

ACUSE

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



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

Oficio No. COFEME/18/3702

Asunto: Dictamen Total, no final, sobre la propuesta regulatoria denominada Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-222-SCFI/SAGARPA-2017 "Leche en polvo o leche deshidratada-materia prima-especificaciones, información comercial y métodos de prueba".

Ciudad de México, 1° de octubre de 2018



Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia a la propuesta regulatoria denominada *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-222-SCFI/SAGARPA-2017 Leche en polvo o leche deshidratada-materia prima-especificaciones, información comercial y métodos de prueba* (Propuesta Regulatoria), así como a su respectivo formulario de análisis de impacto regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹ y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 24 de septiembre de 2018. Lo anterior, en respuesta al Dictamen Total, no final, emitido por esta Comisión el 3 de abril de 2018 mediante oficio COFEME/18/1418. Asimismo, no se omite hacer mención de su versión anterior recibida el 18 de septiembre de 2018, por el mismo medio.

Sobre el particular, es importante mencionar que la primera versión de la Propuesta Regulatoria y la entonces Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) respectiva, fueron recibidas el 15 de noviembre de 2017. Al respecto esta Comisión resolvió a través del oficio COFEME/17/6607, de fecha 30 de noviembre de 2017, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial) la procedencia del supuesto aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que los artículos 38 fracción II y 39 fracciones V y VII de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) establecen que la SE expedirá las normas oficiales mexicanas a que se refiere, entre otras la fracción I del artículo 40 de la LFMN, es decir las que tengan como finalidad establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación

¹ www.cofemersimir.gob.mx

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

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

de recursos naturales; así como que deberá coordinarse con las demás dependencias para el adecuado cumplimiento de las disposiciones de la LFMN.

Adicionalmente, se informó la imposibilidad de verificar la procedencia del supuesto de calidad indicado por esa Dependencia (i.e. los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter general, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, tal y como se detalló en el apartado III. Impacto de la regulación del citado oficio número COFEME/17/6607.

En ese sentido, la Propuesta Regulatoria y su MIR correspondiente se sujetaron al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) entonces vigente, por lo que con fundamento en los artículos Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial, así como 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-I de la LFPA, esta Comisión solicitó a la SE ampliaciones y correcciones respecto de la MIR mediante el oficio referido en el párrafo que antecede.

Al respecto, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta Comisión tiene a bien expedir el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

De conformidad con lo mencionado en el Dictamen Total, no final, en relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la SE a través del documento *20180315103728_44836_Respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones Leche en Polvo f.docx* anexo a la MIR, refirió:

“En cumplimiento con el Artículo 5to del ‘Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo’, y en respuesta al comentario recibido por parte de la COFEMER, a continuación, se señalan los dos actos sujetos a ser abrogados:

- Trámite 16-002-C Solicitud de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura componente pesca (SAGARPA)*
- Trámite 16-001-C Solicitud de apoyo al programa procampo productivo diésel marino (SAGARPA)*

Los trámites antes señalados se encuentran correctamente registrados y forman parte del Programa de Mejora Regulatoria 2017-2018 y están identificados en el primer elemento del referido programa que es ‘Promover acciones de simplificación de alto impacto en trámites y regulaciones’ ”.

Respecto a lo anterior, esta Comisión observó en el oficio COFEME/18/1418 que si bien la SE proporcionó la citada información, ésta resultó insuficiente para los efectos del Acuerdo Presidencial, ello toda vez que derivado de una búsqueda de los trámites referidos, se pudo constatar que actualmente éstos no están inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

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

En ese sentido, mediante el Dictamen Total, no final se solicitó a la Dependencia proporcionar la información necesaria que refiere el Artículo Quinto, párrafos primero y segundo del Acuerdo Presidencial.

Ahora bien, con el fin de dar cumplimiento al requerimiento respecto de la simplificación regulatoria, la SE en su envío del 24 de septiembre de 2018 adjuntó el documento denominado *20180924162846_45991_C-B SINEC Actualizado al 19-09-2018.vf.docx*, en el cual se presenta un Costo-Beneficio de la Implementación del Sistema Integral de Normas y Evaluación de la Conformidad para realizar trámites en línea; no obstante lo anterior la Secretaría no especificó de manera concreta las medidas de flexibilización o eliminación de obligaciones regulatorias, contenidas en dicho Sistema.

Aunado a lo anterior, esta Comisión da cuenta que en la Propuesta Regulatoria, no se incluyen las acciones de simplificación regulatorias, en este sentido, a efecto que la SE esté en posibilidades de cumplir con lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, es necesario desahogar lo requerido en el presente apartado.

II. Consideraciones generales

Tal y como se mencionó en el Dictamen Total, no final, de acuerdo a la información contenida en el Programa Nacional de Normalización 2018³, se advierte que la SE tiene contemplada la emisión de la norma en trato, con base en el siguiente objetivo y justificación:

“Objetivo y Justificación: Elaborar de manera conjunta SE-SAGARPA la Norma Oficial Mexicana que establezca las especificaciones fisicoquímicas y sanitarias que debe reunir la leche en polvo, nacional e importada, para ser utilizada como materia prima en la elaboración de productos lácteos y otros alimentos consumo humano, así como los métodos de prueba requeridos para demostrar su cumplimiento. Es necesario establecer las especificaciones fisicoquímicas y sanitarias que debe cumplir la leche en polvo, usada como materia prima en la elaboración de productos lácteos y otros alimentos consumo humano, a fin de asegurar la calidad y autenticidad de los productos terminados. En el mercado nacional se comercializa una gran cantidad de leche en polvo, como materia primas para la elaboración de productos lácteos y otros alimentos consumo humano, la cual no siempre cumple con las especificaciones mínimas necesarias que garanticen la autenticidad e inocuidad del producto, razón por la cual se propone la elaboración conjunta de esta Norma Oficial Mexicana, a fin de regular sus especificaciones fisicoquímicas y sanitarias, para asegurar su calidad e idoneidad para los fines previstos.”

En ese orden de ideas, desde el punto de vista de la mejora regulatoria y tomando en consideración la información que proporcionó la SE en el AIR, y toda vez que la presente Propuesta Regulatoria, coadyuvará a solventar un vacío normativo sobre las particularidades referentes a la denominación, especificaciones y etiquetado para la leche en polvo, se reitera que en la opinión de la CONAMER la emisión de la regulación resulta adecuada.

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

III. Definición del problema y objetivos generales

A. Definición del problema

Respecto a la problemática que dio origen a la Propuesta Regulatoria, se observa que en el primer envío efectuado por parte de la SE, dicha Dependencia proporcionó la siguiente información

“En el país existen diversas industrias que utilizan la leche en polvo o deshidratada como insumo para ulterior manufactura de productos finales. Las características de (sic) físico-químicas del producto no son informadas apropiadamente a los usuarios, por lo que es posible que se utilice leche en polvo o deshidratada que no es adecuada para el proceso de producción, es decir, se puede incorporar al proceso productivo de un producto final que está destinado al consumo humano, leche en polvo que está diseñada para utilizarse en la manufactura de productos para consumo animal, las materias primas mencionadas (leche en polvo para consumo humano y para consumo animal) tienen características físico-químicas diferentes, por mencionar un ejemplo.

Actualmente no se cuenta con la suficiente información de las características físico-químicas del producto leche en polvo o deshidratada que permita a los usuarios tomar decisiones de acuerdo al proceso productivo en el cual utilizarán el producto, lo que puede generar competencia desigual entre los productores de un mismo producto final que utilizan leche en polvo como materia prima; ya que algunos productores de productos finales para consumo humano pueden utilizar leche en polvo con un menor costo (por ejemplo, leche en polvo diseñada para elaborar productos finales para consumo animal), obteniendo una ventaja, en relación con aquellos que utilizan una leche en polvo diseñada para elaboración de productos para consumo humano y viceversa. La implementación de la norma permitirá que la leche en polvo que se comercialice en el país cuente con la información de las características físico-químicas, permitiendo una estandarización en su contenido y una competencia justa entre los productores que utilizan leche en polvo como materia prima.

...”

Ahora bien, una vez analizado lo anterior, esta Comisión informó a la SE lo siguiente:

“...esta Comisión observa que respecto a la problemática antes aludida, no se incluyó información empírica (estadística o científica) que respalde claramente las afirmaciones realizadas por el regulador. Lo anterior, a pesar de los datos proporcionados respecto de las unidades económicas que elaboran lácteos a nivel nacional, lo referente al Programa de Abasto Social de Leche LICONSA, las importaciones de leche en polvo...

...

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

Derivado de lo anterior, el 15 de marzo del presente año, a través del documento denominado 20180315103728_44836_Respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones Leche en Polvo f.docx, esa Dependencia desahogó el referido requerimiento:

“Dando respuesta a los comentarios recibidos por COFEMER, en específico al numeral II “Definición del problema y objetivos de la regulación”, para una mejor comprensión se reformula la descripción y justificación de la problemática que atañe al Anteproyecto en cuestión.

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

La leche en polvo a nivel nacional es empleada por diversas industrias como materia prima para la producción de productos finales. El hecho de que actualmente se carezca de una regulación obligatoria que establezca como requerimiento el informar de forma clara y precisa las características físico-químicas de la leche en polvo a los usuarios, hace posible que se utilice leche en polvo o deshidratada que no cumpla con las características mínimas adecuadas para el proceso de producción, es decir, se puede incorporar al proceso productivo de un producto final que está destinado al consumo humano, leche en polvo que está diseñada para utilizarse en la manufactura de productos para consumo animal, las materias primas mencionadas (leche en polvo para consumo humano y para consumo animal) tienen características físico-químicas diferentes.

Actualmente en la leche en polvo o deshidratada no se señala información suficiente respecto de sus características físico-químicas y por ende no permite a los fabricantes que la emplean como insumo tomar decisiones informadas y certeras enfocadas a su proceso productivo. Lo anterior conlleva a que se induzca al error a los fabricantes, y tiene repercusiones también a nivel mercado ya que genera competencia desleal entre los productores de un mismo producto final que utilizan leche en polvo como materia prima; ya que algunos productores de productos finales para consumo humano utilizan, no necesariamente de forma voluntaria, leche en polvo diseñada para elaborar productos finales para consumo animal, la cual tiene un menor costo. Resultando en la obtención una ventaja económica en materia de costos con relación a aquellos productores que sí utilizan una leche en polvo diseñada para elaboración de productos para consumo humano. La implementación de la presente regulación permitirá que la leche en polvo que se comercialice en el país cuente con información suficiente de las características físico-químicas, permitiendo una compra consciente por parte de la industria, una estandarización en el contenido y por lo tanto una competencia justa entre los productores que utilizan leche en polvo como materia prima y así cumplir con la obligación conferida en el artículo 39 fracción V y 40 fracción I de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización respecto de velar por la seguridad y salud de la población nacional.

Adicionalmente, la problemática se sustenta en la diferencia entre el precio promedio ponderado internacional de la leche en polvo y el precio promedio internacional de leche para animales. Pues podemos calcular el costo de los fabricantes que son inducidos al error, así como la desventaja en la que se coloca a los fabricantes que si emplean leche en polvo para consumo humano en su proceso productivo. De acuerdo con el "Censo Económico de 2014", en México existen 3,441 unidades económicas que elaboran lácteos a nivel nacional, de los cuales 119 elaboran leche líquida, 24 leche en polvo y 3,298 elaboran derivados y fermentos lácteos (INEGI, 2014). Y las importaciones, que están reguladas por una política de cupos de importación libres de arancel, que desde 2005, son de 80 mil toneladas, lo que equivale a 885 millones de leche líquida. Se estima que aproximadamente el 10% del producto que se comercializa a nivel nacional no cumple con las especificaciones necesarias para ser leche en polvo y se vende como tal, generando un sobre precio para la Industria de productores que utilizan la leche en polvo o deshidratada como materia prima para elaborar productos finales de \$115,932,862 pesos para 2017.

Finalmente, la falta de señalamiento respecto de las características físico-químicas, representa también un riesgo para la duración de los productos terminados, toda vez que la variación en las partículas quemadas repercute directamente en la durabilidad del producto antes de caducar. Por ello, independientemente del costo para los fabricantes por este motivo, si no se tiene conocimiento de las características del insumo que se está empleando, la caducidad de los productos finales no puede ser informada de forma certera a los consumidores, pudiendo causar daños a su salud como por ejemplo reacciones alérgicas o intoxicaciones.

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

Por todo lo anteriormente expresado, es de vital importancia que toda la leche en polvo o deshidratada que se importe y/o comercialice en México cumpla con las características físico-químicas señaladas en la presente regulación y así, se tenga certeza acerca del producto que están adquiriendo. Lo cual representará una garantía de calidad de los productos finales elaborados con dicho insumo, además de coadyuvar a una competencia justa entre los productores que utilizan la leche en polvo como insumo.”

En respuesta a lo anterior, este órgano desconcentrado consideró como justificada la situación que da origen a la regulación propuesta; lo anterior toda vez que a decir de esta Comisión la Propuesta Regulatoria tiene por objeto resolver un problema de información asimétrica y más específicamente de selección adversa, lo que finalmente se traduce en una pérdida del bienestar social, por lo que se estima conveniente la emisión de la regulación.

En ese sentido en el referido Dictamen Total no Final, este órgano desconcentrado tuvo por atendido el señalamiento indicado para el presente apartado.

B. Objetivos Generales

En cuanto a este apartado, la SE expresó que el objetivo de la Propuesta Regulatoria es:

“...establecer las especificaciones físicoquímicas, información comercial y los métodos de prueba contenidos en el proyecto de Norma Oficial Mexicana ‘Leche en polvo o leche deshidratada - materia prima – especificaciones, información comercial y métodos de prueba’ que son aplicables a la leche en polvo que se comercializa como materia prima dentro del territorio nacional; con ello se busca proveer de mayor información, referente a los parámetros físico-químicos que tiene la leche en polvo o deshidratada, a los agentes económicos que la utilizan como materia prima en posteriores procesos de manufactura de productos finales, a fin de brindar información para una adecuada toma de decisiones conforme a sus procesos productivos y con ello reducir la incertidumbre respecto al producto que están utilizando, así como los costos de transacción relacionados con la información...”

En ese sentido, en el Dictamen Total no Final, la CONAMER concluyó que la SE justificó cabalmente los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que se estima conveniente la emisión de la Propuesta Regulatoria, toda vez que ésta podría constituir una medida efectiva para atender la situación identificada.

IV. Identificación de posibles alternativas regulatorias

Respecto a este apartado, de acuerdo con la información incluida en la MIR enviada por la SE, se observó y analizó referente a *No emitir regulación* alguna, respecto de lo cual esa Dependencia dio a conocer que *esta alternativa no resulta viable ya que implica dejar de reconocer el riesgo existente de que la norma vigente no considera que en el mercado existen productos que no presentan la información adecuada para que el consumidor tome una decisión de consumo informada. Asimismo, la baja en el aporte de proteínas propias de la leche que han experimentado algunos productos denominados yogurt, hace necesario buscar incrementar los niveles de proteína propias de la leche en los productos y que forman parte de la dieta diaria de las familias.*

Por lo que hace a los *Esquemas de autorregulación*, se evaluó la alternativa *... sin embargo, se concluyó que la alternativa tampoco es viable ya que los programas de autorregulación y difusión por sí (sic) solos no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica, aspectos que si son cubiertos a través de una Norma Oficial Mexicana.*

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

En lo referente a la opción de *Esquemas voluntarios*, esa Secretaría señaló que *actualmente existen normas mexicanas que hacen una clasificación del producto con contenido de proteínas mayores a los que actualmente tiene la NOM en comento y que, ne (sic) parte, se retoma en el proyecto de modificación. No obstante anterior, una de las múltiples características que distinguen a las normas mexicana (sic) es su carácter voluntario, mismo que resulta insuficiente cuando lo que se busca es brindar información suficiente de los productos de consumo generalizado y frecuente, para que el consumidor tome una decisión informada. Por es necesario establecer una clasificación mínima obligatorio que permita atenuar el riesgo de que los usuarios tomen una mala elección o sean defraudados por le (sic) producto que adquieren, la clasificación se hace con base en lo que existe en el mercado y normas mexicanas. El costo de implementar esta alternativa depende totalmente del número de oferentes de productores y comercializadores de yogurt que decidieran voluntariamente sujetarse a las normas mexicanas, al ser éstas disposiciones de carácter voluntario no se tiene certeza del número de productores y comercializadores que estarían dispuestos a cumplir con las clasificaciones y especificaciones de proteína propia de la leche contenidas en las normas mexicanas.*

De la misma forma por lo que hace a los *Incentivos económicos* la SE concluyó que éstos *no representan una alternativa viable, debido a que la problemática planteada en la presente MIR, no se relaciona con la capacidad económica de los productores que elaboran yogurt, ya que lo que se busca mediante una Norma Oficial Mexicana es atender un riesgo, para que el consumidor no sea sujeto de un fraude adquiriendo un producto que no es lo que dice ser.*

Finalmente respecto de emitir *otro tipo de regulación*, señaló que ésta *no implica una alternativa con la que se pueda resolver la problemática planteada, toda vez que es indispensable contar con un mecanismo jurídico que permita garantizar que los consumidores que adquieren (sic) el producto denominado yogurt, cuenten con la seguridad de que el producto que están (sic) adquiriendo cumplen con las especificaciones físico (sic) químicas necesarias para contar con tal denominación.*”

Derivado de lo anterior, esa Dependencia concluyó que la Propuesta Regulatoria resulta ser la mejor opción para enfrentar la problemática, en virtud de que:

“La alternativa viable es establecer un referente normativo obligatorio que sea congruente con lo que existe actualmente en el mercado, al tiempo que obligue a los productores proporcionar la información comercial suficiente para que los consumidores puedan tomar decisiones de consumo informadas. La norma que nos ocupa ha sido aplicada como Norma Oficial Mexicana por más de diez años, durante los cuales se ha detectado que si bien la regulación actual ofrece cierto nivel de información al consumidor, aún se observa que existen aspectos sin atender o que se pueden mejorar, como lo demuestran los productos que están en el mercado (que se denominan yogurt natural sin serlo o con fruta pero son con sabor a fruta) y el estudio de PROFECO. Lo anterior demuestra la necesidad apremiante de mantener actualizado nuestro esquema regulatorio, circunstancia que busca corregirse a partir de la modificación que se propone a la norma vigente.”

A la luz de tales consideraciones la CONAMER observó que, esa Secretaría dio cabal cumplimiento al presente apartado, al presentar y comparar las alternativas que podrían resolver la problemática existente.

V. Impacto de la Regulación

A. Trámites

Respecto al presente apartado, la SE señaló que la Propuesta Regulatoria no crea, modifica, ni elimina trámites, por lo que una vez revisada la misma, esta Comisión reitera lo estipulado en el Dictamen Total no Final, en el sentido de que la regulación no contiene información relacionada con este apartado.

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

B. Acciones regulatorias

En relación al análisis de acciones regulatorias, esta Comisión observó en su oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones un desglose sobre las disposiciones de la Propuesta Regulatoria en comento, así como la justificación correspondiente, a decir:

“Establecen requisitos

Artículos aplicables: Artículo 5 “Denominación Comercial”, Artículo 6 “Especificaciones”, Tabla 2, Artículo 7 “Etiquetado comercial del envase”, 8.2 “Muestreo”

Justificación:

Artículo 5 “Denominación Comercial”: en el presente se establecen los requisitos que debe cumplir el producto para poder denominarse leche entera en polvo, leche parcialmente descremada en polvo o leche descremada en polvo. Al establecerse dichos requisitos, se brinda certeza de que el producto que tiene tal denominación cumple con un parámetro claro y preciso, fomentando así el objeto del presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana de brindar elementos que permitan prevenir y disminuir los riesgos de error o competencia desleal asociados causados por falta de información o no cumplimiento.

Artículo 6 “Especificaciones”, Tabla 2: Se establecen los requisitos que debe cumplir la leche en polvo respecto de sus especificaciones fisicoquímicas y los métodos de prueba que debe cumplir. La importancia de establecer dichos requisitos radica en que, son éstos los que permiten garantizar las características de este producto. El presente capítulo refuerza el objetivo de la regulación en cuestión, toda vez que al establecerse los requisitos respecto de las especificaciones que debe contener la leche en polvo, se puede tener certeza de la calidad y por ende proteger a los consumidores de dicho producto.

Artículo 7 “Etiquetado comercial del envase”: Se establece el etiquetado comercial que deben cumplir los envases de los productos objeto de la regulación. El objetivo que persigue esta acción regulatoria es que los fabricantes brinden información comercial, que no induzca a error y/o confusión al comprador, o bien, que fomente prácticas desleales de comercio.

8.2 “Muestreo”: Con la finalidad de promover el comercio y fomentar que se comercialicen productos de calidad y que cumplan con las especificaciones de la presente Norma Oficial Mexicana, el artículo 8.2 de la misma establece el mecanismo para llevar a cabo el muestreo. Esto refuerza el objetivo ya que, mediante dicho muestreo, se busca que efectivamente se cumpla con las características de elaboración de la leche en polvo.

Establecen obligaciones

Artículo aplicable: Artículo 7 “Etiquetado comercial del envase”

Justificación: Se establece la obligación de incluir en el envase el etiquetado comercial que informe respecto de las características fisicoquímicas de los productos objeto de la presente regulación. El objetivo que persigue esta acción regulatoria es obligar a que los fabricantes brinden información comercial que no induzca a error o confusión al comprador, y así evitar que se fomenten prácticas desleales de comercio.

Establecen o modifican estándares técnicos

Artículos aplicables: Artículo 5 “Denominación Comercial” y Artículo 6 “Especificaciones”, Tabla 2.



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

Justificación:

Artículo 5 "Denominación Comercial": en el presente se establecen los estándares que debe cumplir el producto para poder denominarse leche entera en polvo, leche parcialmente descremada en polvo o leche descremada en polvo. Al establecerse dichos estándares, se brinda certeza de que el producto que tiene tal denominación cumple con un parámetro claro y preciso, fomentando así el objeto del presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana de brindar elementos que permitan prevenir y disminuir los riesgos de error o competencia desleal asociados causados por falta de información o no cumplimiento

Artículo 6 "Especificaciones", Tabla 2: Se establecen los estándares técnicos bajo los cuales se deben llevar a cabo los métodos de prueba que debe cumplir el producto denominado leche en polvo. La importancia de establecer dichos estándares respecto de las especificaciones radica en que, son éstas las que ayudan a analizar las características de este producto y que solamente son atribuibles al mismo. El presente capítulo es vital para el cumplimiento del objetivo de la regulación en cuestión, toda vez que comprueba las especificaciones que debe contener la leche en polvo, y así se puede tener certeza de la calidad y por ende proteger a los consumidores de dicho producto.

Establecen procedimientos de la evaluación de la conformidad

Artículos aplicables: Capítulo 8 "Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad (PEC)"

Justificación: Se desarrolló el procedimiento para la evaluación de la conformidad (PEC), con fundamento en el Artículo 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, con el fin de comprobar el cumplimiento de la presente norma oficial mexicana. El presente capítulo detalla el mecanismo para que los particulares demuestren cumplimiento de la leche en polvo con los requisitos establecidos en el Proyecto de Norma Oficial Mexicana. Así mismo, establece las condiciones con las que deben cumplir los Organismos de Certificación de Producto y los Laboratorios de Pruebas que evalúen la conformidad del presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana. A través del presente capítulo se refuerza el objetivo del Proyecto de Norma Oficial Mexicana en cuestión respecto de la leche en polvo o leche deshidratada, sus especificaciones, la información comercial, los métodos de prueba y las pruebas de verificación, así como los procesos que proporcionen a la población elementos que les permita prevenir y disminuir los riesgos asociados causados por falta de información o no cumplimiento.

Otras

Artículos aplicables: Apartado 3. Términos y Definiciones.

Justificación: el presente capítulo establece los términos y las definiciones necesarias para tener un correcto entendimiento de la Norma y en consecuencia una correcta aplicación y cumplimiento, por lo que es indispensable para cumplir con el objetivo de la misma y evitar que exista alguna inducción al error. Reforzando también el objetivo general del Proyecto respecto de procurar la protección y la salud de los consumidores, así como brindar información veraz al industrial y/o comercializador sobre la autenticidad del producto que está adquiriendo."

En ese sentido, tal y como se estipuló en el Dictamen Total no Final del 3 de abril de 2018, la CONAMER consideró adecuado el establecimiento de dichas disposiciones.

C. Competencia

En relación con el impacto de la regulación en la competencia, la CONAMER requirió a la SE en el oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones señalar por qué es importante la intervención del Estado, y qué pasaría si el Estado no implementa la acción regulatoria.

En ese sentido, esa Dependencia proporcionó la siguiente información:



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

“Actualmente no existe una regulación que establezca las especificaciones que debe de contener la leche en polvo o deshidratada, además de que no se señala información suficiente respecto de sus características físico-químicas y por ende no permite a los fabricantes que la emplean como insumo tomar decisiones informadas y certeras enfocadas a su proceso productivo.

Lo anterior causa que se induzca al error a los fabricantes, y tiene repercusiones a nivel mercado ya que genera competencia desleal entre los productores de un mismo producto final que utilizan leche en polvo como materia prima; ya que algunos productores de productos finales para consumo humano utilizan, no necesariamente de forma voluntaria, leche en polvo diseñada para elaborar productos finales para consumo animal, la cual tiene un menor costo. No solamente obteniendo una ventaja económica en materia de costos con relación a aquellos productores que sí utilizan una leche en polvo diseñada para elaboración de productos para consumo humano, sino que, además, al emplear dichos insumos genera un riesgo para la salud de la población. Por ello es necesaria la intervención del Estado por medio de la inclusión de dicho artículo en el Proyecto de Norma Oficial Mexicana, pues la implementación de la presente regulación permitirá que la leche en polvo que se comercialice en el país cuente con las especificaciones, con la información suficiente de las características físico-químicas, y se garantice por medio de los métodos de prueba. Permitiendo una compra consciente por parte de la industria, una estandarización en el contenido y por lo tanto una competencia justa entre los productores que utilizan leche en polvo como materia prima.”

En virtud de lo anterior, esta Comisión consideró como cumplido dicho requerimiento.

Ahora bien, por lo que hace a la opinión institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), se observa que dicha autoridad comunicó a esta CONAMER su opinión respecto de la Propuesta Regulatoria a través del oficio ST-CFCE-2018-185 del 11 de julio de 2018; mismo que fue notificado a esa Secretaría a través del oficio COFEME/18/2862.

D. Costos.

Respecto al presente apartado, se observa que en el oficio COFEME/17/6607, a través del cual se solicitaron ampliaciones y correcciones, este órgano desconcentrado comunicó que la SE había sido omisa en considerar los costos de etiquetado descritos en el apartado 7 de la Propuesta Regulatoria.

Derivado de lo anterior, esa Secretaría proporcionó la siguiente respuesta:

“Con la finalidad de dar respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones respecto de los costos del Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-222-SCFI-SAGARPA-2017 “LECHE EN POLVO O LECHE DESHIDRATADA - MATERIA PRIMA - ESPECIFICACIONES, INFORMACIÓN COMERCIAL Y MÉTODOS DE PRUEBA” y ofrecer información completa y suficiente que permita a COFEMER determinar claramente que los beneficios derivados de la implementación de la presente regulación son superiores a los costos que implicará su cumplimiento, se adiciona al costo anterior el Costo de rediseño de la etiqueta del producto. Quedando los costos de la siguiente manera:

Los costos en los que se incurriría por el cumplimiento de la presente regulación se refieren al costo de la prueba que se deberá llevar a cabo de cada lote, así como al costo de etiquetado contenido en apartado 7 del Proyecto de NOM.

El volumen de cada lote se estimó de la siguiente manera de conformidad con información proveída por la industria:



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

El último proceso para considerar un producto como terminado y parte del lote debe pasar por el proceso de inspección, estos equipos pueden procesar 200 piezas por minuto. lo que significa que, asumiendo que una planta se tienen tres turnos diarios de 8 horas, con una hora de descanso para tomar alimentos, y en promedio una hora de tiempo perdido por causas diversas, se tendrían 18 horas productivas diarias, resultando en un total de 1080 minutos, lo que se convierte en 216 mil piezas, que es lo mismo que 216 toneladas. La muestra que debe realizarse es por lote, y su precio es de \$4 385 pesos. Por lo que, si tomamos el dato anterior de 216, y lo dividimos entre el precio de la muestra, obtenemos un costo por tonelada de \$20.30 pesos.

(3 turnos por día) (8 horas cada turno) = 24 horas - Tiempo muerto (6 horas por día) = 18 horas (60 minutos) = 1080 minutos

1080 minutos X (200 ppm) = 216 000 piezas de un kg por lote.

\$4 385 / 216 = \$20.30 pesos por tonelada.

Para calcular el costo total anual, tomamos el volumen total de leche comercializada a nivel nacional para el año en cuestión, en este caso 2016, incluyendo la producción nacional y las importaciones, esto es 531 165 toneladas. Si contemplamos que los lotes son de 216 toneladas de acuerdo con lo explicado en el párrafo anterior, obtenemos un total de 2 459 lotes. Por lo tanto, si el costo por muestra por lote es de \$4 385 pesos y son 2 459 lotes, el costo total es de \$10 783 141.00 por concepto de pruebas para 2016.

Producción nacional 238 362 toneladas + importaciones 292 803 toneladas = 531 165 toneladas comercializadas.

531 165 toneladas comercializadas / 216 toneladas por lote = 2 459 lotes.

2 459 lotes X \$4 385 pesos el costo por prueba = \$10 783 141.00 pesos costo total por pruebas para 2016.

Se asume que el volumen de leche en polvo que se comercializa está en función de la producción más las importaciones y se proyectan cifras para 2017, 2018 y 2019 con base en la tasa media de crecimiento anual de la producción (1.0%) y de las importaciones (5.8%).

Siguiendo la metodología anterior, el costo por pruebas para 2017 es de \$11 174 508.00 pesos, para 2018 de \$11 586 176.00 pesos y para 2019 de \$12 019 292.00 pesos.

Asumiendo como costo por la presente regulación la sumatoria del costo por pruebas para 2017, 2018 y 2019, el costo total asciende a \$34 779 977.00 pesos.

Adicionalmente, el costo por el cumplimiento del apartado 7 se desprende de la siguiente manera:

De acuerdo con la organización internacional sin fines de lucro WageIndicator⁶ dedicada a analizar los salarios por ramo a nivel mundial, el salario medio de un diseñador gráfico con cinco años de experiencia es de \$13 906 pesos mensuales. Si especulamos que la modificación de una etiqueta para el envase de leche en polvo se lleva 2 meses, el costo por etiqueta es de \$27 812 pesos. Y, si de acuerdo con el "Censo Económico de 2014", en México existen 24 unidades económicas que elaboran leche en polvo a nivel nacional (INEGI, 2014) y asumimos que ninguno cumple actualmente con la información necesaria en la etiqueta de su producto, se requerirían 24 modificaciones de etiqueta, resultando en un costo total de \$677 488.00 pesos.

⁶ <https://wageindicator.org/main>



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

Por lo que el nuevo costo total por la implementación de la presente regulación quedaría de la siguiente manera:

Costo total por pruebas: \$34 779 977.00 pesos.

Costo total por modificación de etiquetas: \$677 488.00 pesos.

Costo total PROY-NOM-222-SCFI-SAGARPA-2017: \$35 447 465.00 pesos.

Anexo "Nuevo Análisis Costos-Beneficios" .

En esos términos se observa que esa Dependencia, observó y dio cumplimiento a lo solicitado por esta Comisión.

E. Beneficios.

Por lo que hace a los beneficios que se derivarán de la Propuesta Regulatoria en la MIR enviada por la SE, ésta incluyó lo siguiente:

"Los beneficios se obtienen a través de la diferencia de precios entre un producto que se dice leche en polvo y otro que cumple con las especificaciones fisicoquímicas para denominarse leche en polvo. Se asume que el volumen de leche en polvo que se comercializa está en función de la producción más las importaciones y se proyectan cifras para 2017, 2018 y 2019 con base en la tasa media de crecimiento anual de la producción (1.0%) y de las importaciones (5.8%).

Para obtener el precio de la leche en polvo que cumple con las especificaciones se toma el precio de la leche en polvo de los mercados internacionales, toda vez que un volumen importante de la leche que se comercializa en el país es de importación (47%, en promedio) y proviene principalmente de Estados Unidos de América (90%).

Para obtener el precio de la leche en polvo que no cumple con las especificaciones se toma como similar el precio internacional de la leche en polvo para animales, como un mercado similar (proxy), ya que al no existir un reglamento técnico en el cual se especifiquen las características fisicoquímicas de la leche en polvo, se puede comercializar leche en polvo para animales como leche en polvo como materia prima, lo que deriva en un engaño a los usuarios y una pérdida de bienestar al pagar un sobre precio de un producto que no cumple con ciertas características fisicoquímicas. Una vez que se obtienen ambos precios, se hace la progresión del precio para 2017, 2018 y 2019, mediante el promedio simple.

El beneficio se obtiene a través de la diferencia entre el precio promedio ponderado internacional de la leche en polvo y el precio promedio internacional de leche para animales (ver Anexo "Análisis Costos-Beneficios"). Se especula que aproximadamente el 10% del producto que se comercializa a nivel nacional no cumple con las especificaciones necesarias para ser leche en polvo y se vende como tal, generando un sobre precio para la Industria de productores que utilizan la leche en polvo o deshidratada como materia prima para elaborar productos finales. mediante la presente regulación, dicho porcentaje se reducirá por lo menos en un 80%. Lo que se transforma en un beneficio total de \$92 746 289.25 para 2017, uno de \$88 052 899.88 para 2018 y uno de \$85 411 517.95 para 2019, y su sumatoria equivale a \$266 210 707.08 pesos.

Si dividimos el beneficio generado entre el número de toneladas comercializadas a nivel nacional, obtenemos el beneficio por tonelada, el cual en promedio para los años 2017, 2018 y 2019 es de \$155.68 pesos."

Al respecto, la CONAMER en su Dictamen Total no Final comunicó:



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

“A la luz de lo expuesto con antelación, este órganos (sic) desconcentrado observa que, toda vez que los costos derivados del Anteproyecto pudieran ser de aproximadamente \$35 447 465.00 pesos, mientras que los beneficios totales podrían ascender a \$230 763 242.08 pesos, se observa que ello implicaría que el Anteproyecto resulta viable en términos económicos.”

En conclusión, tal y como se explicó en el Dictamen Total no Final, se reitera que en la opinión de esta Comisión la Propuesta Regulatoria es viable en términos económicos.

VI. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Por lo que hace al presente apartado, se observa que esta Comisión refirió en su Dictamen Total no Final, la información proporcionada por la SE a decir:

“La NOM será observable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual los sujetos regulados, es decir, los que comercialicen leche en polvo o deshidratada como materia prima, deberán contar con los informes de resultados emitidos por Laboratorios de Prueba registrados ante la DGN, los informes de resultados deben mostrar el cumplimiento con la NOM. Los informes de resultados son validados si éstos son emitidos por Laboratorios de Prueba (LP) registrados ante la DGN. Para ello, la DGN registrará a los LP que estén acreditados por la Entidad Mexicana de Acreditación o que sean reconocidos por autoridades/entidades homologas a la DGN en el extranjero o LP que cumplan con la norma NMX-EC-17025-IMNC-2006 o la ISO/IEC 17025 2005.”

En cuanto a la evaluación, la SE manifestó:

“La Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Normas va contar con un registro de los LP, cuyos informes de resultados serán válidos para evaluar la conformidad de la NOM, con dicho registro se tendrá un parámetro que permitirá conocer la cantidad de leche en polvo que se comercializa en el país y que cumple con la NOM, con ello se tendrá un indicador de cumplimiento con la NOM. No se utilizarán recursos públicos adicionales, ya que se incluirá dentro de la SINEC. Se tiene la expectativa de que una vez que la Norma Oficial Mexicana específica para el producto denominado “Leche en polvo como materia prima” entre en vigor y se cuente con la implementación del esquema de certificación, se incremente el número de productores e interesados, que comercializan dicho producto y estar en posibilidades de ofrecer un producto y derivados lácteos de calidad al consumidor final.”

Sobre lo anterior, esta CONAMER reitera que no se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta impongan costos adicionales para los particulares.

VII. Consulta pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA entonces vigente, este órgano desconcentrado hizo pública la Propuesta Regulatoria mediante el portal electrónico desde el día de su recepción. Al respecto, esta Comisión manifiesta que, desde su publicación y hasta la fecha de emisión del Dictamen Total, no Final, con número COFEME/18/1418 del 3 de abril de 2018, se recibieron los siguientes comentarios de particulares:

NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	REMITENTE	FECHA DE RECEPCIÓN
B000180120	Rene Fonseca Medina	13/01/2018



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

NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	REMITENTE	FECHA DE RECEPCIÓN
B000180261	Sandra Benson	24/01/2018
B000180263	Rodrigo Arturo Fernández González	24/01/2018

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

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/20943>

Derivado de lo anterior, esta CONAMER solicitó a la SE tomar en consideración dichos comentarios, con la finalidad de que fueran realizadas las adecuaciones que estimara convenientes a la Propuesta Regulatoria o, de lo contrario, brinde una justificación puntual de las razones por las que no consideró pertinente su incorporación.

Al respecto, se observa que si bien dicha Secretaría brindó respuesta a los comentarios, mediante el archivo denominado *20180918073642_45981: Comentarios leche en polvo.pdf*, incluido en la última versión del AIR, en algunos casos los mismos no se atienden en su totalidad y en otros casos las respuestas no son puntuales; por ello, este órgano desconcentrado recomienda atender la totalidad de los comentarios brindando las respuestas y/o justificaciones específicas a fin de dar claridad de la medida regulatoria a los particulares, conforme a lo señalado por el artículo 69-J de la LFPA.

VIII. Conclusiones

Finalmente se informa que esta Comisión queda en espera de que esa Dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total; proporcionando la información relativa a las consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II, 9 fracción XI y último párrafo y 10 fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero fracción II y Segundo fracción III, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁹.

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

Atentamente
La Directora



Celia Pérez Ruíz

EVG

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.