justificación se debe precisar la manera como cada uno de los requisitos contribuye a lograr los objetivos del anteproyecto.

² **Artículo 24.-** Se promoverá la certificación orgánica participativa de la producción familiar y/o de los pequeños productores organizados para tal efecto, para lo cual la Secretaría con opinión del Consejo emitirá las disposiciones suficientes para su regulación, con el fin de que dichos productos mantengan el cumplimiento con esta Ley y demás y disposiciones aplicables y puedan comercializarse como orgánicos en el mercado nacional.

³ Según lo señalado en esta fracción, el interesado deberá presentar copia del acta constitutiva y de sus estatutos, debidamente certificada; original y copia para cotejo de la última declaración de impuestos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; original y copia para cotejo de la acreditación ISO Guía 065 correspondiente a productos orgánicos, o su equivalente nacional o de otros países en la que se establezca la vigencia.

⁴ La fracción III del artículo 19 establece:

III.- Acreditar, conforme a las disposiciones que expida la Secretaría, la capacidad de infraestructura, aspectos técnicos y humanos para realizar los procedimientos de certificación, así como

- a) Acreditar las habilidades para certificar productos orgánicos conforme a los Lineamientos de la Operación Orgánica;
- b) Contar con personal suficiente y entrenado para la certificación orgánica de acuerdo al ámbito de certificación solicitado;
- c) Contar con los instrumentos para la operación de su sistema de certificación de productos orgánicos, incluyendo manuales de organización y funcionamiento, guías, así como las reglas y procedimientos para otorgar, mantener, ampliar, suspender y retirar la certificación de productos orgánicos;
- d) Establecer dentro de sus políticas, la actuación imparcial, confidencial e independiente respecto de los operadores que soliciten sus servicios de certificación;
- e) Llevar un sistema de calidad y control para la expedición de certificados orgánicos, así como la supervisión y evaluación de los operaciones orgánicas correspondientes;
- f) Definir las tarifas por la prestación de sus servicios y establecer los mecanismos para mantener informados de las mismas a los operadores;
- g) Contar con un esquema de auditoría interna; y
- h) Establecer un procedimiento interno, de carácter potestativo para el operador, para la recepción y atención de las quejas y reclamaciones por la prestación de sus servicios.

- b) Justificaciones técnica y jurídica para que la Secretaría establezca, en un instrumento distinto al reglamento y que no especifica que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, de otros requisitos y modalidades, según la fracción IV del artículo 19 del anteproyecto
- c) Justificaciones técnica y jurídica para que, en el mismo sentido que lo señalado en el inciso anterior, el SENASICA pueda requerir la documentación o información "necesaria" para la debida integración del expediente de certificación o el dictamen de negación (artículo 20 del anteproyecto). Además, convendrá explicar cuál es la información necesaria para integrar el "expediente del dictamen de negación".
- d) Justificaciones técnica y jurídica del plazo máximo de 90 días hábiles para que el SENASICA expida la certificación (artículo 21 del anteproyecto).
- e) Justificaciones técnica y jurídica para establecer que el organismo al que se le haya negado la aprobación deba esperar que transcurra cierto plazo para volver a solicitarla. De ser jurídicamente procedente esta acción regulatoria, también debe explicarse por qué por qué se determinó como plazo un año al menos, contado a partir de la fecha de notificación del dictamen de negación respectivo. En la justificación también debe indicarse por qué esta alternativa se eligió entre otras, como sería que el organismo vuelva a solicitar la certificación tan pronto como haya subsanado los errores u omisiones por los que no se le otorgó la certificación.
- f) Justificaciones técnica y jurídica para establecer una vigencia de cinco años para la certificación.
- g) Justificaciones técnica y jurídica para establecer que la vigencia será de dos tipos: por tipo de operador y por tipo de operación orgánica. Además de justificar por qué es necesario establecer dos "clases" de vigencia, sería necesario explicar claramente en qué consiste cada una de las vigencias y cuáles son las diferencias entre ellas, indicar cuándo se expedirá la certificación bajo una u otra vigencias, y aclarar cuáles son los tipos de operación orgánica.
- h) Justificaciones técnica y jurídica de la prórroga (artículo 28, primer párrafo) y de los plazos establecidos para misma (artículo 28, fracciones I y II)
- i) Justificaciones técnica y jurídica de la suspensión y del plazo máximo establecido para la misma (artículo 29).

Se requiere subsanar estas omisiones.

7. Para la acción regulatoria 4# se indica:

#4 Descripción: CON LA FINALIDAD DE SALVAGUARDAR LA INTEGRIDAD ORGÁNICA, ES DE SUMA IMPORTANCIA DEFINIR LAS OBLIGACIONES A LAS CUALES ESTÁN SUJETAS LOS OPERADORES ORGÁNICOS, ASÍ COMO LA DEFINICIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CONTENER EL CERTIFICADO ORGÁNICO, CUYA OBJETIVO ES OBTENER UNA CLARA IDENTIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS ORGÁNICOS.

Artículos aplicables: Artículos 37, 38, 39, 40, 41 y 42.

Justificación: A través del anteproyecto de Reglamento que nos ocupa, se pretende establecer las líneas específicas de acción que realizará la Secretaría en materia de promoción fomento de la Producción Orgánica.

- a) Esta descripción corresponde no a una, sino a dos acciones regulatorias específicas que deberían identificarse por separado: obligación de los operadores orgánicos de llevar registros y obligación del organismo operador para emitir un certificado con determinado contenido (se observa que los artículos 40 y 41 establecen la obligación del organismos de emitir los documentos de transacción que le solicite el operador, y el artículo 42 establece la vigencia del certificado, sin embargo, la SAGARPA omitió incluir estas acciones regulatorias en la descripción).

- b) Se debe proporcionar las justificaciones técnica y jurídica de la obligación de los operadores orgánicos de llevar y mantener registros completos de sus sistemas de producción orgánica y de todas sus prácticas de administración y materiales usados en la operación orgánica, de conformidad con el plan orgánico (artículo 37).
 - c) Se debe proporcionar las justificaciones técnica y jurídica de la obligación del organismo de emitir un certificado con los requisitos plasmados en el artículo 39. En esas justificaciones se requiere indicar la forma como cada uno de esos requisitos contribuye a lograr los objetivos del anteproyecto.
8. Asimismo, existen acciones que no fueron identificadas como tales, y cuya descripción y justificación deberá proporcionarse de conformidad con lo establecido en el instructivo para la elaboración de la MIR. De forma enunciativa, no limitativa, esta Comisión presenta algunas disposiciones que contienen acciones regulatorias específicas que deberán ser identificadas y justificadas técnica y jurídicamente en la MIR:
- a) La definición de "etiquetado", que es una acción regulatoria en tanto que obligará a los particulares y condicionará las referencias a productos orgánicos.
 - b) Establecer medidas de emergencia que se pretende que sean obligatorias para los particulares, sin especificar que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. En la justificación jurídica de esta acción regulatoria se debe considerar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 - c) Establecer lineamientos de operación orgánica para la conversión, cosecha, captura, recolección, acarreo, producción, procesamiento, elaboración, preparación, acondicionamiento, almacenamiento, identificación, empaque, etiquetado, distribución, transporte y comercialización de productos orgánicos. En las justificaciones técnica y jurídica de esta acción regulatoria, deberá indicarse por qué se optó por lineamientos entre los diversos instrumentos a los que la LPO define como "disposiciones aplicables", y deberá considerarse las definiciones de "norma oficial mexicana" y de "evaluación de la conformidad" previstas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
 - d) Establecer en lineamientos los productos que podrán ser certificados. En las justificaciones técnica y jurídica de esta acción regulatoria, deberá indicarse por qué se optó por lineamientos entre los diversos instrumentos a los que la LPO define como "disposiciones aplicables", y deberá considerarse lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
 - e) Establecer en lineamientos, los criterios generales y específicos, así como los requisitos y procedimientos para la evaluación de los materiales, sustancias, productos, insumos y los métodos e ingredientes permitidos, restringidos y prohibidos en toda la cadena productiva de orgánicos. En las justificaciones técnica y jurídica de esta acción regulatoria, deberá indicarse por qué se optó por lineamientos entre los diversos instrumentos a los que la LPO define como "disposiciones aplicables", y deberá considerarse lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
 - f) Remitir a "disposiciones aplicables" la verificación, esto es, la revisión que realiza el personal de la Secretaría a los organismos, a los operadores orgánicos o a cualquier otra persona que realice operaciones o actos relacionados con productos orgánicos, así como a sus procedimientos de certificación, incluyendo las pruebas en alimentos en curso de producción y/o a productos finales. En las justificaciones técnica y jurídica de esta acción regulatoria, deberá indicarse por qué se optó por no acotar cuál será el tipo de disposición aplicable (de entre los diversos instrumentos a los que la LPO define como "disposiciones aplicables"), y deberá considerarse lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Asimismo, deberá explicarse por qué para este caso

la SAGARPA optó por no especificar el tipo de "disposición aplicable", contrario a lo descrito en los incisos c), d) y e) de este numeral.

- g) Establecer que el SENASICA modifique y actualice los Instrumentos, lineamientos y disposiciones aplicables en materia de productos orgánicos (artículo 6, segundo párrafo). Además de la justificación técnica y jurídica, será necesario que la SAGARPA explique por qué hace la distinción entre instrumentos, lineamientos y disposiciones aplicables.
- h) Remitir a disposiciones aplicables (sin especificar cuáles serán éstas dentro de los instrumentos señalados en la LPO) las características y condiciones de los tipos de certificación (artículo 11). En las justificaciones técnica y jurídica de esta acción regulatoria, deberá indicarse por qué se optó por no acotar cuál será el tipo de disposición aplicable (de entre los diversos instrumentos a los que la LPO define como "disposiciones aplicables"), y deberá considerarse lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Asimismo, deberá explicarse por qué para este caso la SAGARPA optó por no especificar el tipo de "disposición aplicable", contrario a lo descrito en los incisos c), d) y e) de este numeral.
- i) Remitir a disposiciones aplicables (sin especificar cuáles serán éstas dentro de los instrumentos señalados en la LPO) lo que el operador deberá observar para obtener la certificación de sus productos o subproductos (artículo 14, fracción I). En las justificaciones técnica y jurídica de esta acción regulatoria, deberá indicarse por qué se optó por no acotar cuál será el tipo de disposición aplicable (de entre los diversos instrumentos a los que la LPO define como "disposiciones aplicables"), y deberá considerarse lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Asimismo, deberá explicarse por qué para este caso la SAGARPA optó por no especificar el tipo de "disposición aplicable", contrario a lo descrito en los incisos c), d) y e) de este numeral.
- j) Remitir a disposiciones aplicables la acreditación de la capacidad de infraestructura, aspectos técnicos y humanos para realizar los procedimientos de certificación, y demás actividades, requisitos y procesos planteados en el artículo 19, fracción II del anteproyecto.
- k) La renovación de la certificación (referida en los artículos 14, 15 y 26 del anteproyecto). Para esta acción, se requiere:
- Justificar técnica y jurídicamente que para la renovación se requieran los mismos requisitos y procedimientos que para la certificación por primera vez (artículos 14 y 26).
 - Justificar técnica y jurídicamente que el **Incluir, en una certificación previamente otorgada, requisitos y recomendaciones** (artículo 15 *in fine* y artículo 29, fracción III).
 - Justificar técnica y jurídicamente la obligación que se pretende imponer al particular, de **acatar** las recomendaciones y requisitos que se emitieron en una certificación previamente otorgada (artículo 15 *in fine*).
 - Presentar, de conformidad con lo establecido en el instructivo para el correcto llenado de esta sección, (i) las alternativas contra las cuales se comparó esta acción (por ejemplo, una renovación automática cuando el órgano haya sido sujeto a revisiones y no se haya encontrado irregularidades, o requerir menos requisitos que en la certificación por primera vez, o simplificar el procedimiento con relación al establecido para la certificación por primera vez), y (ii) las razones por las que se considera que una renovación con el planteada en los términos descritos en las viñetas anteriores

de este inciso, es la mejor opción frente a otras que haya considerado la SAGARPA o frente a las aquí descritas.

- Justificar técnica y jurídicamente los plazos para presentar la solicitud de renovación, que son de entre 6 meses previos y hasta 1 mes antes de la conclusión de la aprobación vigente (artículo 26).
- l) La obligación del organismo de emitir los documentos de transacción que le solicite el operador (Artículos 41 y 42)
 - m) La obligación del operador de informar a la Secretaría (no queda claro qué es lo que se le debe informar) dentro de los 30 días siguientes a la expedición del certificado. Para esta acción, además de la obligación aquí descrita también de justificarse el plazo de 30 días
 - n) La vigencia de un año del certificado (artículo 42)
 - o) Sujeta la renovación del certificado a lo que establezcan las disposiciones aplicables (artículo 42 *in fine*)
 - p) Establecer que el informe anual que los organismos deberán presentar ante el SENASICA contendrá lo señalado en el artículo 49 del anteproyecto. En la justificación deberá indicarse la forma como cada uno de los datos que contendrá el informe coadyuvará a alcanzar los objetivos del anteproyecto. También deberá justificarse técnica y jurídicamente que se requiere el original de las constancias de capacitación (fracción IV del artículo 49 del anteproyecto) en lugar de copia de las mismas.
 - q) La obligación de plasmar el distintivo nacional en el etiquetado de los productos obtenidos en el territorio nacional, que contengan al menos el 95% de ingredientes orgánicos certificados (artículo 54). Además de justificar la obligación, se requiere explicar cómo se determinó el umbral de 95% de ingredientes orgánicos certificados.
 - r) La obligación de que el distintivo nacional cumpla con el diseño y características establecidas en el acuerdo por el que se da a conocer el mismo (artículo 56).
9. Le recuerdo que las acciones regulatorias aquí mencionadas son meros ejemplos y no constituyen una lista exhaustiva de las acciones que falta identificar, por lo que se requiere que la SEMARNAT revise el anteproyecto exhaustivamente a la luz de la definición de acción regulatoria, contenida en el Instructivo, a fin de identificar correctamente cada una de dichas acciones y reportarlas adecuadamente en el formulario de MIR.
10. Para subsanar las omisiones mencionadas en esta sección, podría ser viable realizar diversas modificaciones al anteproyecto, por lo que se recomienda evaluar esta alternativa, y en su caso, realizar las modificaciones conducentes. En caso de que esas modificaciones generen nuevas acciones regulatorias o modifiquen la existentes, deberá también modificarse la información contenida en la MIR, de manera que todas las acciones regulatorias derivadas del anteproyecto estén debidamente identificadas, descritas y justificadas.

Sección "Consulta"

11. El proceso de consulta con las partes afectadas es de importancia porque permite:
- identificar las preferencias de los grupos afectados,
 - contar con mayor información respecto de los efectos potenciales de las regulaciones,
 - lograr un mayor grado de comprensión y cumplimiento de la regulación,
 - incorporar nuevas ideas,
 - mejorar y fortalecer la confianza entre los grupos afectados y los reguladores, y

- fortalecer el apoyo la expedición de la regulación.

La SAGARPA sólo menciona haber consultado a funcionarios gubernamentales y a asociaciones de certificadores, sin embargo, es conveniente que en esta sección que la SAGARPA realice un esfuerzo para presentar en la MIR el recuento de las opiniones de los productores (grandes, medianos y pequeños) y de los consumidores, ya que estos generalmente tienen dificultades para participar en los procesos de consulta pública.

Sección "Efectos esperados"

12. La respuesta de la SAGARPA para esta sección es:

Los efectos generales del proyecto de Reglamento sobre los mercados nacionales o comercio doméstico, se reflejan en la instrumentación de la certificación orgánica participativa, ya que esta dirigida a los pequeños productores de orgánicos permitiendo su acceso a dicho mercados, en mejores condiciones de competencia. Tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales, la existencia de un Reglamento que norme las actividades de los organismos de certificación, promueve la confiabilidad en la calidad de los productos orgánicos mexicanos. Asimismo, el Reglamento tendrá por efecto equilibrar aspectos de eficiencia económica y protección social a través de los programas que se derivan de la instrumentación del mismo. En consecuencia los efectos esperados sobre la competencia en mercados nacionales e internacionales y de comercio benefician al sector de los involucrados en la producción orgánica.

Esta respuesta no es acorde a lo establecido en el instructivo para la elaboración de la MIR, que para esta sección señala:

El objetivo de este análisis es asegurar que no se afecte innecesariamente el acceso a los mercados, ni que se restrinja indebidamente la actividad económica.

Las regulaciones que subsanan fallas de mercado como la falta de información para los consumidores o externalidades negativas sociales o ambientales son necesarias para lograr la competencia efectiva. Una regulación efectiva debe equilibrar aspectos de eficiencia económica y de protección social.

Al responder esta pregunta, evalúe la manera en que el anteproyecto afectaría:

- La posibilidad de fijación, concertación o manipulación de precios de venta o compra de bienes y servicios.
- La producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes y servicios.
- La importación, exportación, circulación y tránsito de mercancías.
- Los compromisos de México contenidos en tratados comerciales internacionales.

También sería deseable que se evaluara el grado de importancia de estos efectos (considerable, pequeña, menor, etc), y su duración (temporal o permanente).

Si se considera que el anteproyecto no tendrá efectos sobre la competencia y el comercio, presente las razones que justifican esa conclusión.

La SAGARPA no evalúa los efectos aquí planteados, ni asigna un grado de importancia a los mismos. Es necesario que la SAGARPA modifique su respuesta y la acote a lo dispuesto por el instructivo.

Sección "Efectos del anteproyecto sobre los consumidores"

13. La SAGARPA responde:

A través del Proyecto se pretende que aumente la credibilidad y la calidad de los productos orgánicos que se ofrecen a los consumidores, ya que a través del esquema normativo del Reglamento se pretende garantizar que el uso del término "orgánico" corresponda a un

procedimiento de producción bajo ciertas reglas y criterios, situación que anteriormente no se encontraba reglamentada, razón por la cual el uso o distinción de los productos llamados orgánicos era arbitraria y discrecional por parte de sus ofertantes sin garantizar ciertas condiciones de calidad, razón por la cual el esquema que se prevé en el proyecto de Reglamento, tiene la expectativa de un incremento en la oferta de los productos orgánicos, lo que implica una mayor diversidad de productos y mejores condiciones de precio para los consumidores.

Esta respuesta sólo aborda lo referente a la calidad de la información, pero no abarca todo lo requerido por el instructivo para esta sección, por lo que se requiere indicar si se espera aumento o reducción en la disponibilidad y diversidad de bienes y servicios, así como si se espera aumento o reducción en los precios de los bienes y servicios, explicando su respuesta e indicando el grado de importancia de estos efectos y su duración.

Sección "Viabilidad para las micro, pequeñas y medianas empresas para cumplir con las obligaciones establecidas en el anteproyecto"

14. La SAGARPA responde:

Esta regulación tiene como propósito coadyuvar al desarrollo de los productos orgánicos en nuestro país, estableciendo acciones impulso a la productividad y competitividad de los productores en materia orgánica. Asimismo del instrumento se desprende un esquema de trato diferenciado a los pequeños productores identificado como certificación orgánica participativa, lo cual constituye un esquema de promoción y apoyo a los pequeños y medianos participantes para que se integren, o bien mejoren sus prácticas dentro de la cadena productiva de orgánicos.

Como se señaló en las acciones regulatorias, el esquema de certificación orgánica participativa no ha sido debidamente justificado y explicado, por lo que no es posible verificar que este esquema sea favorable para los pequeños y medianos productores. Por otra parte, como se señaló en la sección "consulta", es necesario consultar a estos productores sobre el contenido del anteproyecto. Esta opinión puede ser útil para que la SAGARPA cuente con mayores elementos para la viabilidad de las PyMES para cumplir con las obligaciones establecidas en el anteproyecto.

Secciones "Costos cuantificables y no cuantificables"

15. La SAGARPA no identifica costo alguno en estas secciones. Al respecto señala:

No se prevén costos cuantificables, en virtud de que se aprovecharán las capacidades institucionales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por lo que no implicarán costos adicionales a los que actualmente tiene la citada Secretaría

El instructivo de la MIR es claro en cuanto a que los costos que deben estimarse en esta sección son aquellos en que incurrirán los particulares, no la autoridad, siendo que los costos de la autoridad se evalúan en la sección 13.

Por consiguiente, la SAGARPA deberá llenar estas secciones considerando los costos en que incurrirán los particulares. Para tal efecto, deberá apegarse a lo señalado en el instructivo para la elaboración de la MIR, considerando en su análisis todos los costos asociados a cada una de las acciones regulatorias derivadas del anteproyecto.

Secciones Beneficios cuantificables y no cuantificables"

16. La respuesta de la SAGARPA en esta sección asume que (i) el anteproyecto "consolida" del 85 al 90% de las exportaciones de productos orgánicos, (ii) "dará continuidad" al crecimiento que ha experimentado la operación orgánica en México y (iii) "potencializará" las exportaciones al contar con procedimientos de certificación similares a los de otros países con quienes México tiene tratados comerciales. Sin embargo, no es claro de dónde derivan estos supuestos. Para efectos de que la metodología bajo la cual se calcularon los costos sea sólida, es necesario que la SAGARPA explique cómo llegó a estos supuestos.

17. En la cuantificación, la SAGARPA estima beneficios de 160000 miles de dólares sólo considerando las exportaciones, y esa dependencia calcula ese beneficio asumiendo que el anteproyecto es la razón y el origen de las exportaciones, magnificando así los efectos del anteproyecto que, en la descripción de los beneficios, la propia SAGARPA había descrito sólo como un elemento coadyuvante (esto es consolida y potencializa las exportaciones, da continuidad al crecimiento de la operación orgánica). De igual forma, la SAGARPA asume que el mercado nacional crecerá en la misma medida (sin especificar por qué), asumiendo que el anteproyecto es la razón y origen de del crecimiento de la operación orgánica, en lugar de ser sólo un elemento que puede favorecerlos. Estos supuestos necesariamente conducen a beneficios sobreestimados

18. Adicional a lo anterior, la SAGARPA describe (mas no cuantifica) una serie de costos derivados de la reconversión de los sistemas convencionales y tradicionales a sistemas productivos orgánicos y ecológicos, menores costos ambientales y de salud, y de lo señalado en el numeral anterior y en éste, la SAGARPA concluye que se llegará a unos beneficios de las siguientes magnitudes:

Beneficio: Monto Esperado: 1500000000

Rango del beneficio: Límite inferior: 1200000000

Rango del beneficio: Límite Superior: 1800000000

Sin embargo, no proporciona la metodología, los datos ni las fuentes de la información con las que se calcularon estos costos, lo que impide que sean reproducidos y verificados, sin perjuicio de que, como se señaló antes, es muy probable que estén sobreestimados.

19. Finalmente, la SAGARPA afirma que *"La aprobación no implicará mayores costos para los organismos que han venido trabajando para la certificación de productos para exportación, ofreciendo la oportunidad de mantener su competitividad frente a los productores orgánicos de los países donde se destina las exportaciones orgánicas mexicanas al tener la aprobación gubernamental para operar. De esta manera, se incentivará de forma indirecta las operaciones orgánicas"*. Si bien es factible que no implique costos para esos organismos, sí implicará costos para los productores orgánicos y demás involucrados en el mercado de los productos orgánicos, por lo que se insiste en que éstos sean consultados y en que se estimen los costos y beneficios en que ellos incurrirán.

20. Dentro de la evaluación cualitativa de los beneficios no cuantificables, la SAGARPA menciona que *"el proyecto permitirá evitar la pérdida de confianza de los consumidores extranjeros, lo que se traduciría en una baja de la capacidad de exportación"*. Se sugiere proporcionar datos que respalden esta afirmación, los cuales podrían consistir, por ejemplo en información estadística de casos en que los consumidores extranjeros hayan rechazado los productos mexicanos por carecer actualmente de las características que tendrán a partir de la implementación del anteproyecto.

21. De conformidad con el instructivo para la elaboración de la MIR, se debe identificar el beneficio de acuerdo con un grupo afectado, sin embargo, la SAGARPA no identifica a cuál de los grupos afectados (que la SAGARPA identifica como "El conjunto de personas que realizan operaciones orgánicas en México, es decir, operadores orgánicos, certificadores y aquellos que indirectamente reciban una derrama económica") corresponde cada uno de los beneficios descritos, o bien, en qué proporción gozarán cada uno de estos grupos de los beneficios descritos.

22. Por consiguiente, la SAGARPA deberá modificar la respuesta a esta sección de conformidad con lo establecido en el instructivo para la elaboración de la MIR y considerando lo expuesto en los numerales previos.

Sección "Trámites"

23. LA SAGARPA reporta como un solo trámite la aprobación y la renovación de la aprobación. Dado que son dos procedimientos distintos, es necesario reportarlos como trámites diferentes.
24. Existen otros trámites en el anteproyecto que la SAGARPA no identifica como tales. La SAGARPA debe revisar el anteproyecto a la luz de la definición de trámite establecida en el artículo 69-B de la LFPA y reportar en la MIR los trámites contenidos en el anteproyecto. Entre esos trámites se encuentran:
- el "informe anual de actividades" que los organismos deben entregar al SENASICA (artículo 35, fracción II y 49).
 - el informe que el operador deberá dar al SENASICA (artículo 40). Cabe señalar que no queda claro cuál será el contenido de ese informe, ni los efectos para los que se presenta.
 - la acreditación del caso fortuito o fuerza mayor para obtener la prórroga de la aprobación como organismos (artículo 28, fracción II).
 - la obtención del certificado
 - la renovación del certificado.

Si bien algunos de estos trámites fueron creados por la ley, este anteproyecto los modifica al establecer los requisitos, vigencias, periodos de resolución criterios, etc., por lo que deben ser reportados en la MIR en la sección que corresponda.

Le comunico que una vez recibidas las ampliaciones y correcciones solicitadas, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su recepción la Cofemer podrá proceder de conformidad con el artículo 69-I o 69-J de la LFPA, según corresponda.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Con fundamento en el artículo 10, fracción V, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria


BENJAMÍN CONTRERAS ASTIAZARÁN
COORDINADOR GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

c.c.p. Act. Sergio Juárez Plata. Coordinación General de Proyectos Especiales. COFEMER.