



Ciudad de México, a 6 de julio de 2017

**Javier Corral Jurado**  
Gobernador del Estado de Chihuahua

**Blanca Gámez Gutiérrez**  
Presidenta de la Mesa Directiva  
Congreso del Estado de Chihuahua  
LXV Legislatura  
P r e s e n t e s.-

Se hace referencia a la “*Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua*” (en adelante, “LEY”)<sup>1</sup> y al Acuerdo SDR-AC-150/2017 del Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Chihuahua, por el que se expide el “*Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche*” (en adelante, “PROTOCOLO”).<sup>2</sup>

Con fundamento en el artículo 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 4, 10, 12, fracciones I, XV y XX, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, “LFCE”);<sup>3</sup> 149, fracciones II *in fine*, III, IV y V de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE (en adelante, “DISPOSICIONES REGULATORIAS”);<sup>4</sup> y 1, 4, fracción I, 5, fracciones I, XI y XVII del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, “ESTATUTO”),<sup>5</sup> el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, “COMISIÓN” o “COFECE”) emite opinión sobre los efectos que el PROTOCOLO podrían tener en el proceso de competencia económica y libre concurrencia, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole.

## I. ANTECEDENTES

El nueve de junio de dos mil diecisiete, el Secretario Técnico de la COFECE emitió un acuerdo mediante el cual, entre otros: i) ordenó iniciar el procedimiento para la emisión de una opinión respecto del PROTOCOLO, toda vez que se advirtieron cuestiones que podrían resultar relevantes en materia de libre concurrencia y competencia económica, con fundamento en los artículos 12, fracciones I, XV y XX, de la LFCE y 149, fracción II, último párrafo, de las DISPOSICIONES

<sup>1</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua No. 99 del doce de diciembre de dos mil quince, cuya última reforma aplicable es la publicada en el mismo órgano oficial el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. Disponible en la siguiente página de Internet oficial del Congreso del Estado de Chihuahua:

<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1177.pdf>

<sup>2</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua No. 24 del veinticinco de marzo de dos mil diecisiete. Disponible en la siguiente página de Internet oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua:

[http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/files/po024\\_2017.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/files/po024_2017.pdf)

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, “DOF”) el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

<sup>4</sup> Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano oficial el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>5</sup> Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.



REGULATORIAS, con el fin de promover que observen los principios de competencia económica y libre concurrencia;<sup>6</sup> y ii) tuvo por integrado el EXPEDIENTE. Dicho acuerdo fue publicado en la lista diaria de notificaciones de la COMISIÓN el doce de junio de dos mil diecisiete.

## II. CONTEXTO

El veinticinco de marzo del presente año se publicó en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua el PROTOCOLO a fin de “(...) establecer especificaciones, procedimientos y métodos en base a los cuales se llevará a cabo la inspección y las pruebas de calidad e inocuidad de la leche fluida (...) con la finalidad de la prevención y eventual erradicación de la brucelosis en el Estado, así como la preservación de la Salud Pública en la entidad”.<sup>7</sup>

El PROTOCOLO es un instrumento normativo que pretende ejecutar y aplicar medidas de inspección y verificación para el control y movilización de productos y subproductos lácteos contempladas por la LEY cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Desarrollo Rural del estado de Chihuahua.<sup>8</sup> En términos generales, el PROTOCOLO establece: i) las pruebas y procedimientos para el análisis e inspección de la leche; ii) la documentación requerida para el ingreso de la leche al estado de Chihuahua; iii) los supuestos de regreso al lugar de origen de la leche;<sup>9</sup> y iv) la designación de las Casetas Ganaderas y Zoosanitarias como puntos de inspección.

La COFECE considera que la entrada en vigor del PROTOCOLO generaría restricciones al proceso de competencia económica y libre competencia, tales como establecer barreras a la entrada y otorgar ventajas exclusivas indebidas en favor de algunos agentes económicos, en particular, los productores o comercializadores locales de leche.<sup>10</sup>

Para emitir la presente opinión, esta autoridad tomó en cuenta, además del PROTOCOLO, las publicaciones del Gobierno del estado de Chihuahua (en adelante, “GOBIERNO DEL ESTADO”) a través de los siguientes comunicados de prensa:

- El seis de diciembre de dos mil dieciséis, el GOBIERNO DEL ESTADO dio a conocer que, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, trabaja para frenar la introducción de leche procedente de otras entidades federativas “especialmente como una medida sanitaria, y para proteger la economía de los productores chihuahuenses”.<sup>11</sup>
- El once de enero del presente año, en otro comunicado de prensa, el GOBIERNO DEL ESTADO indicó que busca proteger la producción de leche en Chihuahua y evitar que se siga

<sup>6</sup> Dicha opinión se tramitó bajo el número de expediente OPN-003-2017 (en adelante, “EXPEDIENTE”).

<sup>7</sup> Considerando Cuarto del PROTOCOLO.

<sup>8</sup> Artículos 3, 5 fracciones VIII, IX, XI, XVII y XIX, 57, 125, 126, 129, 130, 131, 133, 139, 140, 143, 146, 219, 222 de la LEY.

<sup>9</sup> Por ejemplo, no contar con documentación de porte, irregularidades en la documentación o que las pruebas de calidad e inocuidad resulten positivas.

<sup>10</sup> COFECE (2015). “Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario”. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/reportes-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-el-sector-agroalimentario>

<sup>11</sup> Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/SDR-realiza-pruebas-brucelosis-importacion-leche>.

comprando a otras entidades, “cuando existe una situación de sobreproducción, que ha derivado en el derrame de leche durante las protestas”.<sup>12</sup>

- El diecisiete de marzo del año en curso, el GOBIERNO DEL ESTADO dio a conocer once acciones estratégicas en beneficio del sector lechero, con: “(...) *el firme propósito de llevar a cabo el ordenamiento del mercado de la leche en la entidad*”. Entre estas estrategias destacan: 1) integrar un Consejo Estatal de la leche; 2) emitir un protocolo para la aplicación de las pruebas de calidad de leche para asegurar que aquélla que se ingrese al estado esté libre de brucelosis, antibióticos, agentes adulterantes, esto es, que sea de buena calidad para proteger la salud de los chihuahuenses; y 3) trabajar en una estrategia dentro del sistema estatal de compras públicas para que la leche que se adquiriera por parte de las dependencias del GOBIERNO DEL ESTADO se adquiriera directamente a productores locales.<sup>13</sup>

A continuación, se presentan las consideraciones sobre aspectos particulares del PROTOCOLO que esta COMISIÓN considera resultarían contrarios a la libre competencia y competencia económica en la producción, distribución y comercialización de productos y subproductos lácteos.

### III. ANÁLISIS EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y LIBRE CONCURRENCIA

**Desventajas para la leche internada al Estado a través del comercio interestatal.** El considerando Cuarto del PROTOCOLO señala:

*“[El Protocolo] será aplicable a la leche de origen interno y externo al Estado de Chihuahua, destinada a la fabricación e industrialización de productos para consumo humano [...]”.* [Énfasis añadido]

A pesar de que el PROTOCOLO extiende su ámbito de aplicación tanto a la leche de origen interno como al de origen externo al estado de Chihuahua, se observó que el resto de sus disposiciones están orientadas exclusivamente a la verificación e inspección de la leche que entra al estado de Chihuahua. Es decir, este instrumento regulatorio tiene un énfasis discriminatorio entre productores en función de su origen.

Por ejemplo, el numeral 5.2 del PROTOCOLO define el “*ÁREA DE INSPECCIÓN DE LA LECHE*” como sigue:

*“el lugar donde se realiza la revisión de las condiciones de la leche, lo que se hace de manera precisa y donde los (las) inspectores(as) y el personal autorizado de laboratorio son piezas claves en el control y registro de la leche que entra al Estado de Chihuahua.”*

Objetivo:

- Análisis de la calidad de la leche por medio de pruebas de laboratorio.
- Verificación de la leche en tránsito que ingrese al Estado de Chihuahua.

<sup>12</sup> Disponible en:

<http://www.chihuahua.gob.mx/secretaria-desarrollo-rural-replicara-modelo-exitoso-sonora-en-chihuahua>.

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.chihuahua.espgob.mx/realiza-secretaria-de-desarrollo-rural-acciones-estrategicas-en-beneficio-del-sector-lechero>.

- Prevención de la introducción de leche en mal estado.**
- Trabajar en conjunto con la Fiscalía General del Estado para la prevención de la introducción de leche contaminada y/o de mala calidad.**
- Contar con un mejor control acerca de la comercialización de la leche que se introduce al Estado de Chihuahua.**

*Acciones:*

- Actuar en cumplimiento a la Ley de Ganadería del Estado del Estado [sic] de Chihuahua, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley General de Salud, Código Penal del Estado de Chihuahua y demás ordenamientos jurídicos aplicables.*
- Constante monitoreo en las casetas instaladas y ubicadas en entradas al Estado de Chihuahua.**
- Rotación de personal de inspección.*
- Estricto apego a las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.*
- Instalación de nuevas casetas de inspección en puntos estratégicos.”**

[Énfasis añadido]

Como se puede constatar, las disposiciones tienen por objeto: **i)** verificar la leche en tránsito; **ii)** prevenir la introducción de leche en mal estado, contaminada y/o de mala calidad; **iii)** controlar la comercialización; y **iv)** monitorear las casetas de control. Sin embargo, estas disposiciones aplican únicamente a propósito de leche que ingresa a esta entidad federativa.

De esta forma, la leche de otras entidades federativas que no satisfaga los requerimientos correspondientes - en función las pruebas practicadas sobre brucelosis, antibióticos, conservadores, ácido láctico y de alteraciones físico químicas<sup>14</sup> - será regresada a su lugar de origen en los siguientes términos:

*“4.5. El (la) Inspector(a) deberá revisar que la persona que pretenda ingresar la leche fluida a granel cumpla con la documentación de propiedad y de movilización del lugar de origen y destino. (Si no cuenta con la documentación requerida, se remitirá a su lugar de origen).*

[...]

*4.8. El (la) inspector(a) procederá a retirar el fleje de origen, el cual será entregado a la persona que transporta la leche, tomará registro de él en el acta circunstanciada correspondiente.*

*4.9. Una vez retirado el fleje se procederá a tomar la muestra por las personas capacitadas y autorizadas por el Gobierno del Estado y se le proporcionará una muestra de la misma toma a la persona que transporta la leche.*

<sup>14</sup> Es importante señalar que el numeral 5.7.2 del PROTOCOLO hace referencia al uso de un analizador de propiedades de la leche y se cita como parámetro de sus resultados. Sin embargo, en el Protocolo es omiso sobre el analizador a qué hace referencia, así como a la determinación de sus resultados.



COMISIÓN FEDERAL DE  
COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO  
Expediente OPN-003-2017

4.10. El (la) inspector(a) y el personal autorizado por Gobierno del Estado, deberán apearse a las buenas prácticas de higiene en la toma, manejo y resguardo de la muestra, de acuerdo al protocolo de Procedimientos de Laboratorio para el Análisis de la Leche.

4.11. Llenará el Acta de Inspección que tiene por objeto tomar una prueba para el Análisis de la Calidad e inocuidad de la Leche.

4.12. La pipa deberá de permanecer en la caseta, por el tiempo que las pruebas correspondientes se realizan.

4.13. Una vez que se tienen los resultados de las pruebas se procederá a lo siguiente:

**4.13.1 Si las pruebas resultan positivas a:**

**-antibióticos (betalactámicos o tetraciclinas).**

**-conservadores (peróxido de hidrógeno, urea, neutralizantes).**

**-ácido láctico.**

**- Brucelosis**

**- o cualquier alteración físico química de la leche.**

**Se procederá a notificar a la persona que transporta la leche que regrese a su lugar de origen, levantándose el acta circunstanciada correspondiente.**

4.13.2 Si los resultados son negativos a todas las pruebas antes mencionadas, se procederá a flejar la pipa y se tomará registro del número de fleje.

4.14. El (la) inspector(a) estará en aptitud de permitir que la pipa continúe el camino a su destino, sin perjuicio de que posteriormente se inspeccione la llegada del producto al lugar de destino mencionado.

4.15. El (la) inspector(a) llenará su bitácora con las inspecciones realizadas.”

[Énfasis añadido]

Adicionalmente, es preciso señalar que en el apartado 6 del PROTOCOLO se observa un mapa que identifica únicamente un punto de inspección para el análisis e inocuidad de la leche, que se ubica en el municipio de Jiménez, Chihuahua. Este punto se encuentra sobre la principal vía de acceso carretero -y única en términos de la capacidad de los camiones que pueden circular- a las ciudades más grandes de Chihuahua con origen desde Durango y Coahuila.<sup>15</sup> Es decir, en los hechos, el PROTOCOLO solo puede aplicar – por ahora – a productos de leche que provengan de esas dos entidades federativas, haciendo aún más evidente su naturaleza restrictiva.

<sup>15</sup> El punto 1.3 del PROTOCOLO establece que “En base a las consideraciones previamente formuladas y atendiendo a la geografía de la entidad, la Secretaría considera procedente y necesario designar como punto de inspección y análisis de la calidad e inocuidad de la leche, sin perjuicio de las actividades que en ellas se realizan, las Casetas Ganaderas y Zoonosanitarias ubicadas en el Estado de Chihuahua; de conformidad con el Artículo 5, fracción XIX, de la invocada Ley; en las cuales se ejecutará el presente Protocolo.”





ii. **Requisitos adicionales al marco nacional de referencia.** El considerando Cuarto del PROTOCOLO señala:

*“Con el fin de establecer las especificaciones, procedimientos y métodos en base(sic) a los cuales se llevará a cabo la inspección y las pruebas de calidad e inocuidad de la leche fluida, se tiene a bien aprobar la emisión del referido Protocolo de actuación, el cual será aplicable a la leche de origen interno y externo al Estado de Chihuahua, destinada a la fabricación e industrialización de productos para consumo humano, todo ello con la finalidad de la prevención y eventual erradicación de la brucelosis en el Estado, así como la preservación de la Salud Pública en la entidad”.*

Como se puede observar, las medidas fijadas por el PROTOCOLO buscan establecer las especificaciones, procedimientos y métodos para garantizar la salud pública, la inocuidad y la calidad de la leche. Sobre el particular, se debe enfatizar que existe un marco regulatorio de observancia obligatoria en todo el territorio nacional sobre estas materias.<sup>17</sup>

En ese sentido, el PROTOCOLO podría estar duplicando o fijando mayores requisitos, o bien, ser inconsistente con las especificaciones sanitarias, clasificaciones de la leche y procedimientos establecidos por el marco normativo federal vigente.<sup>18</sup> De esta forma, el PROTOCOLO, establecería costos adicionales que generarían distorsiones a las cadenas productivas de bienes finales producidos en el estado que utilizan como insumo a la leche, por ejemplo, los productos lácteos procesados como son los quesos y yogurts, así como las leches industrializadas (en polvo, pasteurizada y ultra pasteurizada).

Por lo expuesto, el Pleno de esta COMISIÓN:

#### IV. RESUELVE

**PRIMERO.-** Que de conformidad con el análisis y consideraciones en materia de competencia económica y libre concurrencia vertidas en esta opinión, se recomienda dejar sin efectos el “Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche”, a fin de promover y proteger el proceso de libre concurrencia y competencia en la producción, distribución y

---

**PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA EL 7 DE SEPTIEMBRE DE 1996, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE COMERCIO.** Época: Novena Época. Registro: 171222. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, octubre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. CLIV/2007. Página: 444.

<sup>17</sup> Por ejemplo, las siguientes Normas Oficiales Mexicanas: 1) “Norma Oficial Mexicana NOM-243-SSA1-2010, Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba”; 2) “Norma Oficial Mexicana NOM-041-ZOO-1995, Campaña Nacional contra la Brucelosis en los Animales”; 3) “Norma Oficial Mexicana NOM-155-SCFI-2012, Leche-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba”; entre otras.

<sup>18</sup> Por ejemplo, de acuerdo con la Campaña Nacional contra la Brucelosis en los Animales del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), Sonora es la única entidad federativa libre de brucelosis. Por su parte, el estado de Chihuahua se considera, de acuerdo con el SENASICA, como “Área de control”, lo que implica la presencia de brucelosis en dicha entidad federativa. Véase: <http://www.gob.mx/senasica/documentos/situacion-actual-del-control-de-la-brucelosis-en-mexico>.



COMISIÓN FEDERAL DE  
COMPETENCIA ECONÓMICA

**PLENO**  
**Expediente OPN-003-2017**

comercialización de productos y subproductos lácteos, en beneficio de los consumidores del estado de Chihuahua.

**SEGUNDO.-** Notifíquese.

Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos en sesión del seis de julio de dos mil diecisiete, 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, 19 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del ESTATUTO.

**Alejandra Palacios Prieto**  
**Comisionada Presidenta**

**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**  
**Comisionado**

**Martín Moguel Gloria**  
**Comisionado**

**Benjamín Contreras Astiazarán**  
**Comisionado**

**Eduardo Martínez Chombo**  
**Comisionado**

**Brenda Gisela Hernández Ramírez**  
**Comisionada**

**Alejandro Faya Rodríguez**  
**Comisionado**

**Fidel Gerardo Sierra Aranda**  
**Secretario Técnico**

C.c.p.- José Eduardo Calzada Rovirosa, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.  
Enrique Sánchez Cruz, Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.  
Para su conocimiento.