

PFGM-CPR-13000200696

Ciudad de México, a 9 de marzo de 2020

Dr. César Emiliano Hernández Ochoa

Titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer)

P R E S E N T E.

Estimado Comisionado Hernández:

René Fonseca Medina, director general y representante legal de la Cámara Nacional de Industriales de la Leche (Canilec), me permito enviar en documento adjunto a la presente los comentarios de mi representada al Proyecto de Procedimiento para la evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos-Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicado por la Comisión a su digno cargo el 13 de enero del presente año, con número de Expediente 03/2171/130120.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad en la revisión y emisión del dictamen del Análisis de Impacto Regulatorio del proyecto en comento.

Sin otro particular, me es grato quedar de usted como su atento y seguro servidor.

Atentamente



René Fonseca Medina

Director General y Representante Legal



COMENTARIOS AL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR) DEL ANTEPROYECTO DE PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD (PEC) DE LA NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, QUESOS – DENOMINACIÓN, ESPECIFICACIONES, INFORMACIÓN COMERCIAL Y MÉTODOS DE PRUEBA.

El AIR no define claramente el problema y los objetivos que se persiguen con esta regulación.

Al intentar describir la problemática en la sección 2, el proyecto de regulación refiere inconsistencias en el mercado de los quesos como las siguientes:

- *“La elaboración de quesos no es a base de leche, sino es de grasas vegetales y otros aditivos, utilizando un método económico para su fabricación.*
- *Las etiquetas de información comercial presentan información incompleta y el contenido de ingredientes no corresponde declarado.”*

Se argumenta que, como consecuencia de estas inconsistencias, se tienen fallas de mercados y asimetrías de información con afectación a los consumidores, sin embargo, no se ofrece información objetiva que sustente la existencia y nivel de prevalencia de las mencionadas inconsistencias, y consecuentemente, tampoco se presentan evidencias de las fallas de mercado ni del grado de afectación a los consumidores.

En la descripción del problema se menciona adicionalmente un estudio publicado por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) en su revista de junio de 2017 en la que se muestran resultados de una investigación de queso panela en el que se identifica que cinco marcas de 23 analizadas comercializan queso panela sin serlo al reemplazar total o parcialmente la grasa butírica por grasa vegetal.

El proyecto refiere que derivado del estudio de la Profeco *“diferentes marcas presentan variadas inconsistencias como las siguientes: la información comercial es incorrecta en gramajes, origen del producto, ingredientes, y tipo de queso. Contienen almidón y grasa vegetal”,* por lo cual *“es indispensable establecer especificaciones fisicoquímicas que permitan, a través de los métodos de prueba, denominar al producto queso, cuando cumpla con los parámetros contenidos en la Norma Oficial Mexicana.”*

Aunque el estudio particular del queso panela no representa la realidad del queso en general, así como tampoco la prevalencia de marcas de ese tipo de queso con información incompleta o errónea pudiera reflejar la situación generalizada del sector al no tener datos sobre la ponderación que tienen esas marcas en el mercado nacional, es admisible que el establecimiento de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018 Queso – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, venga a robustecer el marco normativo del queso y contribuya al ordenamiento del sector lácteo.

Sin embargo, la preocupación por la presencia en el mercado de productos que se ostentan como queso sin serlo, se atiende precisamente con la NOM-223, así como con otras regulaciones ya vigentes como son la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, la NOM-243-SSA1-2010 y el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios.

Lo plasmado en el proyecto de regulación como descripción del problema y los objetivos perseguidos, parece por tanto ser más adecuado para la NOM-223 que para el PEC de la misma, confusión que se advierte a lo largo del AIR y que repercute en un proyecto que de aprobarse, representaría una sobrerregulación.

Las empresas que declaren de manera incorrecta el gramaje o los ingredientes en la etiqueta de los quesos son sujetas a sanciones conforme a las regulaciones ya vigentes, posibles incumplimientos en esta materia no justifican la existencia de un PEC de la NOM-223.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que el planteamiento del problema y los objetivos de la regulación deben modificarse para ser claros, simples, y centrarse en el PEC, más que en lo que ya atiende la propia NOM-223.

En el AIR se reconoce tácitamente que el PEC de queso se emite al ser una obligación plasmada en la NOM-223, más que por ser una regulación pertinente

Al intentar justificar por qué se propone esta regulación en adición a otras disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, en la sección 3 del AIR se menciona textualmente que *“La causa principal de la emisión de la regulación propuesta es que deriva de lo establecido en la Norma Oficial Mexicana señalada.”*

Enseguida se indica que la dependencia responsable está obligada a establecer el mencionado PEC, lo que refleja que es un anteproyecto que se elabora por representar una obligación, más que por su pertinencia.

Consideramos que al esclarecer y simplificar los objetivos del PEC, será también relativamente sencillo explicar por qué se complementa con la NOM-223.

EL AIR no evalúa adecuadamente otras alternativas regulatorias

En línea con lo expresado en el apartado anterior, en la sección 4 de la AIR se menciona que la opción de no emitir regulación alguna es descartada por el promovente, no por un tema de eficiencia regulatoria, sino por que con *“La alternativa de no generar la regulación a*

través del PEC, se deja de cumplir con lo establecido en el segundo transitorio de la NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018”.

Advertimos que en el análisis de las distintas alternativas regulatorias se confunde nuevamente el papel del PEC con el de la propia NOM-223 al señalar que *“de no contar con la regulación, no se establecerían los procesos y requisitos que deben de cumplir los productos e involucrados con la fabricación...”*, como si al no contar con el PEC se fuera a carecer también de la NOM-223.

Esta confusión es todavía más evidente cuando se evalúa más adelante la opción de la autorregulación y se señala que *“esta alternativa tampoco resulta viable, toda vez que el cumplimiento de la NOM se dejaría en el terreno voluntario, lo cual es incompatible con la naturaleza y alcance de la propia NOM.”*

En este punto la confusión del promovente no es solamente entre las disposiciones de la NOM-223 y el PEC, sino entre la obligatoriedad de una y otra regulación.

Cabe aclarar que conforme al artículo 30 fracción de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), la NOM-223 es de cumplimiento obligatorio por sí misma, y conforme al artículo 56 de la misma Ley, los productores, fabricantes y prestadores de servicios que están sujetos a normas oficiales mexicanas deben tener sistemas de control de calidad y deben verificar sistemáticamente las especificaciones del producto.

La información para comprobar el cumplimiento de la NOM debe estar siempre disponible para la autoridad cuando lo requiera, pero el PEC propuesto va mucho más allá estableciendo trámites obligatorios adicionales injustificados para evaluar la conformidad, al parecer todo ello derivado de la idea equivocada de que al dejar un PEC bajo un esquema de autorregulación implicaría hacer voluntario el cumplimiento de la NOM.

En ese mismo tenor mas adelante se menciona que *“el esquema de cumplimiento voluntario de las Normas mexicanas existentes para quesos, no ha sido suficiente para garantizar la autenticidad de los productos comercializados en el mercado. Es por esta razón que resulta inviable dejar en manos de los productores el cumplimiento voluntario para corregir tales fallos de mercado identificados.”*

Al respecto, cabe señalar que la NOM-223 hace referencia a las Normas Mexicanas y las hace por tanto obligatorias por lo que en lo sucesivo los fabricantes deberán de observarlas.

Consideramos que las siguientes alternativas de evaluación de la conformidad permitirían la consecución del objetivo que persigue el gobierno mexicano con la expedición de la NOM-223, de una manera menos restrictiva al comercio, sobre todo, considerando que el riesgo asociado al incumplimiento de esta reglamentación es de bajo impacto y que, al tratarse de una NOM de composición, denominación comercial y etiquetado, el cumplimiento de los

requisitos de denominación del producto se asegura primaria y principalmente, a través de la obligación de declarar obligatoriamente la información en la etiqueta, incluyendo, por supuesto, la denominación del producto:

a) Declaración de conformidad del productor: añadiría certidumbre sobre el cumplimiento de la NOM a un bajo costo y siempre sujeta a la vigilancia en el mercado por parte de las autoridades;

b) Reconocimiento de documentación ya entregada o a disposición de las autoridades: en lugar de requerir un nuevo informe de pruebas, se podría simplemente confiar en que la importación y comercialización de queso en México ya está sujeta a la entrega o disponibilidad de cierta documentación, como es el registro sanitario para los productos nacionales, así como el certificado de Libre Venta (que confirma que el producto se vende libremente en el país de origen), el certificado zoosanitario (que indica que el producto se procesó en un establecimiento bajo control oficial). o bien, el certificado de análisis (necesario para obtener los permisos de importación por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios) para los importados, en los cuales ya se refleja el contenido de grasa y humedad del queso;

c) Elaborar y expedir una NOM específica para los productos que se elaboren con grasa vegetal: Si la intención del gobierno mexicano es prevenir que productos elaborados con grasa vegetal sean falsamente denominados como “quesos”, antes que ahogar con excesivas regulaciones a los productores que siguen las normas ya establecidas, se debería recurrir a establecer una NOM que rijan estos productos, así como un adecuado esquema de vigilancia que asegure su cumplimiento.

El AIR no justifica adecuadamente por qué la regulación propuesta es la más adecuada para atender la problemática identificada

Persistiendo la confusión entre la problemática y objetivos de la NOM y del PEC objeto de la regulación propuesta, de manera equivocada el AIR menciona que no se identifica una mejor alternativa que la propuesta para comprobar el cumplimiento de la NOM y va más allá al señalar que *“sin esta regulación no podían cumplirse los objetivos planteados por dicha NOM.”*

Al respecto, identificamos que existen varias alternativas para evaluar la conformidad de la NOM-223 que no afectarían de manera alguna las disposiciones obligatorias de la Norma sin que representen una carga excesiva como el PEC propuesto.

Una opción es la vigilancia de la Autoridad (Profeco) para comprobar el cumplimiento, con la posibilidad de verificar en cualquier punto de la cadena de distribución, contando ahora con el instrumento jurídico que representa la NOM-223.

Otra alternativa que no es excluyente al anterior es la certificación mediante un esquema voluntario, tal como estaba el proyecto de NOM-223 que fue aprobado por los Comités consultivos de normalización de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Con independencia de las acciones jurídicas a emprender quienes tengan interés legítimo contra quien resulte responsable por haber alterado el párrafo aprobado por los Comités de normalización, vale la pena rescatar el carácter voluntario que el Grupo de Trabajo y los propios Comités buscaban darle al Procedimiento de Evaluación de la Conformidad.

No existe regulación similar en otros países y se aleja de las buenas prácticas en la materia

Manteniendo la evidente confusión entre la NOM-223 y su PEC, en la sección 6 del AIR se intenta hacer una revisión de regulaciones similares existentes en otros países, haciendo alusión a la norma general del CODEX pero para el queso, no para un Procedimiento de Evaluación de la Conformidad, por lo que el análisis no es válido al no ser comparables, aun cuando en la AIR se menciona que *“las regulaciones se encuentran perfectamente armonizadas”*, se alude a las normas técnicas del producto queso, en este caso a la NOM-223 y no al PEC.

Se señalan asimismo regulaciones como el Reglamento del Parlamento Europeo sobre aditivos así como los relativos a la inocuidad, a las denominaciones de origen y a la leche como materia prima, comparándolo también con la NOM-223 y no con el PEC.

En este tema, consideramos que debe señalarse que no se identifican regulaciones similares en el mundo, toda vez que haciendo una búsqueda exhaustiva por nuestra cuenta, no hay un PEC para queso en algún otro país, lo más parecido a lo que la dependencia pretende implementar son disposiciones en algunos países para verificar las condiciones sanitarias del producto.

Para verificar las características del queso importado, otros países se basan en el certificado de análisis (informe de resultados) para confirmar que los parámetros de composición del alimento se ajustan a los requisitos nacionales, y que la etiqueta también los cumple. En todo caso, las importaciones se someten a un muestreo aleatorio para verificar el cumplimiento.

De una muestra amplia compuesta por 90 países, ningún país exige para el queso:

- a) El registro de laboratorios extranjeros.
- b) Un análisis de productos mediante el empleo de métodos de prueba específicos. Otros países aceptan cualquier método de prueba, en el entendimiento de que, si un producto es

sometido a análisis en el momento de su importación, la autoridad competente empleará los métodos de prueba previstos en el reglamento técnico para verificar que el producto cumple con las especificaciones requeridas.

c) Análisis del perfil de ácidos grasos.

En la AIR se califican altos los riesgos de no contar con un PEC sin ofrecer elemento alguno para esta determinación

Es notorio que la dependencia promovente en la sección 7 de la AIR señale que el riesgo de que se trata es “alto”, aunque falle en ofrecer parámetro alguno para poder sustentar esta determinación. Por ello, solicitamos que la dependencia explique en detalle las razones para considerar que el riesgo que pretende mitigarse es alto, así como la manera en que el PEC cumple con los requisitos de la LFMN y su Reglamento que, en su conjunto, indican que las dependencias competentes establecerán procedimientos para la evaluación de la conformidad según el nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar el objetivo legítimo correspondiente que, en la especie es evitar engaños en el público consumidor.

De igual manera, resulta notorio que, para determinar la probabilidad de ocurrencia del riesgo a que se refiere la sección 8 del AIR solamente se tenga en cuenta un estudio de Profeco que analiza la variedad de queso panela, por lo que resulta por lo menos cuestionable, que se generalice el problema de la imitación de quesos a partir de ese estudio. En nuestra opinión, el promovente debería proporcionar en el AIR datos estadísticos o fácticos objetivos que sustenten el supuesto riesgo asociado al PEC, como por ejemplo el número de procedimientos activados o de productos inmovilizados por Profeco por etiquetado incorrecto en un determinado período de tiempo y el origen de estos.

El proyecto de regulación menciona en la sección 8 que *“la reducción de la problemática va a atenderse cuando los productores y relacionados comprueben con evidencia física documental que los productos son confiables en la información que proporciona para que el consumidor decida comprar e ingerirlo”*. En efecto tal como lo establece la LFMN, los productores están obligados a mostrar evidencia a la autoridad responsable de la vigilancia de la NOM-223 de que cumple con las disposiciones de la Norma, en un espectro mucho más amplio que lo que se propone en el PEC a través de análisis puntuales de laboratorio.

Consideramos que las secciones 7 y 8 del AIR deben reformularse con base en el moderado riesgo de incumplimiento de la NOM en caso de no existir un PEC.

La regulación propuesta considera nuevos trámites que no son evaluados en el AIR

En la sección 11 del AIR, el promovente señala que *“la propuesta regulatoria no crea, modifica o elimina trámites”*. Al respecto, consideramos que las disposiciones previstas en los numerales 4.1.1, 4.1.2, 4.1.2.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, y 4.2.4 del PEC establecen obligaciones para productores nacionales e importadores que no existen en este momento y que, por sí mismo, la ausencia de este análisis vicia totalmente el AIR y la justificación que pretende hacerse del PEC.

Al respecto, es importante reconocer que el informe de resultados actualiza el concepto de “Trámite” previsto en la fracción XXI del artículo 3 de la Ley General de Mejora Regulatoria y por ello, solicitamos respetuosamente que, en el AIR, el promovente considere como trámites los nuevos requisitos para: (i) Registrar los laboratorios de pruebas a través del SINEC; (ii) crear un informe de resultados que confirme las especificaciones del queso y el perfil de ácidos grasos, y; (iii) que la certificación del fabricante sobre el uso de concentrados de proteína de leche, caseína y caseinatos. Lo anterior, hará imprescindible modificar varias secciones del AIR y rehacer necesariamente secciones enteras del AIR, como la relacionada con el costo- beneficio de la regulación.

El AIR establece medidas como si las empresas productoras de queso no llevaran registro o control de su actividad

En la sección 12 del AIR se menciona que se justifican las medidas propuestas en el PEC como son el *“realizar un muestreo, verificación en planta, acta circunstanciada y dictamen de cumplimiento”*, entre otras cosas *“debido a que actualmente no se lleva el registro controlado de esta actividad quesera”*.

Estas aseveraciones reflejan total desconocimiento de la actividad de la producción de queso, ya que las empresas formales llevan un control estadístico de sus procesos, que les garantiza que los productos finales cumplen con las características y calidad requeridas. Saber que las empresas realizan estos controles internos y llevan un registro de ellos debe tomarse en cuenta como una alternativa para demostrar el cumplimiento de la NOM sin la necesidad de recurrir a los servicios de un tercero.

El AIR no toma en cuenta que los productores del bien regulado que es el queso, al tener mayores costos derivados del PEC, se verán en mayor desventaja al competir con quesos de imitación a los que no les aplica la NOM-223.

La sección 13 del AIR señala que *“en el momento en que los involucrados en la industria del queso sean regulados les permitirá competir con la seguridad de que su competencia no está ofreciendo un producto que se haga llamar queso y no cumpla con los requisitos para*

poder ser llamado de esa manera” y que “se elimina el riesgo de que algunos productos pongan en circulación productos que no cumplen con las especificaciones establecidas”.

A este respecto, consideramos que el AIR no considera el impacto económico probable de los procedimientos de evaluación de la conformidad excesivamente gravosos en el queso natural, que es el probable cambio de la producción del queso natural al queso de imitación, que es el producto en el que se sustituyen ingredientes como es la grasa propia de la leche por grasa vegetal. Este escenario está casi garantizado que suceda, dado que no existe actualmente una NOM para el queso de imitación, ni procedimientos para la evaluación de la conformidad para este tipo de productos.

Por ello, es de esperarse que si este proyecto de PEC se aplica como está propuesto, aumentará el incentivo para que algunos productores fabriquen imitaciones de queso, que como bien se menciona al inicio de la propuesta de regulación, resulta más económico producirlo. Además, como los costos del queso natural aumentarán una vez que todos los costos de las pruebas del producto se transfieran al consumidor, el queso de imitación tendrá un precio aún más bajo. Por lo tanto, esperamos un aumento de la demanda de la imitación de queso a expensas del queso natural, lo cual es totalmente contrario a la intención de la NOM-223, así como de su proyecto de PEC.

El AIR del proyecto de PEC-NOM-223 no hace un adecuado análisis de impacto al comercio exterior.

El AIR omite considerar que existen obligaciones internacionales aplicables a los PEC en recientes tratados comerciales internacionales de los que México es Parte y que deberían observarse en el proceso de elaboración del proyecto de PEC, como son las contenidas en los capítulos de obstáculos técnicos al comercio del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) y el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC).

Con independencia de lo anterior, la sección 15 del AIR intenta sostener que el proyecto de PEC para la NOM-223 está alineado con la Norma General para el Queso CXS 283-1978. No estamos de acuerdo con esta conclusión porque, como se ha señalado anteriormente, esta norma del Codex sobre quesos no incluye ninguna información relativa a la evaluación de la conformidad. Si la intención de la dependencia promotora era aseverar que la NOM-223 se ajusta a esta norma del Codex, esta afirmación también sería errónea, ya que existen claras discrepancias entre las materias primas permitidas en la norma del Codex para el queso y en la NOM-223.

El AIR subvalúa los costos de la regulación y no identifica un beneficio social de la misma, confundiendo el beneficio social con los ingresos de los particulares que prestan servicios de evaluación de la conformidad.

En la sección 14 se establecen los costos de la regulación en donde se consideran 500 unidades económicas. Discrepamos de dicha información ya que aproximadamente se estiman 3,000 productores nacionales de queso en el país (<https://www.opportimes.com/lideran-quesos-crecimiento-de-lacteos-en-mexico/>). Es indispensable considerar que los fabricantes de quesos van desde pequeños productores con producción artesanal de queso hasta la producción industrial, todos ellos obligados por igual al cumplimiento de la NOM-223.

La propia dependencia que propone la regulación menciona en la sección 15 que de acuerdo con DENUE 2019, existen en el país 3,585 unidades económicas productoras de queso.

Si se consideran esas 3,583 unidades económicas que refiere la Secretaría de Economía por el costo de dos análisis al año (costo por análisis de \$ 4,990.00 por las 8 variedades principales de queso, anualmente el costo Anual de la medida propuesta es de \$ 286,066,720.00 M. N. para los quesos nacionales.

Para los quesos de importación, si consideramos el costo de los análisis por el número aproximado de lotes importados (solo de quesos de leche de bovino), estimamos que la medida costaría en lo que toca a las importaciones \$ 612,810,716.00 M. N.

Con base en lo anterior, se estima un costo anual de \$851,234,716.00 considerando la producción nacional y la importación, que en 5 años la medida propuesta costaría **\$4,261,173,580.00** a los responsables del producto y de alguna forma impactaría también a los precios del consumidor.

Por otro lado, a falta de poder identificar un beneficio social de esta regulación, la dependencia promovente considera desde nuestro punto de vista de manera equivocada que *“para el caso de los beneficios, se consideran los ingresos que emanan de la evaluación de la conformidad y que deben cubrir los sujetos obligados. En otras palabras, las unidades económicas sujetas al cumplimiento de la regulación (productores nacionales y extranjeros), deben cubrir los servicios de los laboratorios y de las unidades de verificación.”*

No puede considerarse el beneficio social del PEC el ingreso monetario que un número reducido de particulares obtendrían por realizar estudios de laboratorio y evaluar la conformidad de la NOM, en todo caso debería ser en valor monetario lo que los consumidores estarían obteniendo de manera adicional al recibir productos garantizados como producto “queso”, garantía que el estado mexicano está en condición de otorgar a los consumidores al hacer cumplir a los fabricantes las disposiciones de la NOM-223 sin

necesidad de un PEC obligatorio, tal como se da en todo el sector de alimentos y bebidas no alcohólicas.

En otras palabras, no se identifica beneficio social alguno de implementar esta regulación y como consecuencia, independientemente del nivel de costos a los particulares, resulta a todas luces inviable.

Ante esta circunstancia, consideramos que el PEC debe establecerse como voluntario considerando el apartado 4.3 que contempla la participación de una Unidad de Verificación para evaluar la conformidad a petición de parte, y que se eliminen los trámites y cargas que se proponen en los apartados 4.1 y 4.2

El AIR del proyecto de PEC-NOM-223 no hace un adecuado análisis de impactos para pequeñas y medianas empresas.

La información proporcionada en la sección G del AIR no ilustra el verdadero costo de esta propuesta regulatoria para las pequeñas y medianas empresas. Estas empresas podrían enfrentar un costo adicional para iniciar o continuar con sus operaciones. Mientras que las empresas nacionales y extranjeras ya establecidas dedicadas a la producción de quesos deberán añadir el costo asociado al análisis de laboratorio a sus costos de cumplimiento regulatorio (V. gr. laborales, de protección civil, en materia sanitaria, etcétera.), este costo será dispersado a través de un incremento directo del precio final del producto debido a las economías de escala aplicables. Lo anterior, no será posible para pequeñas y medianas empresas, quienes tendrían que incrementar sus precios para absorber los costos asociados a la evaluación de la conformidad y, en algunos casos, quizá ello las haga abandonar el mercado

Con base en todo lo antes expuesto, solicitamos atentamente a esta H. autoridad que se tomen en cuenta nuestros comentarios en la emisión de dictamen que corresponda y valorar si realmente se justifica la regulación propuesta, que en caso de establecerse podría sentar un mal precedente para evaluar la conformidad de las normas de otros alimentos y bebidas.