



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-96

Ciudad de México, 20 de mayo de 2020

**DIP. FERNANDO GALINDO FAVELA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
ECONOMÍA, COMERCIO Y COMPETITIVIDAD
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada María Eugenia Hernández Pérez, del Grupo Parlamentario Morena, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción V Bis al artículo 128 Ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario





20 MAY 2020

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, COMERCIO Y
COMPETITIVIDAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ

Diputada Federal

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LA FRACCIÓN
V BIS AL ARTÍCULO 128 TER, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL
CONSUMIDOR, EN MATERIA DE PRECIO DE LAS TORTILLAS, A CARGO DE
LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ.**

52 La que suscribe, María Eugenia Hernández Pérez, Diputada Federal de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto por la Fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los Artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona la fracción V BIS al artículo 128 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en materia de precio de las tortillas, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La tortilla forma parte esencial de la alimentación y la cultura del pueblo mexicano. La tortilla es componente esencial de la comida en las mesas de la inmensa mayoría de los hogares de México, sea como acompañante o complemento, o como elemento protagonista en la preparación y consumo de tacos. En las regiones con mayor rezago social, la tortilla constituye el principal alimento ante la dificultad de las personas de acceder al resto de los alimentos de la canasta básica. Podríamos decir que la tortilla mexicana encierra saberes, tradiciones y la cultura de nuestro país, características que la hacen muy importante, además de su valor nutricional en la dieta de cada habitante.

Por lo tanto, es de la mayor importancia que el precio de la tortilla se siempre accesible para los consumidores, en todas las regiones del país, pero sobre todo en las localidades donde hay mayores índices de pobreza. En la integración del precio al consumidor, juegan un papel determinante las distintas fases de la producción de la tortilla, que van desde los productores de maíz, hasta molineros, almacenadores, distribuidores y, al final, la tortillería de la esquina.

Es por esa razón que los controles que debe aplicar la autoridad competente para evitar abusos e incrementos injustificados en el precio de la tortilla, deben considerar toda la cadena de producción, así como las condiciones climáticas y económicas que

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

inciden en la producción de la tortilla. Desde luego, también deben considerarse fenómenos extraordinarios que pueden influir en el precio de la tortilla, tales como los fenómenos naturales, meteorológicos y las contingencias sanitarias, como se establece en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En la fecha de elaboración de la presente Iniciativa, abril de 2020, México enfrenta la pandemia del Covid-19, que ha provocado ya miles de contagiados y centenas de fallecimientos. Las medidas adoptadas por las autoridades competentes para enfrentar al Covid-19, incluyen la suspensión de actividades no esenciales de los sectores público, privado y social. Estas medidas, necesariamente, generan efectos negativos como la pérdida de empleos, el cierre de empresas, así como el incremento de los precios de algunos productos, incrementos que no siempre están justificados, sino que obedecen a la especulación de los productores. El precio de la tortilla está envuelto en dicha dinámica.

Para ilustrar la situación, es importante considerar el valor nutricional de la tortilla en la dieta del pueblo mexicano. De acuerdo con un estudio del grupo GRUMA, el consumir diariamente alimentos que emplean harina de maíz ayuda a mantener los niveles de azúcar en la sangre por el alto nivel de hidratos de carbono, mejoran la buena digestión y fortalece el sistema inmune por su alto nivel de fibra, ayuda a la reducción del colesterol y depura al organismo al generar una mejor transición de los alimentos. Adicionalmente, GRUMA señala que diversos estudios mencionan que la harina de maíz en diversos productos ayuda a aliviar síntomas de la menopausia, además de enfermedades degenerativas. ¹

Para la investigadora de salud alimentaria Fiorella Espinosa, de la organización El Poder Del Consumidor, la tortilla "es una pieza clave en la alimentación de los mexicanos, yo creo que gracias a ella y sobre todo con la combinación de frijoles y chile hemos logrado de alguna manera sobrevivir, porque es una alimentación que durante muchos años nos protegió de ciertas enfermedades, digamos que nos dio los nutrientes necesarios para tener una vida activa". ²

¹

[https://www.monex.com.mx/portal/download/reportes/Inicio%20de%20Cobertura%20de%20Gruma%20\(Sep%20tiembre%202018\).pdf](https://www.monex.com.mx/portal/download/reportes/Inicio%20de%20Cobertura%20de%20Gruma%20(Sep%20tiembre%202018).pdf)

² <https://www.sinembargo.mx/15-06-2018/3421585>

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

La investigadora aborda un tema que tiene que ver con la necesidad de conservar el valor nutricional de la tortilla ante la embestida de los procesos de industrialización que cada vez reducen los ingredientes nutricionales de la tortilla tradicional. Señala que el proceso de la nixtamalización debe defenderse al máximo, porque gracias a ello se hizo posible agregar a la tortilla elementos como el calcio, debido a la cal, además de hacer disponible la niacina, que es la vitamina B3, y de mejorar la digestibilidad. En efecto, una de las problemáticas actuales es que la tortilla se ha hecho industrializada, elaborada más bien de harina de maíz que de alguna forma simplifica el proceso, pero esta industrialización también genera una pérdida importante de nutrientes en la tortilla.

La producción y el consumo de la tortilla, como podemos observar, abarca una diversidad de ángulos y dimensiones, que deben considerarse para que el producto final, que compramos en la tortillería de la esquina, no solo tenga un precio accesible a las grandes mayorías de nuestro país, sino que contenga el mayor valor nutricional posible. Por eso, es pertinente señalar que un grupo de asociaciones, entre ellas Consumidores Orgánicos, Tortilla de Maíz Mexicana, Semillas de Vida, Sin Maíz no hay País; Grupo de Estudios Ambientales GEA y El Poder del Consumidor, entre otras, unió sus voces en la Alianza por Nuestra Tortilla, un colectivo que busca defender este alimento ancestral y recuperar el proceso de nixtamalización.

En función de lo anterior, este colectivo propone una especie de decálogo para la tortilla, mismo que es compartido por múltiples especialistas y defensores de la tortilla como componente esencial de nuestra dieta y nuestra cultura. Dicho catálogo plantea lo siguiente sobre lo que debe ser la tortilla:

1. Accesible: refiere que toda la población pueda tener acceso a este alimento además del sustento económico para quienes producen el maíz.
2. Justa: para que se distingan los diferentes tipos de tortilla del país y favorecer la economía local.
3. Comunitaria: la tortilla debe ser elaborada con maíces regionales lo que ayudará al desarrollo local además de respetar los saberes y sabores de cada región.

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

4. Multicultural: elaborada de diversas maneras y con los diferentes maíces del territorio nacional, "que comerla sea un acto cultural que llame a la solidaridad entre pueblos, sin fronteras y sin tóxicos".
5. Sana: la tortilla es parte de una dieta nutritiva, que aporta beneficios a la salud.
6. Nixtamal izada: los elementos que caracterizaban a este alimento antes de la inclusión de máquinas y elementos químicos; la técnica ancestral al usar el maíz, cal de piedra, calor y agua.
7. Libre: ajena a los monopolios, donde se pueda elegir sin presiones comerciales o políticas.
8. Consciente: que pueda conocerse de dónde viene y quién la produjo: "que atienda a nuestro derecho de una tortilla informada".
9. Sabrosa: que exprese la riqueza de la cultura gastronómica.
10. Protegida: que la tortilla y todo lo que representa sea protegida a través de leyes y la consciencia de su importancia en las personas. 3

Ahora bien, para efectos de la presente Iniciativa, es imperioso identificar tanto la dimensión del mercado como la cadena de producción de la tortilla, porque constituyen factores fundamentales para establecer y controlar los precios de los insumos y, sobre todo, de la tortilla. En función de ello, es pertinente hacer una extensa referencia a un estudio realizado por el colectivo, Alianza por Nuestra Tortilla, denominado "Del maíz a la tortilla: lo que sabemos de la tierra a la tortilla", porque en dicho estudio se identifican claramente los pormenores de la cadena de producción de la tortilla. Lo esencial de este documento es lo siguiente:

"Sea híbrido, híbrido acriollado o nativo, el maíz se cosecha en dos temporadas o ciclos del año: ciclo primavera-verano entre mayo y junio, y otoño-invierno, entre noviembre y enero en superficie de riego. En esta segunda temporada es que se obtiene alrededor del 70% de la producción del país. Levantada la cosecha, las y los agricultores pueden optar por dos

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

vías, almacenar su grano o venderlo lo más pronto posible. El almacenamiento del maíz es clave para su suministro a lo largo del año. La tecnología de almacenamiento es sumamente importante porque de ella depende que el grano pueda conservarse con calidad adecuada para consumo humano. En el país, actualmente, tenemos grandes problemas en relación con el almacenamiento.

Cabe señalar que no hay una integración vertical generalizada en la producción de maíz utilizado para producir tortilla. Es decir, quienes producen maíz no tienen vinculación con los productores de tortilla. En este contexto, es muy común que quienes producen maíz lo vendan a intermediarios acopiadores. Las más grandes acopiadoras y comercializadoras son las empresas Cargill, ADM, Bunge, Minsa y Maseca. Éstas, en algunos casos, tienen alguna forma de integración vertical cuando celebran acuerdos de agricultura por contrato: previamente se conviene que la o el agricultor va a vender su producción a la empresa. Esto ocurre en la agricultura industrializada bajo el esquema de monocultivo.

El precio del maíz fluctúa a lo largo del año. Como en el caso de todos los productos mercantiles, cuando hay escasez o menos oferta, su precio sube. Los precios más bajos se encuentran justo después de la cosecha de ciclo otoño-invierno, en la primera mitad del año cuando hay mucho maíz criollo en oferta. En la segunda mitad del año disminuye la disponibilidad, sube el precio.

Así, resulta que la pequeña producción de maíz enfrenta problemas de almacenamiento y falta de incentivos económicos para lograr mejores beneficios. Por su parte, quienes producen tortilla carecen de la infraestructura y fluidez económica para competir en el sistema logístico y comprar directamente a los y las productoras de maíz; así que compran a intermediarios.

Las formas o actores en la comercialización de tortilla pueden clasificarse en seis tipos:

1. Mujeres o Redes de Mujeres que las venden por pieza o por docena, directamente de la productora al comprador, en mercados y tianguis, en casas e incluso en la calle. Siempre es tortilla fresca.

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

2. Tortillerías propiedad de microempresarios. Son negocios completamente enfocados a tortilla; tal vez los únicos productos adicionales en venta en estos establecimientos son salsas y chiles preparados. Como en el caso de las redes de mujeres productoras, también se trata de una venta directa de tortilla fresca y/o caliente en horarios de mañana y tarde temprana.

3. Tortillerías de supermercados, que realizan la venta de tortilla fresca y/o caliente, y de tortillas de anaquel, empacadas en frío, en horarios más amplios que la tortillería convencional.

4. Misceláneas y tiendas de conveniencia, que venden tortillas empacadas en frío, de anaquel.

5. Comercio de tortilla de reparto, cuyo origen es en algunos casos desconocido. La tortilla se transporta en hieleras y se vende de casa en casa por kilos, al cambaceo.

6. Restaurantes y demás comercios de alimentos, donde la tortilla se vende como ingrediente de los platillos: tacos, enchiladas, chilaquiles, etc. Estos comercios pueden comprar la tortilla en tortillerías o pueden elaborarla en sus propias instalaciones.

Las harineras Maseca y Minsa concentran el mercado de este producto en más del 90%. Son una especie de monopolio. La harina de maíz es utilizada para producir entre un 33 y un 45% de la tortilla consumida en el país. Además, históricamente, el precio de este producto ha ido en aumento, mientras el de la tortilla y especialmente del maíz se han quedado rezagados. Un estudio de El Colegio de México intuye que, del análisis de precios en la cadena maíz-tortilla, harina y tortilla aumentan sus precios más rápido que el maíz y que, a su vez, harina aumenta sus precios más rápido que la tortilla.

De este modo, la industria impone formas de producción en las que se privilegia la harina frente al maíz nixtamalizado, por el simple hecho de que los grandes harineros rigen la forma de producir tortilla. Esto se debe a que las grandes harineras nacionales tienen establecidas relaciones de largo plazo con muchas de las tortillerías. Así, estas pocas industrias harineras son muy fuertes porque se aprovechan de un mercado fragmentado. Simplifican

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

acuerdos comerciales entre grandes actores y facilitan el flujo de la cadena de valor maíz-harina-tortilla.” 4

Puede observarse, de este modo, que el control de precios de la tortilla que deben establecer las autoridades competentes, en particular la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), debe considerar las distintas fases de la cadena de producción, con especial énfasis en los intermediarios que almacenan y distribuyen el maíz o la harina de maíz. Para redondear el panorama de la producción y consumo de la tortilla, es pertinente referir las características de dicho universo.

La ya referida información del grupo GRUMA, detalla que, en México existen alrededor de 100,000 tortillerías, pero que, la industria de producción de tortillas está altamente fragmentada. El consumo per cápita de tortilla en nuestro país es cercano a 75 kg al año (7-10 tortillas diarias). Utilizando datos de la PROFECO, se indica que el 98.6% de los mexicanos consume tortillas en su dieta diaria; el 55.0% de la población emplea la tortilla por gusto y como proceso complementario a su comida diaria; el 68.0% de la población come los 7 días de la semana tortilla; el 52.9% come al menos una tortilla al día; el 38.0% consume 2 tortillas diarias y el restante come 3 tortillas; el 93.4% consume tortillas en establecimientos cercanos y a granel; y la mayoría de la población compra entre 1 y 2 kgs de tortillas cuando acude a su tortillería local. 5

Frente a este cuadro pormenorizado de la producción y consumo de la tortilla, podemos establecer que el comportamiento de los precios es determinado por una diversidad de factores que atañen a cuestiones de cosechas, capacidad de almacenamiento, distribución, número de y características de puntos finales de ventas, entre otros. Del mismo modo, es importante observar también que, a pesar de la complejidad del proceso de producción de la tortilla, la determinación del precio de ésta no queda al libre arbitrio de los actores y figuras que participan en la cadena de producción, desde el campesino hasta el señor de la tortillería de la esquina.

4 El citado estudio se encuentra en la página electrónica del mencionado colectivo, que es la siguiente: <https://alianzapornuestratortilla.com/>

5
[https://www.monex.com.mx/portal/download/reportes/Inicio%20de%20Cobertura%20de%20Gruma%20\(Septiembre%202018\).pdf](https://www.monex.com.mx/portal/download/reportes/Inicio%20de%20Cobertura%20de%20Gruma%20(Septiembre%202018).pdf)

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

En efecto, la autoridad competente tiene elementos para detectar incrementos injustificados de precios de este producto básico que es la tortilla. La presente Iniciativa plantea que las autoridades competentes deben impedir la especulación con el precio de la tortilla en circunstancias especiales como lo es una emergencia sanitaria similar a la que México vive en abril de 2020, porque, salvo que se presenten alteraciones evidentes en la cadena de producción, la emergencia sanitaria, por sí sola, no es causa justificada para incrementar el precio de este producto de consumo popular.

En tal sentido, la presente Iniciativa propone una adición al artículo 128 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, con el objetivo de que el incremento injustificado del precio de la tortilla en situaciones de emergencia sanitaria, sea considerado como un caso particularmente grave que amerite una sanción ejemplar.

De este modo, se establece una disposición legal específica, con el objeto de que la autoridad competente redoble esfuerzos en su tarea de controlar los precios de los productos básicos, como lo es la tortilla, y cuente con fundamentos legales para establecer sanciones fuertes a quienes cometan estas violaciones a la Ley en situaciones de alta vulnerabilidad para la población como lo es una emergencia sanitaria. Cabe hacer mención que la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya establece en su artículo 10 BIS, una disposición que establece que los proveedores no podrán incrementar injustificadamente precios por fenómenos naturales, meteorológicos o contingencias sanitarias.

El proyecto de decreto que plantea la presente Iniciativa, lleva el espíritu del citado artículo 10 BIS al capítulo de las sanciones, y se ilustra adecuadamente en el siguiente cuadro:

MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Capítulo XIV Sanciones ARTÍCULO 128 TER.- Se considerarán casos particularmente graves: I. a IV. ... V. Cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado, como alimentos, gas natural o licuado de petróleo, gasolina o productos sujetos a precio máximo o a precios o tarifas establecidos o registrados por la Secretaría o por cualquiera otra autoridad competente; Sin correlativo	Capítulo XIV Sanciones ARTÍCULO 128 TER.- Se considerarán casos particularmente graves: I. a IV. ... V. Cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado, como alimentos, gas natural o licuado de petróleo, gasolina o productos sujetos a precio máximo o a precios o tarifas establecidos o registrados por la Secretaría o por cualquiera otra autoridad competente; V BIS. Los incrementos injustificados de los precios por parte de proveedores de la producción de tortillas, que se realicen durante fenómenos naturales, meteorológicos o contingencias sanitarias en los términos del Artículo 10 BIS de esta Ley; VI a XI. ...

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona la fracción V BIS al artículo 128 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.



MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ
Diputada Federal

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona la fracción V BIS al artículo 128 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 128 TER. - Se considerarán casos particularmente graves:

I. a V. ...

V BIS. Los incrementos injustificados de los precios por parte de proveedores de la producción de tortillas, que se realicen durante fenómenos naturales, meteorológicos o contingencias sanitarias en los términos del Artículo 10 BIS de esta Ley;

VI a XI. ...

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 04 de mayo de 2020

DIPUTADA MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ