

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE



Oficio No. COFEME/11/2960

Asunto: Dictamen Total, con efectos de final, sobre el anteproyecto denominado "PROY-NOM-155-SCFI-2011, Leche - Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba".

México, D.F., a 24 de noviembre de 2011.

Lic. Eduardo Seldner Ávila
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado "**PROY-NOM-155-SCFI-2011, Leche - Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba**" (Anteproyecto), así como a su manifestación de impacto regulatorio (MIR), los cuales fueron enviados por la Secretaría de Economía (SE) en fecha 30 de junio del 2011, y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el día 1 de julio del mismo año. Asimismo, se hace referencia a la respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones a la MIR enviada por la SE el día 31 de octubre del 2011.

Sobre el particular, se observa que mediante oficio COFEME/11/1773, de fecha 15 de julio del 2011¹, esta Comisión resolvió que la regulación propuesta se ubica en el supuesto previsto por el artículo 3, fracción II, del Acuerdo de Calidad Regulatoria². Por esta razón, resulta procedente continuar con el proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y, en consecuencia, en apego a lo prescrito por los artículos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, la COFEMER expide el siguiente:

Dictamen Total

1. Consideraciones Generales.

En el oficio que la COFEMER emitió el día 15 de julio del 2011, además de resolver a propósito del Acuerdo de Calidad Regulatoria, se solicitó a la SE que presentara información adicional que permitiera, a esta Comisión, llevar a cabo un análisis completo de los costos y beneficios de la regulación que se pretende emitir.

En vista de lo anterior, el 31 de octubre del 2011, la SE emitió el oficio DGN.312.01.2011.2908³, en donde dio respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones referida en el párrafo anterior y,

¹ Disponible en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.cofemer.gob.mx/expediente/v99/COFEME.11.1773.pdf>

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero del 2007.

³ Disponible en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/24504.131.59.7.Respuesta%20Ampliaciones%20y%20Correcciones%20Leche.pdf>

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

según lo estimó conveniente la Dependencia, remitió una nueva versión de la MIR con la que pretende atender las preocupaciones de esta COFEMER.

De este modo, en el presente dictamen se analizará la información proporcionada por la SE en la nueva versión de la MIR y en el oficio DGN.312.01.2011.2908.

2. Definición del problema y objetivos generales.

De acuerdo con lo expresado por la SE, la emisión del Anteproyecto responde a la necesidad de atender dos problemas existentes:

- a) La leche debería contener un promedio de 80% de caseína, en lugar del 70% que señala actualmente la NOM-155-SCFI-2003 "Leche, fórmula láctea y producto lácteo combinado – Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba" (NOM vigente).
- b) La confusión de los consumidores entre la leche y la fórmula láctea; y,

Para corroborar el primer punto (i.e. que la leche es un alimento que contiene un promedio de 80% de caseína, en lugar del 70% que señala la NOM vigente), la SE presentó la publicación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica (USDA), así como los siguientes estudios:

- i. Karen E. Smith, Ph. D., "Background on Milk Protein Products", Wisconsin Center for Dairy Research, Agosto de 2001⁴;
- ii. Gösta Bylund, "Dairy processing handbook", Ed. Tetra Pak Processing Systems AB, Suecia, 1995⁵;
- iii. Goff, Douglas, "Dairy Science and Technology Education", Ed. University of Guelph, Canada, 1995⁶; y,
- iv. Moncada Jiménez, Alfonso y Beatriz Haydeé Pelayo Consuegra, "Análisis químico, microbiológico y fisicoquímico de la leche: Calidad y contenido nutrimental" en "El libro blanco de la leche", Cámara Nacional de Industriales de la Leche, México, marzo de 2011⁷.

Asimismo, la Dependencia, con información de LICONSA, incluyó "el análisis de la relación caseína/proteína en la leche recibida por LICONSA en el periodo que comprende del 1 al 16 de abril de 2011, de donde se desprende que los datos estadísticos media, moda y mediana, se ubican por arriba del 80% de caseína y que los procesos de industrialización de la leche no disminuyen los niveles de dicha proteína"⁸.

Por otra parte, con relación al segundo problema mencionado (i.e. la confusión de los consumidores entre la leche y la fórmula láctea), la SE expresó que en el artículo denominado

⁴ Disponible en: <http://www.foodscience.uoguelph.ca/dairyedu/chem.html>.

⁵ Disponible en: http://www.cdr.wisc.edu/programs/dairyingredients/pdf/dairy_proteins.pdf.

⁶ Disponible en: <http://minnie.uab.es/~veteri/22958/procesos/DAIRYPH.PDF>.

⁷ Disponible en: <http://www.tomaunbuenconsejo.com.mx/prensa/seccion.php?id=12>.

⁸ Disponible en: <http://207.248.177.30/mir/uploadtests/24504.177.59.11.Anexo%20IV.%20Resultados%20de%20refaci%c3%b3n%20case%c3%adna%20-%20prote%c3%adna%20LICONSA.pdf>

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



"Leche y fórmulas... ¿lácteas?" que apareció en la edición de octubre de 2006 de la Revista del Consumidor se señala que "el 69.7% de los consumidores, afirman que la fórmula láctea es leche y aunque mencionan reconocer que se trata de una variante de la leche, cerca del 13% de los consumidores cree que se trata de leche en polvo, o bien, leche vitaminada (9%)".

Bajo esta perspectiva, la SE pretende modificar la NOM vigente, a través del Anteproyecto, con los siguientes objetivos planteados en la MIR:

- i. "Elevar el nivel de la caseína presente en el producto denominado leche, de una especificación de 70% a una de 80%", y
- ii. "Eliminar de la NOM-155-SCFI-2003, lo referente a las especificaciones, denominaciones comerciales y métodos de prueba aplicables a los productos denominados fórmula láctea y producto lácteo combinado, a efecto de contar con dos instrumentos normativos diferentes, que permitan al consumidor diferenciar plenamente entre los últimos productos y la leche"

Al respecto, la COFEMER observa que la información proporcionada por la SE efectivamente apuntaría hacia la existencia de dos problemas:

- a) Una discrepancia entre el contenido de la NOM vigente, con relación al porcentaje de caseína en la leche, y la evidencia científica al respecto; y
- b) Un problema clásico de información asimétrica que en la teoría económica se conoce como *selección adversa*, en donde las partes de una negociación no tienen la información completa sobre la naturaleza (características) de la contraparte. Esto provoca resultados no óptimos en el bienestar ya que hay el riesgo de atraer sólo individuos de determinadas características. Esta teoría fue introducida en 1970 por Akerlof⁹ en su estudio sobre el mercado de autos defectuosos en los Estados Unidos de América, en el cual postuló que en este tipo de mercados acuden tanto quienes quieren vender productos de buena calidad, como quienes quieren deshacerse de los defectuosos que, sin información completa, resultan indistinguibles para los compradores, quienes temen ser estafados pero no saben cómo evitarlo. Como resultado de lo anterior, la teoría económica concluye que ante un escenario de información asimétrica, los mercados no funcionan como en los modelos tradicionales y se requieren instrumentos adicionales para lograr un comportamiento eficiente, ante lo cual se justifica la emisión de regulaciones como la que en esta ocasión se promueve;

Es importante mencionar que en este último caso, si bien la identificación de dicha problemática se sustenta en un estudio del año 2006, en vista de que, en términos de lo señalado por la propia SE en el oficio DGN.312.01.2011.2908, la información emitida por la PROFECO tiene carácter oficial¹⁰ tampoco existe indicio alguno que permita inferir que los patrones de consumo hayan cambiado

⁹ Akerlof, George, The Market for "Lemons": Quality uncertainty and the market mechanism, The Quarterly Journal of Economics, 1970.

¹⁰ En virtud de que el documento en el que aparece fue elaborado por un órgano desconcentrado de la SE.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



desde esa fecha. Por el contrario, la NOM vigente entró en vigor en marzo del 2004 y dos años después (octubre de 2006) se publicó el estudio de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) que evidenció la problemática. Lo mismo sucede en el primer caso, en donde, la respuesta de la Dependencia, referente a que la NOM-155 vigente permite la comercialización de leche con contenido de caseína menor a 80% (i.e. con un límite inferior de 70%) mientras que la SE observa que el promedio de la relación caseína/proteína que actualmente existe en la leche, según datos de LICONSA, así como de documentos académicos y de investigación presentados por la SE, es igual o mayor al 80%.

Por esta razón, la COFEMER opina que la actuación gubernamental se encuentra justificada no solo porque permitiría atender las fallas que tiene la NOM vigente para el cumplimiento de sus objetivos, sino también porque mediante la emisión del Anteproyecto se daría cumplimiento a lo contemplado en el artículo 1, fracción III, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que menciona que la información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características y composición, entre otros aspectos, es uno de los principios básicos en las relaciones de consumo; y al artículo 40, fracción XII, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que establece, dentro de las finalidades de las normas oficiales mexicanas, la determinación de la información comercial y de calidad, entre otras, que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario.

En consecuencia, esta Comisión estima que la regulación propuesta constituiría una medida eficaz para atender una problemática plenamente identificada.

3. Identificación de posibles alternativas regulatorias.

En atención a la petición realizada por esta Comisión, en su solicitud de ampliaciones y correcciones a la MIR, la SE analizó las siguientes opciones:

- a. No emitir regulación alguna;
- b. Emitir una norma mexicana;
- c. Establecer un impuesto especial a servicios y productos (IEPS) a la comercialización interna de sueros de leche en polvo y preparaciones a base de productos lácteos de importación, a fin de regularizar el mercado;
- d. Emitir disposiciones jurídicas que permitieran que los productos lácteos y la leche fueran ofrecidos al consumidor en distintos anaqueles; y,
- e. Llevar a cabo campañas de información entre los consumidores con el objeto de informar sobre las diferencias existentes entre la leche, la fórmula láctea y el producto lácteo combinado.

Sin embargo, del análisis de dichas alternativas, esa Dependencia concluyó que la emisión del Anteproyecto sería la mejor para atender la problemática, al considerar por la misma SE lo siguiente:

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

- i. A decir por la SE, no emitir regulación *"implica que la sociedad siga consumiendo productos lácteos y leche, con sesgos de información que resultan en confusiones al momento de adquirir los productos"*. Asimismo, *"las especificaciones del contenido mínimo de proteína de la leche, seguiría estando por debajo de las que se reconocen a nivel internacional, en detrimento de la nutrición de la población"*;
- ii. Con respecto a la opción de emitir una Norma Mexicana, la Dependencia menciona que *"la finalidad de las normas mexicanas es la de constituir un referente de la calidad de los productos y servicios y la de orientar al consumidor [...] no es la de atender un riesgo"* Adicionalmente mencionan que *"dado su carácter voluntario no atendería la problemática planteada"*;
- iii. Asimismo, la SE señala que no resultaría viable el establecimiento de un impuesto especial a servicios y productos a la comercialización interna de sueros de leche en polvo y preparaciones a base de productos lácteos de importación, a fin de regularizar el mercado, debido a que *"el objetivo de esta y cualquier otra regulación concerniente a una norma oficial mexicana es la atención de un riesgo, no así la creación de impuestos a los productos que compiten dentro de un mercado con características similares"*;
- iv. Con respecto a la opción d) la Dependencia considera que *"la emisión de disposiciones jurídicas que permitieran que los productos lácteos y la leche fueran ofrecidos al consumidor en distintos anaqueles [...] representa barreras a la entrada de productos diferentes a la leche al mercado mexicano, o incluso segregación de los mismos frente al consumidor"*. Asimismo, la SE señaló que *"la medida de ofrecer los productos lácteos en distintos anaqueles violaría la libertad de comercio a que se refiere el artículo 28 de la constitucional"*; y,
- v. Por último, la SE observa que una campaña de información *"no resuelve la problemática planteada, toda vez que existe una norma oficial mexicana vigente en la materia, cuyas especificaciones crean confusión al consumidor y se encuentran desalineadas respecto de las que se establecen en el ámbito internacional"*. No obstante, no descartó el uso de la misma como una medida complementaria a la emisión del Anteproyecto.

Asimismo, en la nueva versión de la MIR, la SE contesta que revisó las disposiciones que contiene el Codex Alimentarius, las disposiciones del Code of Federal Regulations (CFR) y el Acta de Imitación de Productos Lácteos del gobierno de Canadá, donde menciona haber encontrado lo siguiente:

- i. Que *"en lo referente al Codex Alimentarius existe la norma CODEX STAN 206-1999 "Norma General del Codex para el uso de términos lecheros" en dicho instrumento se definen las denominaciones comerciales de los productos que conforman el mercado de la leche, con el objetivo de asegurar un uso correcto de los términos aplicables a los productos que se comercializan en el mercado de la leche y sus derivados, para que de*

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



esta manera se proteja al consumidor contra posibles confusiones o interpretaciones erróneas, garantizando a la par la instrumentación de prácticas leales de comercio...";

- ii. *Asimismo, la SE menciona que "respecto del CFR se encontró una serie de regulaciones aplicables a los diversos subproductos de la leche entera, las cuales se enfocan a la presencia de diferentes procesos industriales, pero que no delimitan el contenido de proteínas con que debieran contar dichos subproductos, toda vez que el CFR solamente contempla el uso de leche que es obtenida directamente del ganado vacuno"; y,*
- iii. *Además la Dependencia especifica que "el Acta de Imitación de Productos Lácteos del gobierno de Canadá, es un referente en el que se ejemplifican las restricciones que tienen las 'imitaciones de productos lácteos' en diferentes países, incluso de manufacturarse, pero que en el caso de la normatividad mexicana se permite la producción y uso de las denominaciones comerciales que establece el Codex Alimentarius".*

Por último, la Secretaría de Economía expresó que *"estudios internacionales, como por ejemplo, Karen E. Smit de la Universidad de Wisconsin, Goff Douglas de la Universidad de Guelph, y Gösta Bylund en su Manual de Procesamiento de Lácteos, señalan que la leche contiene 80% de caseína en su composición, lo cual deja ver que la norma oficial mexicana vigente se encuentra desalineada respecto de los estudios y análisis internacionales que sitúan el porcentaje de caseína presente en la leche 14% por encima del nivel que actualmente se pide en la regulación nacional".*

Así pues, bajo estas consideraciones la SE concluyó que la emisión del Anteproyecto es la alternativa más viable para atender la problemática identificada, pues a decir de la misma Dependencia en el punto 5 de la MIR: *"a través de una Norma Oficial Mexicana, se busca establecer los parámetros mínimos que deben cumplir aquéllos productos que se ostenten como leche en el mercado, con el objeto de reducir o impedir confusión al consumidor; así como, alinear las especificaciones del producto a las que prevalecen en el ámbito internacional".*

Al respecto, la COFEMER coincide que la NOM vigente tiene por objeto regular *"las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de leche, fórmula láctea y producto lácteo combinado, 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 y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen".* Por ello, en un primer acercamiento se tendría que cualquier modificación que se quisiera realizar a las especificaciones fisicoquímicas de la leche, las fórmulas lácteas o los productos lácteos combinados tendría que ser llevada a cabo mediante la modificación de la NOM vigente para evitar incongruencias en el marco jurídico mexicano.

Además es importante que las normas oficiales mexicanas delimiten con precisión el objeto u objetos que regulan. Por ello, atendiendo al hecho de que la NOM vigente regula productos cuya naturaleza y especificaciones son distintos (leche, las fórmulas lácteas y los productos lácteos combinados) la COFEMER estima acertada la división de la NOM vigente en dos, a efecto de



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

garantizar que el Anteproyecto solo establezca las especificaciones fisicoquímicas de la "leche" a efecto de evitar confusiones.

Bajo estas consideraciones, la COFEMER considera que la emisión del Anteproyecto es la alternativa más viable para atender la problemática planteada. Ello, sin perjuicio de que se pudieran implementar medidas complementarias (vgr. la realización de campañas de información) que fortalecieran la eficacia del Anteproyecto en el cumplimiento de su objetivo.

4. Impacto.

a. Beneficios.

La SE menciona que *"con la modificación que se propone se le brinda al consumidor información completa para una adecuada toma de decisiones de compra, a partir de la información comercial que deben contener las etiquetas de los empaques y/o envases de aquellos productos que se ostenten como leche, donde se debe especificar que el producto contiene un mínimo de 30 gramos por litro de las proteínas que le son propias; y de estos 30 gramos de proteínas, al menos el 80% deben ser caseína"*. Asimismo, en el oficio DGN.312.01.2011.2908 puntualizó que *"el objetivo de la regulación no es cambiar los patrones de consumo de los consumidores, sino solo atender el riesgo asociado a la confusión que actualmente experimentan dichos consumidores, al momento de adquirir el producto leche y sus derivados"*

Bajo estas consideraciones, la Dependencia identificó los beneficios derivados del Anteproyecto, con la venta de litros de leche cuyo porcentaje de caseína sería de, al menos, 80% y, concluyó que el beneficio sería de aproximadamente \$20,001 millones de pesos, considerando los siguientes factores.

- i. Que *"las cifras disponibles más recientes del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), de la SAGARPA, durante 2010, el consumo nacional de leche alcanzó la cifra de 4,630 millones de litros"*; y,
- ii. Que *"el último precio rural ponderado del litro de leche, reportado por el SIAP/SAGARPA [...] asciende a 4.32 pesos por litro de leche"*.

Asimismo, la dependencia reconoció que el Anteproyecto también acarrearía beneficios no monetizables relacionados con el aumento del porcentaje de caseína en la leche. En este sentido, la SE enfatizó que, de acuerdo a evaluaciones de impacto a los programas de LICONSA *"el consumo de leche con mayores niveles proteicos disminuye la prevalencia de anemia en más del 50%. Además, las mismas evaluaciones muestran que los niños que consumen leche fortificada, alcanzan una talla 1.8 cm mayor y tienen una prevalencia de talla baja menor que los niños que nunca la reciben. Es importante señalar que la introducción temprana de leche fortificada tiene un efecto de 0.7cm más sobre la talla en comparación de los que la reciben un año después. Los niños que reciben leche fortificada en etapas tempranas tienen una masa muscular 700 g mayor que los que nunca la reciben. Tal aumento es atribuible muy probablemente a la mejoría en el estado de nutrición"*.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



b. Costos

Con relación a los costos, la SE señaló que estarían a cargo de *"los productores que actualmente se ostentan como 'fórmula láctea', y que tendrán la necesidad de realizar nuevas etiquetas para los envases de sus productos, con el objetivo de denominarlos 'producto lácteo' que es el término internacionalmente aceptado para denominar a dichos productos, adicionalmente, dentro de las especificaciones de composición fisicoquímica, actualmente incluyen información comercial en sus etiquetas reportando una relación caseína/proteína, de la leche presente en sus productos, inferior al 80%, con la creación de la norma propuesta, éste sería un segundo motivo para retiquetar los envases de sus productos"*.

Al respecto, es oportuno mencionar que, en respuesta a las ampliaciones y correcciones solicitadas por esta Comisión, la SE aclaró los siguientes aspectos:

- a) Que *"mediante escrito de fecha 26 de agosto de 2011, se recibió información proveniente de la CANILEC, señalando en el primero de sus apartados lo siguiente: 'el hecho de cambiar el porcentaje de caseína que debe tener la leche conlleva diversos costos adicionales al sector que deben ser cuantificados e incorporados al análisis. Por ejemplo: 1. El sector ganadero deberá cumplir con un nuevo estándar de caseína, para lo cual se requieren ajustes en la alimentación del ganado, entre otros factores'; no obstante, esta información no presenta fuentes o sustento bibliográfico que permita a la SE corroborarla, y a su vez el sector ganadero no ha presentado a esta dependencia, información alguna que permita confirmar lo señalado por la CANILEC"*
- b) Que *"del ganado vacuno en México se obtiene producto 'leche' con una relación caseína proteína del 80%; no obstante, las especificaciones de la norma oficial mexicana vigente 'NOM-155-SCFI-2003, Leche, fórmula láctea y producto lácteo combinado - Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y método de prueba', dan opción a los industriales de la leche, de extraer caseína de la leche, y comercializar el producto leche, hasta una relación caseína proteína mínima del 70, y toda vez que lo que se desea señalar en la MIR es que el aumento de la caseína no tendrá un costo para los productores y comercializadores; y que lo que pudiera convertirse en un costo, pero que no es materia de esta MIR, y por ende no debe calcularse como parte de los costos que incidirán en el dictamen del Anteproyecto denominado 'PROY-NOM-155-SCFI-2011, Leche - Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba', es el proceso industrial para la extracción de la caseína de la leche, a efecto de que la misma pase del 80% al 70%" y,*
- c) Que *"toda vez que el Anteproyecto denominado 'PROY-NOM-155-SCFI-2011, Leche - Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba', se concibe bajo el esquema de una norma no certificable, sino solo verificable por la autoridad competente, por atender a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 50 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, los costos de las*

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

modificaciones de las especificaciones referidas en los numerales 8.3.2.1, 8.3.2.1.1, 8.3.5 y 8.3.6 solo serán asumidos por dicha autoridad competente, en este caso la PROFECO, por lo que como bien lo indica el mismo oficio No. COFEME/11/1773, 'aquellos derivados de erogaciones del sector público serán absorbidos por el Estado, y por tanto, no representan costos de implementación para los particulares'; en este sentido estos costos no serán aplicados a los objetos obligados del anteproyecto en comento".

Asimismo, se observa que, si bien la SE no respondió cuáles serían los efectos que el aumento de las especificaciones de caseína podrían producir en los productos que no cumplan con la norma, así como lo que podría producir en el abasto de leche en el país, es importante mencionar que en el oficio DGN.312.01.2011.2908 se atiende lo siguiente:

- a) Que el análisis de la relación caseína/proteína en la leche recibida por LICONSA delata que el promedio de caseína en la leche producida en el país es de 81.39%, lo que permitiría asumir que la mayor parte de los productos que hoy en día se comercializan en el mercado como "leche" cumplen con las especificaciones técnicas contenidas en el Anteproyecto; y,
- b) Que en la respuesta a la pregunta 11 de la MIR la SE señaló que "el consumidor tendrá acceso a la misma variedad de productos que actualmente encuentra en el mercado; no obstante, contará con información certera sobre lo que realmente está adquiriendo, por lo que ejercerá sus decisiones de compra libremente, sin inducción a error; a la vez que obtendrá el mismo nivel de nutrición que se oferta por el producto leche en el ámbito internacional".

Así pues, considerando que el único costo que generaría el Anteproyecto sería el cambio de las etiquetas de los productos, la SE realizó una estimación aproximada del mismo con los elementos que a continuación se indican:

- a) "El volumen de consumo de leche para el año 2010 ascendió a 4,630 millones de litros, suponiendo que el consumo se mantiene constante, ésta sería la cantidad de producto que debería ser reetiquetado para cumplir con los requisitos que la regulación propuesta menciona y poder expresar de forma clara y veraz los niveles de caseína presentes en el producto";
- b) "la presentación de producto más común en el mercado es de 1 litro, con lo que al ser 4,630 millones de litros los que necesitarían ser reetiquetados para cumplir con las especificaciones de la leche ese sería el número total de cajas a reetiquetar"; y,
- c) "El precio promedio de un millar de etiquetas, a precio de mayoreo de acuerdo con cotizaciones llevadas a cabo en el mercado, es de \$142 pesos".

Con base en dicha información, la SE estimó el costo del Anteproyecto en \$657.46 millones de pesos.

c. Valoración de la COFEMER



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



Al respecto, la COFEMER observa que el cálculo de los beneficios que generará la separación de la norma no necesariamente debe ser estimada sobre la totalidad del consumo de leche en un año, toda vez que la información proporcionada por la SE apunta a que no todo el público consumidor de leche asimila a este producto con la "fórmula láctea".

Por ello, es conveniente que en el cálculo de los beneficios de la regulación se considere que el 69.7% de los consumidores afirma que la fórmula láctea es leche. De este modo, los beneficios se obtendrían multiplicando dicho porcentaje por el total de los beneficios planteados por la SE (\$20,001 millones de pesos). Así, el resultado de dicha operación sería de \$13,940 millones de pesos.

Por otra parte, con relación a los costos, es importante reconocer que de acuerdo a la información proporcionada por la SE "el hecho de aumentar el nivel de la caseína no generará un costo a los productores y procesadores, ya que la leche que se obtiene directamente del ganado vacuno, contiene 80% de caseína o más". Esta situación se evidencia, en particular, a través del "análisis de la relación caseína/proteína en la leche recibida por LICONSA" que presentó la SE, en donde aparece que, tan solo en el periodo del 1 al 16 de abril del 2011, se obtuvieron los siguientes resultados:

Estadística Descriptiva	
Media	81.39
Error típico	0.08
Mediana	81.88
Moda	83.06

Fuente: LICONSA

De ahí que, considerando que el promedio de caseína encontrado en la leche de LICONSA es superior al 80%, como lo plantea la SE en la MIR, sería de esperarse que este promedio se encontrara también en los productos "leche" que son actualmente vendidos en el mercado por el sector civil, una vez entrada en vigor la modificación a la regulación.

Cabe mencionar que el cálculo de los beneficios mencionados se basa en la información del SIAP y LICONSA como fuente oficial de referencia que presentó la SE, considerando que, como lo menciona dicha dependencia en su oficio DGN.312.01.2011.2908, "todo el producto denominado 'leche', que se ha comercializado desde la entrada en vigor de esta norma oficial mexicana; es decir, desde el 10 de marzo de 2004 y hasta la fecha, ha tenido la opción de comercializarse con un contenido de caseína menor al 80%, teniendo como límite inferior el 70%".

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

Así las cosas, habiéndose observado que los beneficios del Anteproyecto podrían ser, aproximadamente, de \$13,940 millones de pesos (ello sin considerar los beneficios en términos de nutrición de la población) y que los costos solo ascenderían a \$657.46 millones de pesos, sería dable concluir que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

5. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con relación al cumplimiento y aplicación del Anteproyecto, la SE expresó que lo llevará a cabo "[...] por conducto de la PROFECO".

Por su parte, con relación a la verificación y vigilancia de la propuesta, la Dependencia mencionó que *"las pruebas, verificación y certificación no son obligatorias para los particulares. Esto es, se debe cumplir obligatoriamente con las especificaciones técnicas que marca la norma para poder comercializar un producto como la leche. Ahora bien, un particular podrá recurrir a una persona acreditada y aprobada, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para comprobar si el producto cumple con la norma. La PROFECO, a través de actos de verificación y vigilancia determinará si los productos cumplen con la norma, de no hacerlo procederá a sancionar o determinar otras medidas conforme al marco legal aplicable"*.

Por último, con respecto a la evaluación de la regulación la SE menciona que: *"Una forma a través de la cual se podrá evaluar el logro de los objetivos de la regulación propuesta es mediante el seguimiento de los estudios elaborados por la Procuraduría Federal del Consumidor. Se espera que una vez implementada la modificación a la NOM vigente, pueda atenuarse el riesgo de que el consumidor adquiriera un producto que él considere de manera errónea como leche, por no comprender claramente la diferencia existente entre la leche y un producto lácteo con otra denominación comercial"*.

Al respecto, la COFEMER observa que, de conformidad con lo señalado por la SE en el oficio DGN.312.01.2011.2908, el numeral 10 (Evaluación de la conformidad) del Anteproyecto se modificó para aclarar su contenido y, en este sentido, con la modificación se haría patente que la norma oficial mexicana no será certificable, aunque se prevé que las empresas obligadas a su cumplimiento puedan buscar, voluntariamente, dicha certificación, en términos de lo expresado en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

Por su parte, el numeral 11 del Anteproyecto no sufrió modificaciones y únicamente expresa que la verificación y vigilancia estarán a cargo de la SE, de la PROFECO y de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios conforme a sus respectivas atribuciones.

Por ello, en virtud de que la evaluación de la conformidad no requerirá el desembolso de recursos para certificar el cumplimiento de la norma (salvo en los casos en que las empresas voluntariamente soliciten dicha certificación) y la verificación y vigilancia del cumplimiento de la propuesta estarán a cargo de diversos órganos de la administración pública federal, en el ámbito



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA



de lo que señalen las normas jurídicas aplicables, esta Comisión considera que estos mecanismos no generarían costos adicionales a los particulares.

6. Consulta pública.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, se manifiesta que el Anteproyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 1 de julio de 2011.

Igualmente, se verificó que, desde la fecha de publicación del Anteproyecto en el portal de internet de la COFEMER, se recibieron los siguientes comentarios:

No.	Código de identificación	Nombre de quien firma o envía	Empresa/Asociación/Particular	Fecha de recepción
1	<u>B001102663</u>	Lic. José García González	Cámara Nacional de Industriales de la Leche (CANILEC)	14 julio 2011
2	<u>B001102684</u>	Mónica A. Alvarado Tlapalama	Particular	18 julio 2011
3	<u>B001104094</u>	Lic. Raúl Riquelme Cacho/ Lic. José García González	Cámara Nacional de Industriales de la Leche (CANILEC)	17 noviembre 2011

Al respecto, se observa que en la respuesta a las ampliaciones y correcciones la SE dio contestación puntual a cada uno de los planteamientos expresados en el comentario del Lic. José García González, toda vez que el mismo fue referido por la COFEMER en su oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones.

No obstante lo anterior, en términos de lo expresado en el artículo 69-J, segundo párrafo, de la LFPA, se solicita a la SE que considere, de manera previa a la publicación del Anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los comentarios de la C. Mónica A. Alvarado Tlapalama (recibido el 18 de julio del 2011) y de los Licenciados Raúl Riquelme Cacho y José García González (recibido el 17 de noviembre de 2011).

Finalmente, por lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final, por lo que la SE puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido Anteproyecto en el DOF, atento a lo establecido en el artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

El presente Dictamen Total, con efectos de final se emite con fundamento en los artículos 69-E, fracción II; 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA; 7, fracción II; y 9, fracciones XI y XXV, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como Primero, fracción II, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican¹¹.

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

Atentamente
El Coordinador General

Paulo Esteban Alcaraz Arias

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.

