



Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

# ACUSL

Oficio No. COFEME/15/1769

Urgente

**Asunto:** Dictamen Total (no final) sobre el anteproyecto denominado "Acuerdo por el que se da a conocer el instructivo y formato de la Cédula de Operación Anual".

México, D. F., a 2 de junio de 2015

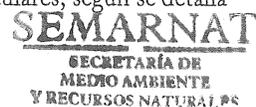
**ING. CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ**  
Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
**Presente**

Me refiero al anteproyecto denominado Acuerdo por el que se da a conocer el instructivo y formato de la Cédula de Operación Anual y a su respectiva manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) a través del portal de la MIR<sup>1</sup>, el 19 de mayo de 2015. Cabe señalar que el anteproyecto y su MIR habían sido remitidos con anterioridad por esa Secretaría el día 4 del mismo mes y año.

Sobre el particular, con fundamento en el artículo 3, fracción II del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR) expedido por el Titular del Ejecutivo Federal el 2 de febrero de 2007, se le informa que procede el supuesto de calidad aludido por la SEMARNAT (i.e. que con la emisión de la regulación, la dependencia y organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que la segunda transitoria del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, otorga a la SEMARNAT la facultad de expedir el formato e instructivo de la Cédula de Operación Anual (Cédula o COA).

A su vez, de conformidad con el artículo 3, fracción V y 4, del ACR, se le informa que procede el supuesto de calidad indicado por esa Dependencia (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, son superiores a los costos de cumplimiento por parte de los particulares), ello, en virtud de que el análisis efectuado por la COFEMER al anteproyecto y a la información aportada por la SEMARNAT en la sección III. Impacto de la Regulación del formulario de MIR, permite determinar que la propuesta regulatoria generará mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares, según se detalla más adelante.

<sup>1</sup> [www.cofemersimr.gob.mx](http://www.cofemersimr.gob.mx)



02 JUN 2015

**RECIBIDO**  
DEPARTAMENTO DE CORRESPONDENCIA  
SEMARNAT I



Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Por consiguiente, el anteproyecto y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), por lo que, en apego a los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, esta Comisión emite el siguiente:

### Dictamen Total

#### *I. Consideraciones generales.*

Con el objetivo de poseer datos de información que versen sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la SEMARNAT pretende abrogar la COA, así como su instructivo de llenado, a fin de promover un nuevo instrumento que incluya el reporte de emisiones de GEI, en virtud de que el 28 de octubre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones (RLGCC en materia del RENE), mismo que indica que el reporte de GEI deberá realizarse por medio de la COA. Lo anterior, a fin de utilizar tales datos como herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas que tengan por objeto la optimización de emisiones que son susceptibles de alterar la composición de la atmósfera global.

En este tenor, se destaca que actualmente los sujetos obligados en presentar la COA son las fuentes fijas de jurisdicción federal, los grandes generadores de residuos peligrosos, los establecimientos que descargan aguas residuales en cuerpos de aguas nacionales y las empresas prestadoras de servicios de manejo de residuos peligrosos. No obstante, resulta necesario incluir en el citado instrumento el reporte de emisiones de GEI emanadas por los sujetos que deben presentar su información para la conformación del RENE.

Por lo anterior, la SEMARNAT estimó pertinente promover un único instrumento que abarque el reporte de emisiones de GEI, así como el reporte de transferencia de contaminantes al que están obligados todos los sujetos que emanen compuestos susceptibles de alterar la composición de la atmósfera global, así como el equilibrio ecológico. De esta manera, esa Secretaría concreta un único formato que proveerá claridad y certeza jurídica a los sujetos regulados.

Asimismo, esta Comisión señala la conveniencia de poseer datos de información que versen sobre las emanaciones de GEI. En este sentido, es notorio que el diseño de políticas públicas que promuevan el óptimo desarrollo de los mercados, salvaguardando los recursos humanos y naturales de la nación, conllevan inherentemente un concienzudo análisis de datos que estime los beneficios, costos y eficacia de la política en cuestión.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

En esta tesitura, las políticas que deriven de los estudios con base en datos que devendrán de la información descrita en posesión de los órganos reguladores, permitirán realizar una óptima transición por parte de los sujetos regulados hacia tecnologías que emanen la menor cantidad de GEI, sin imponer altos costos en el proceso. De esta manera, las empresas que emanen tales gases, podrán continuar proveyendo bienes y servicios a la población, promoviendo de esta manera el crecimiento económico de la nación y haciéndose más competitivas en el mercado internacional que demanda altos estándares de cuidado al medio ambiente.

Por tales motivos y conforme a la información presentada por esa Dependencia, se aprecia que el objeto del anteproyecto cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en tanto que los beneficios aportados en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, son superiores a los costos de cumplimiento por los particulares.

## *II. Objetivos regulatorios y problemática.*

Al respecto, la SEMARNAT indicó en el formulario de la MIR que el objetivo de la propuesta regulatoria es modificar el formato de la COA a fin de incluir información que verse sobre las emisiones de GEI, con el propósito de incluirla en la integración del RENE. Asimismo, señaló que el anteproyecto pretende una simplificación regulatoria, toda vez que los sujetos regulados presentarán en un solo formato la información relativa a sus emisiones y transferencia de contaminantes.

Lo anterior, en atención a la problemática indicada por esa Secretaría, la cual versa sobre la necesidad de incluir en la COA la información relativa a la emanación de GEI, toda vez que el RLGCC en materia del RENE estipula que el reporte de tales gases deberá realizarse a través del citado instrumento. En este sentido, la Cédula vigente no cuenta con los datos requeridos para realizar el reporte de emisiones que debe presentarse para la conformación del Registro. En tal virtud, resulta necesario incluir la información descrita, a fin de que los sujetos regulados posean cabal certeza jurídica sobre los compuestos que están obligados a reportar.

En esta línea, esa Dependencia estimó pertinente abrogar la COA vigente a fin de promover un nuevo formato que incluya la información necesaria que deberán reportar todos los sujetos obligados. De esta manera, brindará un instrumento que se encuentre acorde a las disposiciones jurídicas instauradas en el RLGCC en materia del RENE, así como las aplicables demás sujetos regulados.

Aunado a lo anterior, esta Comisión señala que la emisión de la Cédula pretende promover un mecanismo tecnológico que involucre menores costos de cumplimiento para los particulares. Ello, en virtud de que su presentación se podrá realizar mediante cualquier equipo de cómputo que posea características tecnológicas estándares. De esta manera, los sujetos regulados erogarán una menor cantidad de recursos económicos destinados al cumplimiento de la regulación, toda vez que no deberán trasladarse físicamente a las oficinas de la SEMARNAT para realizar el trámite referido.



No obstante lo expuesto, esta Comisión considera que además de los objetivos descritos con antelación, la propuesta regulatoria en comparación con su homólogo que pretende abrogar, estipula la obligación de reportar una mayor cantidad de compuestos que no versan directamente sobre las emisiones de GEI reguladas por el RLGCC en materia del RENE. En esta línea, es imperante que esa Secretaría indique puntualmente el propósito sobre el que versa la obligatoriedad de reportar los compuestos aludidos o señale en su caso si estima que el reporte de tales compuestos se encuentra incluido en los objetivos inducidos por el RLGCC en materia del RENE.

### *III. Alternativas a la regulación.*

Respecto del presente apartado, la SEMARNAT precisó que la propuesta regulatoria es la mejor opción en virtud de que los sujetos obligados reportarán las emisiones y transferencia de contaminantes a través de un único formato, lo cual devendrá en simplificación de obligaciones y mayor certeza jurídica. No obstante lo anterior, la Dependencia señaló las siguientes desventajas de diversas alternativas regulatorias y no regulatorias para atender la problemática:

- A. Esquemas de autorregulación.* Esa Secretaría no lo consideró factible, en virtud de que es necesaria la actualización del formato de la COA para dar cumplimiento a las obligaciones estipuladas en el RLGCC en materia del RENE. En este tenor, se propiciaría un escenario de incertidumbre jurídica a los sujetos obligados al reporte de GEI al no poseer los datos de información que deben reportar ante esa Secretaría.
- B. Esquemas voluntarios.* La SEMARNAT no lo estimó pertinente, toda vez que los sujetos de la regulación no estaría obligados a la presentación de la información de sus emisiones de GEI. En tal virtud, no poseerían los incentivos necesarios para reportar de manera voluntaria tales datos a un organismo que tenga por objeto la estructuración de un sistema similar al RENE, pero sin el carácter de imposición.
- C. Incentivos económicos.* Esa Secretaría no consideró viable la emanación de incentivos económicos, toda vez que los mismos implicarían la modificación de disposiciones fiscales que prevean el cumplimiento de los reportes. En este sentido, la SEMARNAT destacó que tales situaciones fiscales no son de su competencia a la vez que el reporte de emisiones se constituye con el carácter de obligación, de conformidad con el RLGCC en materia del RENE.
- D. No emitir regulación alguna.* La SEMARNAT manifestó que no considera óptimo prescindir de regulación en la materia, en virtud de que el anteproyecto se deriva de una obligación dictada en el RLGCC en materia del RENE, por lo que es un imperativo dar cabal cumplimiento a la normatividad aludida.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

E. *Otro tipo de regulación.* Esa Secretaría indicó que la emanación de un instrumento distinto al anteproyecto generaría mayor carga regulatoria, considerando que la COA es un formato que se encuentra vigente y con el cual varios de los sujetos regulados se encuentra familiarizados.

En virtud de lo anterior, la COFEMER observa que esa Dependencia efectivamente analizó las distintas alternativas de política pública que pueden atender a los objetivos descritos, con lo que se garantiza la emisión de regulaciones que generen el máximo beneficio social, en concordancia con el mandato conferido a esta Comisión por el Título Tercero A de la LFPA.

#### *IV. Impacto de la regulación.*

A propósito del análisis costo-beneficio del anteproyecto de mérito, esa Dependencia señaló que la estructuración del Registro integrado por los datos reportados por los sujetos obligados, permitirá el diseño e implementación de políticas que tengan por objeto la disminución de compuestos que afectan la calidad del aire y de los recursos naturales de la nación. En este sentido, esa Secretaría citó diversos estudios que analizan la calidad del aire, así como los problemas en la salud observados en ciudades con altos niveles de contaminación.

De manera particular, la SEMARNAT citó el estudio *Programa para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020 (PROAIRE 2011-2020)*<sup>2</sup>, del cual concluye lo siguiente para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM):

*Si el promedio anual de Partículas Menores a 10 micrómetros (PM10) cumpliera cabalmente la norma actual mexicana de 50 µg/m<sup>3</sup>, se evitarían 400 muertes de corto plazo en la ZMVM. Si se cumpliera con la norma europea de 40 µg/m<sup>3</sup> se evitarían cerca de 1,000 muertes en la ZMVM. Y, si la reducción de los contaminantes llegase hasta los niveles establecidos por la OMS y la EPA, esto es, a los 20 µg/m<sup>3</sup>, se podrían evitar 2,300 muertes.*

Asimismo, la SEMARNAT se vale del estudio *La contaminación del aire: un problema que daña la salud y la economía*, realizado por el Instituto Mexicano de Competitividad, A. C., con el objeto de señalar los daños económicos y a la salud que se estima son derivados de altas concentraciones de contaminantes en el aire. Por medio de los datos del citado estudio, indicó que se valora que al exceder los niveles de concentración promedio anual de partículas PM10 sugerido por la Organización Mundial de Salud (OMS), se provocan daños a la ciudadanía que derivan en 5,065 muertes prematuras, 14,002 hospitalizaciones, así como 818,679 consultas por infecciones respiratorias agudas, asma y enfermedades isquémicas del corazón. De igual forma, el estudio estimó que cada año la contaminación implica costos para la sociedad reflejados en \$3,395,822,973 ocasionados por pérdidas de productividad por muertes

<sup>2</sup> Realizado en colaboración por la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, SEMARNAT y Secretaría de Salud.



prematuras y ausentismo laboral y \$727,894,014 ocasionados por gastos en salud, sumando una pérdida total de \$4,123,716,987.

Por otra parte, esa Dependencia destacó que los sujetos regulados, al presentar la Cédula por medio de cualquier computadora, no incurrirán en los costos de transporte que actualmente internalizan, al tener que presentarse físicamente a las oficinas de la SEMARNAT para proveer los datos de información requeridos. En este sentido, el conjunto de empresas que actualmente reportan la COA estarían dejando de erogar \$10,522,281 en los costos referidos.

A su vez, esa Secretaría manifestó que los establecimientos que cuenten con información confiable sobre las emisiones de GEI podrán participar en los mecanismos de mercado de carbono y obtener así beneficios económicos. Para ello indicó que el enunciado mercado establece precios por tonelada de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) mitigada, el cual ronda en \$11 dólares por tonelada en California y Quebec.

Por otro lado, en relación a los costos esa Secretaría detalló que los mismos derivarán de la erogación en salarios que percibirán los profesionistas encargados de recolectar la información e ingresarla en el software desarrollado por la SEMARNAT. En este sentido, concluyó que la estimación de los costos descritos considerando el universo de sujetos que deberán presentar la Cédula es de \$32,365,435 en el primer año de reporte y de \$4,704,498 a partir del segundo año. Tales cifras se desprenden del archivo *20150519101026\_37780\_Anexo 1. Tabla 1..docx* provisto de manera adjunta en la MIR.

Respecto de lo señalado, esta Comisión observa inconsistencias en el cálculo de los costos referidos. De manera particular y refiriéndose al archivo adjunto citado, esa Secretaría estimó que a los grandes generadores de residuos peligrosos, recabar la información relativa a un 47% de la COA, les costaría un 47% de recursos de lo que les costó a las fuentes fijas de jurisdicción Federal recabar un 80% de información de la COA<sup>3</sup>. En este sentido, se observa que el cálculo referido es incorrecto. De igual manera y con sus respectivos porcentajes realizó los cálculos para los establecimientos que descargan aguas residuales en cuerpos de agua nacionales, así como para las empresas de servicio de manejo de residuos peligrosos. A su vez, se observó que el cálculo correcto de costos debe realizarse considerando una disminución en las horas-hombre requeridas para recabar la información relativa al porcentaje de campos que cada uno de los sujetos regulados debe cumplir.

Aunado a lo anterior y en referencia al mismo archivo, la SEMARNAT indicó que los *establecimientos que emiten compuestos y gases de efecto invernadero en cantidad igual o superior a 25,000ton CO<sub>2</sub>e, que reportan por planta, son fuentes fijas de jurisdicción federal que registran 5% más de campos*. En este tenor, esa Secretaría debe indicar que tales sujetos reportan un 85% de información de la COA, y no un 5% como lo indica en el documento. Asimismo, se sugiere

<sup>3</sup> Por ejemplo: se consideran cien unidades como el universo, entonces 100=100%, por lo tanto un 80% serán 80 unidades, y un 47% serán 47 unidades. Contrario a esto, un 47% de un 80% son 37.6 unidades.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

indicar de manera explícita en la tabla del archivo de referencia, el método, procedimiento y datos utilizados para el cálculo de los costos referentes a los establecimientos que emiten GEI en cantidad igual o superior a 25,000ton de CO<sub>2</sub>, que reportan por planta y de manera consolidada.

A su vez, se insta incluir en la referida tabla, los costos de aquellas empresas que pueden incrementarse en \$10,549.00 conforme lo señalado en la MIR, es decir, de las empresas de servicio de manejo de residuos peligrosos y los establecimientos que emiten GEI en cantidad igual o superior a 25,000ton de CO<sub>2</sub>, que reportan de manera consolidada.

En esta tesisura, se sugiere a esa Secretaría realizar las adecuaciones necesarias al cálculo de costos, a fin de proveer un análisis correcto que haga patente los beneficios notoriamente superiores a los costos de la propuesta regulatoria.

En otro aspecto, se observa que la SEMARNAT indicó que el anteproyecto modificará el trámite identificado con la homoclave SEMARNAT-05-001, Cédula de Operación Anual. A su vez, precisó que el mismo representa una obligación y condiciona un beneficio. En este sentido, se sugiere indicar el beneficio que el trámite de referencia condiciona y realizar las adecuaciones pertinentes a la justificación del trámite.

Por otra parte y como se señaló en el apartado *II. Objetivos regulatorios y problemática*, se exhorta a esa Dependencia justificar cada uno de las obligaciones modificadas en la COA (en comparación con su homólogo que pretende abrogar) que no versen sobre compuestos GEI directamente regulados por el RLGCC en materia del RENE o indicar si considera que el reporte de tales compuestos se encuentra incluido en los objetivos inducidos por el citado Reglamento.

#### *V. Consulta Pública.*

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este Órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el día en que lo recibió. Al respecto, la COFEMER recibió diversos comentarios por parte de la Asociación Nacional de la Industria Química A.C., así como por el Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C., a los cuales la SEMARNAT les brindó puntual respuesta por medio de los archivos *20150518191657\_37780\_ANIQ-Comentarios Acuerdo COA VF Cofemer.docx* y *20150518192514\_37780\_Revisión unidades vfinal Comentario Sofía Arroyo Lara.docx*, respectivamente, presentados como adjuntos en la MIR de fecha 19 de mayo de 2015.

No obstante a lo anterior, esta Comisión ha recibido por parte de diversos particulares comentarios adicionales a los señalados, mismos que pueden ser consultados a través del siguiente vínculo electrónico:

2



Comisión Federal de Mejora Regulatoria  
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/17094>

Lo anterior, a fin de que la SEMARNAT realice la valoración correspondiente y en su caso, se hagan las modificaciones pertinentes a la MIR y al anteproyecto o, en su defecto, indique las razones o motivos por los cuales no se tomaron en consideración.

Por lo anteriormente expresado, esta Comisión queda en espera de que esa Secretaría brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total (No Final) y se realicen las modificaciones que correspondan al anteproyecto y su MIR, o bien, comunique por escrito las razones por las cuales considera pertinente no realizarlas, para los efectos a los que se refiere el artículo 69-J de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI y último párrafo, 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; 6, último párrafo del Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, y Primero, fracción I, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
El Coordinador General

**JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ**

ALUB/MACF