

**De:** René Fonseca Medina <rfonseca@canilec.org.mx>  
**Enviado el:** lunes, 8 de marzo de 2021 11:54 p. m.  
**Para:** Contacto CONAMER; conamer@conamer.gob.mx  
**Asunto:** Comentarios Exp 03/2171/130120  
**Datos adjuntos:** Comentarios Canilec AIR 8 marzo.pdf

Buenas tardes,

En archivo adjunto nos permitimos hacer llegar comentarios al Proyecto con número de Expediente 03/2171/130120 relativo 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

Atentamente

**René Fonseca Medina**  
Director General  
Benjamín Franklin No. 134, Colonia Escandón,  
C.P. 11800, Alcaldía Miguel Hidalgo, CDMX  
Tel: 55 5271-2100 ext 2/ Cel: 55 4034 6365  
www.canilec.org.mx **CANILEC**

COMISIÓN NACIONAL DE  
MEJORA REGULATORIA  
CONTROL DE GESTIÓN  
09 MAR 2021  
**RECIBIDO**  
RÚBRICA *[Handwritten Signature]*



Ciudad de México, a 8 de marzo de 2021

**Dr. Alberto Montoya Martín del Campo**

Titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

**P r e s e n t e.**

En mi carácter de director general y representante legal de la Cámara Nacional de Industriales de la Leche (Canilec), me permito presentar comentarios al proyecto con número de Expediente 03/2171/130120 relativo 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 (en lo sucesivo “PROY-PEC-NOM-223”).

Como antecedente más reciente de este Proyecto, el viernes 5 de marzo de 2021, la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía dio respuesta al Dictamen total no final de la CONAMER. En dicha respuesta, publicada el 8 de marzo de 2021, la DGN adjuntó la nueva versión del PROY-PEC-NOM-223, así como las respuestas a los comentarios recibidos en consulta pública y una nueva versión del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Cabe señalar que el nuevo AIR no realiza un nuevo análisis, sino que únicamente añade un nuevo apartado sobre “impacto en el comercio exterior”.

## **Comentario 1**

**El documento que la Secretaría de Economía presenta como versión final del PROY-PEC-NOM-223 es una nueva propuesta regulatoria y debería ser objeto de un nuevo AIR y también, de un nuevo proceso de mejora regulatoria.**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 3º, fracción XIV de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGRM), por propuesta regulatoria se entienden “...*los anteproyectos de leyes o Regulaciones que pretendan expedir los Sujetos Obligados, en el ámbito de su competencia y que se presenten a la consideración de las Autoridades de Mejora Regulatoria en los términos de esta Ley*”.

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

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

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

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

Consecuentemente, en opinión de la Cámara Nacional de Industriales de la Leche, para dar cumplimiento puntual a los principios y objetivos de la LGMR, esta nueva versión de la propuesta regulatoria debería ser objeto de un nuevo AIR que desarrolle puntualmente los elementos previstos en el artículo 69 respecto de ella y, por lo menos, decretar un nuevo período de consulta pública de no menos de 20 días conforme al artículo 73 de la LGMR a fin de que los interesados puedan formular las opiniones y comentarios que correspondan. Cabe señalar que esta versión del PROY-PEC-NOM-223 tampoco ha sido objeto de una consulta pública en los términos de la Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC).

## Comentario 2

**La versión modificada del AIR publicada el 8 de marzo en el expediente de referencia incumple a nuestro juicio diversos preceptos del Capítulo III del Título Tercero de la LGMR.**

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

De igual manera, el AIR, en su versión modificada, omite considerar aspectos importantes, como por ejemplo, omite evaluar todas las alternativas regulatorias posibles, como por ejemplo, el implementar un PEC voluntario respecto de la NOM (el AIR solo refiere esquemas voluntarios considerando NMX), o bien, la posibilidad de solo requerir una autodeclaración de conformidad, o una autodeclaración de conformidad documentada, posibilidades que se contemplaban en versiones previas del PEC-NOM-223 y que esta versión deja a un lado. Destaca también que la respuesta de la Secretaría de Economía al Dictamen Total No Final confunde el esquema de evaluación de la conformidad que será implementado conforme a la versión del PROY-PEC-NOM-223 del 8 de marzo, tal como puede observarse en la sección IV-A del oficio No. DGN.418.01.2020.395

Cabe mencionar que, en el Grupo de Trabajo convocado por las dependencias para analizar los comentarios recibidos durante el periodo de consulta pública del Proyecto, se identificó que no debería de considerarse un esquema de evaluación de la conformidad que contemplara una certificación obligatoria, lo cual quedó consignado como un acuerdo por consenso en la minuta de la sesión del Grupo de Trabajo del 11 de septiembre de 2020, en los siguientes términos:

ACUERDO(S)	ESTATUS	FECHA	RESPONSABLE
El Grupo de Trabajo acuerda por consenso trabajar en un procedimiento eficiente y que no conlleve a la certificación obligatoria de los productos denominados como queso.	Concluido	11 septiembre 2020	GT

Se integrará un esquema de certificación a solicitud de parte.	Concluido	11 septiembre 2020	GT
Los sectores enviarán propuestas para incentivar la certificación voluntaria.	Pendiente		GT

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

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

El Procedimiento de Evaluación de la Conformidad propuesto por la autoridad considera que se deben de llevar a cabo dos esquemas intercalados, primeramente, una certificación anual por medio de un organismo de certificación que hace una visita a planta, análisis de producto por familia de quesos y al siguiente año la autodeclaración donde un laboratorio de análisis llevará a cabo el muestreo y análisis. Un punto muy importante es que el impacto económico que la Autoridad hace solo es el correspondiente para la parte de autodeclaración, no considera el impacto económico que se tiene con la certificación. Considerando los mismos datos que ha compartido la Secretaría de Economía y la información compartida en el Grupo de Trabajo por

organismos de certificación, el costo anual de un esquema de certificación se estima como sigue:

Tipo	Cantidad
Num. Productores	3,585
Costo promedio (\$)	33,618.50
Frecuencia anual	1
Familias de productos	8
<b>Totales (pesos)</b>	<b>964,178,580</b>

Considerando lo anterior, entre la certificación y la autodeclaración de manera intercalada, los costos para los productores durante 5 años sería el siguiente:

Periodo	Costo de la Certificación	Costo de la Autodeclaración	Costo total del PEC durante 5 años
1	<b>964,178,580</b>		
2		898,922,396	
3	<b>964,178,580</b>		
4		898,922,396	
5	<b>964,178,580</b>		
<b>Totales</b>	<b>2,892,535,740</b>	<b>1,797,844,792</b>	<b>4,690,380,532</b>

Consecuentemente, en virtud de que los costos son mayores a lo beneficios sociales, hasta en tanto los parámetros y obligaciones de la Ley sean debidamente satisfechos y demostrados por el Sujeto Obligado, no debe emitirse el Dictamen Total Final respecto de esta propuesta regulatoria o, en su caso, incluir en ese documento opiniones respecto de la creación de trámites vinculantes para las dependencias promoventes, en los términos del artículo 75 de la LGMR.

### Comentario 3

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

En opinión de Canilec, en este proceso de mejora regulatoria ha quedado demostrado que el impacto de la propuesta regulatoria de que se trata será amplio y sistémico para el sector lácteo, los usuarios secundarios de queso y, en general, los consumidores, impacto que será mucho mayor si la versión del PROY-PEC-NOM-223 hecha pública por la Secretaría de Economía el 8 de marzo, es publicada en forma definitiva y entra en vigor. Considerando lo anterior, se estima que estamos frente a un caso evidente en

que la figura del experto independiente contemplada en el artículo 72 de la LGMR pudiera no solo ser útil, sino necesaria para determinar, de manera objetiva, transparente y clara, el impacto real de esta propuesta y sus posibles y reales costos y beneficios asociados, razón por la cual respetuosamente instamos a la CONAMER a realizar esa solicitud a la Secretaría de Economía.

### Comentario 4

**La Secretaría de Economía dio respuesta a CONAMER fuera del plazo de 45 días que tenía conforme a la LGMR y, consecuentemente, el procedimiento para el PROY-PEC-NOM-223 debe ser desechado por incumplimiento de dicho plazo.**

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

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

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

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

Con base en lo anteriormente expuesto, solicitamos que COMANER requiera a la Secretaría de Economía iniciar un nuevo procedimiento respecto de la propuesta regulatoria contenida en el PROY-PEC-NOM-223, elaborar un nuevo AIR y, en su momento, conceder un plazo de al menos 20 días para la consulta pública de esta nueva versión dada a conocer por la autoridad el 8 de marzo de 2021.



## Cámara Nacional de Industriales de la Leche

Hasta en tanto las disposiciones de la LGMR no sean debidamente satisfechos y demostrados por las dependencias, no emitir el Dictamen Total Final respecto de esta propuesta regulatoria o, en su caso, incluir en ese documento opiniones respecto de la creación de trámites vinculantes para la Secretaría de Economía, en los términos del artículo 75 de la LGMR.

Esperamos que los comentarios aquí vertidos sean tomados en cuenta y contribuyan a construir la mejor regulación posible.

Atentamente

René Fonseca Medina