



**PLENO
OPN-001-2020**

Ciudad de México, a 21 de enero de 2020

DRA. GRACIELA MÁRQUEZ COLÍN
Secretaría de Economía

DR. JORGE ALCOCER VARELA
Secretario de Salud

DR. CÉSAR EMILIANO HERNÁNDEZ OCHOA
Comisionado Nacional de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

P R E S E N T E

Asunto: Se emite opinión.

Con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo primero, décimo cuarto y vigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 10, 12, fracción XIII y XX y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica;¹ y 1 y 5, fracción X, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO),² reunido el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (COMISIÓN o COFECE), en Sesión Excepcional del veintiuno de enero de dos mil veinte, emite opinión sobre el anteproyecto de “*Modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria*” (ANTEPROYECTO).³

I. Principales elementos del ANTEPROYECTO

La competencia entre diversas empresas y oferentes conduce a mejoras en el bienestar de los consumidores ya que propicia precios más bajos y mejor calidad de bienes y servicios; además, promueve la innovación y el desarrollo de nuevos productos.

Por otro lado, con el afán de alcanzar diversos objetivos públicos, el Estado emite reglas que norman las actividades económicas. Ejemplo de esto son las Normas Oficiales Mexicanas que tienen por objeto

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 23 de mayo de 2014, modificada mediante Decreto publicado en el mismo medio de información oficial el 27 de enero de 2017.

² Publicado en el DOF, el 8 de julio de 2014 y su modificación publicada en el mismo medio oficial el 11 de julio de 2019.

³ Disponible en: <http://187.191.71.192/expedientes/23561>

AW



proteger la vida, la seguridad, la salud o el medio ambiente, siendo de observancia obligatoria para todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades, nacionales o importados.^{4,5}

Las normas pueden promover la competencia en los mercados. Por ejemplo, éstas tienen efectos procompetitivos cuando aumentan la información disponible para los consumidores, ofrecen nuevos productos y servicios, promueven la interoperabilidad, crean uniformidad entre las regiones geográficas, mejoran la calidad del producto o servicio, disminuyen las barreras de entrada o generan eficiencias operativas.⁶ Las normas también son capaces de promover un mejor funcionamiento de los mercados porque pueden facilitar su creación, reducir los costos de transacción, posibilitar economías de escala, facilitar la entrada al mercado y aumentar los incentivos para invertir. No obstante, en ocasiones pueden tener el efecto de inhibir indebidamente la competencia y, por lo tanto, privar a la población de sus beneficios.⁷

En este sentido, cuando es necesaria la regulación de ciertas actividades, es importante analizar que el contenido de la misma asegure el cumplimiento de los objetivos públicos planteados sin restringir innecesariamente la entrada de empresas, reducir los incentivos para competir, ni limitar la capacidad de los consumidores de tomar las mejores decisiones con base en la información disponible para la adquisición de productos y servicios.⁸ Esta tarea exige evaluar las distintas alternativas disponibles de regulación, analizando el impacto que podrían generar sobre los mercados, para elegir aquélla que permita alcanzar los objetivos de política pública sin comprometer, en la medida de lo posible, su eficiencia.⁹

El 8 de noviembre de 2019 se publicó en DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas”, mismo que considera un sistema de etiquetado frontal de advertencia para estos productos, el cual debe señalar de manera veraz, clara, rápida y simple sobre los productos cuyo

⁴ COFECE (2016). Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de la competencia. Pp. 8. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Guia_Evaluacion_Regulacion_270516.pdf#pdf

⁵ Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). Normalización y competencia en México. pp. 10 – 11. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/WEB-Normalizacion-y-competencia-Mexico-2018.pdf>

⁶ OCDE. *op. cit.* Normalización y competencia en México.

⁷ Competition and Markets Authority (2020). Regulation and Competition. Disponible en: <https://cma.org.sa/en/RulesRegulations/Regulations/Pages/default.aspx>

⁸ Con base en criterios internacionales existen cuatro rubros fundamentales para evaluar la regulación desde una perspectiva de competencia, en función de si ésta: 1) limita el número de empresas 2) inhibe la capacidad o aptitud para competir de una o varias empresas; 3) limita las opciones e información disponibles para los consumidores; o 4) reduce los incentivos de las empresas para competir. Fuente: OCDE (2011). Herramientas para la Evaluación de la Competencia. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>

⁹ COFECE (2016). Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de la competencia. pp. 23 y 24. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Guia_Evaluacion_Regulacion_270516.pdf#pdf

contenido exceda los niveles máximos de calorías, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas y sodio, entre otros aspectos.¹⁰

Para reglamentar dicha reforma, conforme a su exposición de motivos, el ANTEPROYECTO establece “[l]a información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto preenvasado de fabricación nacional o extranjera, comercializado en territorio nacional, así como determinar las características de dicha información y establecer un sistema de etiquetado frontal para la población en general, a fin de informar al consumidor de forma clara y veraz sobre el contenido de nutrimentos críticos que representen riesgos para su salud en un consumo excesivo”.¹¹

A grandes rasgos, el ANTEPROYECTO propone regular el etiquetado frontal para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas, con las siguientes medidas:

- Exigir la utilización de leyendas o sellos de advertencia en la etiqueta frontal de los productos que superen ciertos perfiles nutricionales en cuanto a contenido calórico y al porcentaje de azúcares, grasas (saturadas y trans) y sodio añadidos.
- Restringir las declaraciones nutrimentales y saludables en el etiquetado frontal cuando éste porte un sello de exceso de cierto contenido.
- Prohibir, en caso de que el producto que deba exhibir alguno de los sellos referidos, la utilización de personajes, dibujos, celebridades, entre otros, que fomenten su consumo.

Para que el sistema de etiquetado considerado en el ANTEPROYECTO cumpla con el objetivo de informar adecuadamente a los consumidores sobre los contenidos nutrimentales críticos de los alimentos y bebidas preenvasados, sin inhibir innecesariamente la competencia en el mercado, la COFECE considera necesario que las especificaciones sobre el contenido del etiquetado aseguren que:

- (i) El consumidor cuente con información veraz, suficiente y clara que le permita realizar mejores decisiones de consumo;
- (ii) Las empresas mantengan los incentivos y la capacidad para competir por la preferencia del consumidor por medio de diferenciación y oferta de una mayor calidad y variedad de sus productos -así como invirtiendo en la investigación y desarrollo de productos nuevos-; y
- (iii) Las nuevas empresas y, en particular, aquellas que cuentan con un menor reconocimiento en el mercado, puedan entrar al mercado y competir en él.

Con base en ello, a continuación, se presentan algunas consideraciones sobre el ANTEPROYECTO.

¹⁰ Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578283&fecha=08/11/2019

¹¹ Numeral 1. Objetivo y campo de aplicación del ANTEPROYECTO.

II. Consideraciones sobre el ANTEPROYECTO

a) *Para favorecer la provisión de información adicional útil al consumidor.*

En el caso de los alimentos y bebidas, los gobiernos podrían establecer reglas con el fin de permitir a los consumidores identificar ciertas características de los productos, por ejemplo, en términos de sus valores nutricionales, y favorecer la toma de decisiones de consumo racionales.¹² En este sentido, resulta relevante fomentar la provisión de cualquier información valiosa que sirva a este propósito, sobre todo cuando su ausencia podría distorsionar las decisiones de consumo, reducir los incentivos a la diferenciación de productos, o incluso ser contraproducente a los propios objetivos perseguidos en la regulación de etiquetado.

Para que exista competencia en un mercado, resulta indispensable que los consumidores tengan la posibilidad de elegir entre una variedad de productos y servicios que cumplan con la normativa, aquéllos que mejor cubran sus necesidades, gustos y preferencias. Los consumidores tendrán mayores posibilidades de tomar decisiones óptimas de compra en la medida que cuenten con información relevante sobre los productos disponibles en el mercado y que la misma les permita sustituir el consumo de un producto por otro cuando sepan que el segundo le ofrece características más apegadas a sus gustos y necesidades. De esta manera, las empresas rivalizarán entre sí y realizarán su mayor esfuerzo por ofrecer la mejor alternativa en términos de precio, calidad y variedad.

Las empresas usan una amplia variedad de métodos para transmitir información sobre sus productos a los consumidores, entre ellos, el etiquetado. Incluso, a través de etiquetado, las empresas compiten entre sí en diversas dimensiones, siendo el contenido nutrimental uno de ellos.

Al respecto, el numeral 4.5.3 del ANTEPROYECTO establece que los productos sólidos y líquidos que contengan azúcares libres, grasas o sodio añadidos y cuyo valor de energía, cantidad de azúcares libres, de grasa saturada, grasas trans y de sodio, por cada cierto volumen de producto, y que rebasen ciertos umbrales, deberán portar en su etiqueta la o las leyendas o sellos correspondientes, entre los siguientes: “EXCESO CALORIAS”, “EXCESO AZÚCARES”, “EXCESO GRASAS SATURADAS”, “EXCESO GRASAS TRANS” y/o “EXCESO SODIO”.¹³ En adición, el numeral 6.3 menciona que las etiquetas únicamente pueden contener declaraciones nutrimentales y saludables, en cuanto al valor de energía, proteínas, hidratos de carbono, grasas y los derivados de las mismas, fibra dietética, sodio, vitaminas y nutrimentos inorgánicos (minerales) cuando el producto no incluya algún sello de los ya referidos.¹⁴

¹² OCDE. *op. cit. Herramientas para la Evaluación de la Competencia*. P. 61.

¹³ Por ejemplo, el ANTEPROYECTO menciona que los sólidos cuyo contenido energético rebase las 275 kilo calorías por cada 100 g de producto deberán portar un sello de “EXCESO CALORÍAS”. De igual forma, si un líquido contiene más de un 300 mg de sodio por cada 100 mL deberá indicar “EXCESO SODIO”.

¹⁴ Vale mencionar que el numeral 4.5.2 del ANTEPROYECTO requiere que los alimentos y bebidas declaren: a) el contenido de energía; b) la cantidad de proteína; c) la cantidad de hidratos de carbono disponibles; indicando la cantidad correspondiente a azúcares y a azúcares añadidos; d) la cantidad de grasas especificando la cantidad que corresponda a grasas saturadas y a grasas trans; no incluyendo las grasas trans presentes en ingredientes lácteos y cárnicos de manera natural; e) la cantidad de fibra



Limitar la provisión de información en la etiqueta frontal dificultaría al consumidor diferenciar productos de acuerdo con sus propiedades nutrimentales y saludables, independientemente de las advertencias que pueda tener. Por un lado, si un alimento tuviera, por ejemplo, el sello de “EXCESO SODIO” y, por lo tanto, no pudiera contener otras declaraciones sobre su contenido calórico, sería más difícil para el consumidor distinguir el número de calorías entre dos o más alimentos que fueran altos en sodio; por el otro lado, el etiquetado dificultaría comparar dos productos que tuviesen el sello de “EXCESO SODIO”, aunque difieran en sus niveles de este nutrimento. De esta manera, el proyecto de regulación tiene el efecto de homologar ante el consumidor productos distintos.

Por lo tanto, para que las empresas puedan competir en diversas dimensiones, y para fomentar la innovación y la diferenciación de producto, esta COMISIÓN estima pertinente que la normativa permita la oferta voluntaria de información nutrimental adicional en el etiquetado en la medida que resulte de utilidad para el consumidor y no se contraponga los objetivos del ANTEPROYECTO. Para ello podría considerarse un sistema de autorización de información adicional para los productos que contengan sellos de advertencia, de manera que ésta no opaque el fin último de la norma.

Así, los consumidores podrían distinguir y comparar de manera efectiva entre distintas opciones que contengan sellos de advertencia, a la vez que los oferentes tendrán los incentivos para competir desarrollando alimentos y bebidas que cumplan con la norma y que además satisfagan otras dimensiones del producto que son valoradas por los consumidores.

b) Para propiciar la diferenciación de productos a través de características no restringidas por la norma.

Como mecanismo para competir, las empresas buscan diferenciarse para satisfacer las distintas preferencias, gustos, necesidades y presupuestos de los consumidores.¹⁵ En este sentido, la información que las empresas ponen a disposición del consumidor sobre los atributos desempeña un papel importante para que éste sea capaz de comparar y elegir entre las diversas opciones que tiene a su disposición.

Regular la información que las empresas pueden proporcionar al consumidor respecto a ciertos contenidos nutrimentales puede estar justificado por ciertos motivos de política pública. Aun así, es deseable mantener la capacidad de los oferentes para diferenciarse entre sí, fomentar la innovación, el desarrollo de nuevas opciones y la oferta de productos de mayor calidad.

Al respecto, el numeral 4.1.4 del ANTEPROYECTO establece que las etiquetas de los productos que incluyan algún sello por exceso de calorías, azúcares, grasas trans, grasas saturadas o sodio, no podrán mencionar en su etiquetado “[q]ue dichos productos, su uso, sus ingredientes o cualquier otra característica están recomendados, respaldados por sociedades o por asociaciones profesionales”.

dietética; f) la cantidad de sodio; g) la cantidad de cualquier otro nutrimento acerca del cual se haga una declaración de propiedades; h) la cantidad de cualquier otro nutrimento que se considere importante, regulado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

¹⁵ OCDE. *op. cit.* *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*. P. 59.

Cabe reiterar que de acuerdo con el numeral 6.3 del ANTEPROYECTO cualquier sello implica la prohibición de incluir leyendas sobre valores nutrimentales y saludables de los productos.

En los mercados de alimentos y bebidas, un elemento importante para competir radica en resaltar las condiciones positivas de calidad de los productos, para lo cual es fundamental permitir su señalización. En específico, las declaraciones de recomendación o respaldo de sociedades y asociaciones de profesionales proveen información sobre los beneficios de los productos, lo que permite a las empresas que cuentan con ellos ser más competitivos dentro del mercado.

Por lo tanto, esta COMISIÓN considera que la regulación debería mantener los incentivos de los productores de alimentos y bebidas para diferenciarse en aspectos que dichas sociedades podrían respaldar. Para ello, por ejemplo, es posible pensar en un mecanismo de autorización para el uso de este tipo de menciones a recomendaciones o respaldos de asociaciones y sociedades de profesionales, de tal forma que asegure que aquellos productos a los que se les permita destacar dicha característica realmente contengan una ventaja nutrimental comparativa respecto de otros que no portan dicho distintivo porque no cumplen con los requisitos para ello.

c) Para mantener los incentivos para que nuevas empresas quieran entrar y competir en el mercado.

Cuando una empresa pretende entrar al mercado puede recurrir a estrategias de mercadotecnia para acercar información al consumidor sobre las características de sus productos y atraer así su preferencia. El etiquetado es uno de estos medios, como también lo podrían ser la televisión, la radio, los periódicos y revistas y, con frecuencia creciente, el Internet.¹⁶ Otras formas incluyen los anuncios en las vitrinas de los comercios, los paneles profesionales en lugares de negocios y la distribución de folletos (o material impreso).¹⁷ Llamar la atención del consumidor y comunicar las características de un producto es especialmente relevante para los competidores nuevos y para quienes proponen nuevas mercancías que buscan ganar clientes en el mercado.¹⁸

Por el contrario, los límites a la diferenciación de productos pueden tener como efecto la disminución de la dinámica de competencia y libre concurrencia en los mercados, por la vía de generar ventajas para las

¹⁶ Cabe resaltar que los “Lineamientos por los que se dan a conocer los criterios nutrimentales y de publicidad que deberán observar los anunciantes de alimentos y bebidas no alcohólicas para publicitar sus productos en televisión abierta y restringida, así como en salas de exhibición cinematográfica, conforme a lo dispuesto en los artículos 22 Bis, 79, fracción X y 86, fracción VI, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad” (LINEAMIENTOS), establecen horarios, espacios y medios para proteger al público infantil sobre diferentes tipos de publicidad para alimentos y bebidas. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/204330/LINEAMIENTOS_por_los_que_se_dan_a_conocer_los_criterios_nutrimentales_y_de_publicidad.pdf

¹⁷ OCDE. *op. cit.* Herramientas para la Evaluación de la Competencia. P. 52.

¹⁸ OCDE. *op. cit.* Herramientas para la Evaluación de la Competencia. P. 52.



empresas y productos establecidos que ya tienen reconocimiento de marca entre los consumidores, en comparación con los nuevos entrantes.¹⁹

El ANTEPROYECTO, en su numeral 4.1.5 establece que las etiquetas de productos que incluyan algún sello no podrán contener “[p]ersonajes, dibujos, celebridades, regalos, ofertas, juguetes o concursos, ofertas relacionadas con el precio o el contenido, juegos visuales-espaciales o anuncios de redes sociales del producto, que fomenten su consumo”.

Por las razones anteriores, se recomienda mantener la posibilidad de que las empresas puedan usar las estrategias para promocionar y colocar sus productos conforme mejor les convenga en función a su plan de negocios. Esto, con el fin de mantener la capacidad de competir de los oferentes, sobre todo de las empresas pequeñas y/o nuevas que cuentan con un menor posicionamiento de su marca y de sus productos.

III. Recomendaciones

Por lo anterior, esta COMISIÓN recomienda asegurar que los requisitos para el etiquetado de bebidas y alimentos preenvasados contenidas en el ANTEPROYECTO, sin perjuicio de su objetivo de política pública planteado, sean neutrales a la capacidad de las empresas de entrar y competir entre sí en los mercados de alimentos y bebidas. Para ello se recomienda verificar que la normativa:

- Permita que el etiquetado, además de los sellos, provea al consumidor información veraz, suficiente y clara sobre el contenido de los productos, de tal forma que le permita realizar mejores decisiones de consumo.
- Permita la señalización y la diferenciación respecto de atributos de calidad de manera que se fomente la competencia a través de alimentos y bebidas con condiciones y características que cumplan con la norma y satisfagan los gustos y necesidades de los consumidores.
- Permita la libre utilización de estrategias de promoción y colocación de productos a través del etiquetado, con el fin de favorecer la entrada de nuevas empresas.

Por lo expuesto, el Pleno de esta COMISIÓN:

RESUELVE

ÚNICO. Que de conformidad con el análisis del anteproyecto de “*Modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados – Información comercial y sanitaria*”, se identifican áreas de oportunidad para promover la competencia económica y libre concurrencia en los mercados de alimentos y bebidas alcohólicas preenvasadas, por lo que se proponen las recomendaciones vertidas en esta opinión.

¹⁹ Cabe señalar que la publicidad engañosa o abusiva se encuentra sancionada el artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), conforme al cual las empresas no pueden hacer uso de información que induzca al error o confusión por su forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa.



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
OPN-001-2020

Notifíquese y publíquese. - Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos en la sesión de mérito, de conformidad con los artículos antes referidos y ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción IV, 18, y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del ESTATUTO. - Conste.

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Brenda Gisela Hernández Ramírez
Comisionada

Alejandro Faya Rodríguez
Comisionado

José Eduardo Mendoza Contreras
Comisionado

Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín
Comisionado

Fidel Gerardo Sierra Aranda
Secretario Técnico

Handwritten mark or signature in the bottom right corner.