



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Oficio No. COFEME/15/2232

Acuse

Asunto: Dictamen 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., 18 de julio 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, así como 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 MIR¹, el 1 de julio de 2015. Ello, en respuesta a la solicitud de mayor información identificada con el número de oficio COFEME/15/2133 de fecha 30 de junio de 2015, así como al Dictamen Total (No Final) identificado con el número de oficio COFEME/15/1769 de fecha 2 de junio del mismo año.

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 Final

I. Consideraciones generales.

De conformidad con el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (Reglamento en materia de RETC), los sujetos obligados a presentar la Cédula de Operación Anual (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, a través de la publicación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) se estableció la obligación para la SEMARNAT de integrar el Registro de Emisiones generados por las fuentes fijas y móviles de emisiones

¹ www.cofemersimir.gob.mx

2



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

que se identifiquen como sujetas a reporte (establecimientos sujetos a reporte), para lo cual se previó a través del Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones (Reglamento en materia de RENE), la obligación para los establecimientos sujetos a reporte de integrar sus emisiones directas o indirectas de Gases o Compuestos de Efecto Invernadero (GCEI) a través de la COA.

Por ello, la SEMARNAT se ve en la necesidad emitir el anteproyecto en cuestión el cual deja sin efectos el *Acuerdo por el que se modifica y adiciona el diverso por el que se da a conocer el instructivo y formato de la Cédula de Operación Anual para el Reporte Anual del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 2009, con el fin de: *i.* incluir aquellos establecimientos que emiten CGEI; *ii.* incluir mayor información sobre las emisiones de las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal reguladas por el Reglamento en materia de Atmósfera y las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal reguladas por el Reglamento en materia del RETC, a fin de que reporten los datos precisados en la NOM-165-SEMARNAT-2013, Que establece la lista de sustancias sujetas a reporte para el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, así como en sus respectivas autorizaciones de funcionamiento, y *iii.* simplificar la información que actualmente se entrega a través de la COA para evitar redundancia y duplicidad, sin detrimento de los requisitos que en cada caso deben cumplirse de conformidad con la normatividad vigente.

Lo anterior, permitirá contar con una sola fuente de información que permita a las autoridades y a los expertos de proveerse de datos que coadyuven en el desarrollo y diseño de políticas públicas orientadas a la mitigación en la emisión de estos gases y promover la estabilización de la concentración de los CGEI en la atmósfera, a fin de que no originen interferencias antropógenas inconvenientes en el sistema climático.

Por otra parte y con el objeto de otorgar mayor precisión sobre los sujetos regulados que deben presentar información a través de la citada Cédula, se provee la siguiente tabla:

Ordenamiento jurídico	Sujeto obligado
Reglamento de la Ley General de equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.	Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal (señaladas en el artículo 17 Bis del Reglamento aludido).
Reglamento en materia de RETC.	Fuentes Fijas de jurisdicción Federal (señaladas en el artículo 9 del Reglamento aludido).
	Grandes generadores de residuos peligrosos (señalados en el artículo 9 del Reglamento aludido y en el artículo 72

2



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Ordenamiento jurídico	Sujeto obligado
	del Reglamento en materia de Residuos). Establecimientos que descarguen aguas residuales a cuerpos de agua nacionales (señalados en el artículo 9 del Reglamento aludido).
Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión integral de los Residuos. (Reglamento en materia de Residuos)	Grandes generadores de residuos peligrosos (señalados en el artículo 72 del Reglamento aludido). Empresas prestadoras de servicio de manejo de residuos peligrosos (artículo 72 del Reglamento aludido).
Reglamento en materia del RENE.	Establecimientos sujetos a reporte al RENE (artículos 3 y 4 del Reglamento aludido).
Norma Oficial Mexicana NOM-166-SEMARNAT-2014, Control de emisiones atmosféricas en la fundición secundaria de plomo.	Responsables de los procesos de fundición secundaria de plomo.

Al respecto, la COFEMER considera benéfico que se cuente con una fuente de información fidedigna que permita medir los elementos que afectan al cambio climático y de esa forma se tomen las medidas preventivas o correctivas que mitiguen sus efectos.

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 contar con un solo instrumento que contenga información de diversos elementos que contribuyen al cambio climático, con el fin de que la autoridad así como cualquier interesado cuente con información que les permita plantear políticas públicas para prevenir sus efectos. Por ello, el anteproyecto pretende:

2



- Recabar la información para la integración del Registro Nacional de Emisiones (Registro o RENE) generadas por las fuentes fijas y móviles a fin de dar cabal cumplimiento a lo estipulado en el artículo 87 de la LGCC.
- Incluir información del empleo de productos y subproductos dentro de las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal sujetas al Reglamento en materia de Atmósfera y al Reglamento en materia de RETC, así como a las empresas obligadas al reporte de emisiones en materia del RENE, con la finalidad de que las mismas cuenten con una mejor trazabilidad de sus actividades en el proceso productivo.
- Incluir el reporte de emisiones generadas por eventos programados y no programados para las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal sujetas al Reglamento en materia de Atmósfera y al Reglamento en materia de RETC, así como para los grandes generadores de residuos peligrosos y para los establecimientos que descarguen aguas residuales en cuerpos de agua nacionales, con el objeto de proveer información que brinde soporte a la gestión de la calidad del aire por cuencas atmosféricas.
- Incluir información acerca de la tecnología, características y particularidades del acervo de capital físico de las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal sujetas al Reglamento en materia de Atmósfera y al Reglamento en materia de RETC, con el propósito de poseer mayores datos que permitan determinar con mayor precisión sus emisiones.
- Citar la lista de compuestos que están obligados a reportar las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal sujetas al Reglamento en materia de RETC, mismos que están estipulados en la NOM-165-SEMARNAT-2013, con el fin de que se encuentren en un solo instrumento normativo y facilite el cumplimiento de las obligaciones.
- Precisar que las Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal sujetas al Reglamento en materia de Atmósfera, deberán reportar las emisiones de los compuestos sujetos a medición estipulados en la autorización para la licencia de funcionamiento, de conformidad con lo señalado en el último párrafo del artículo 20 del Reglamento en cita.
- Establecer el envío de la información de la COA a través de herramientas tecnológicas que permitan a los sujetos regulados el cumplimiento del trámite a través de internet, sin la necesidad de tener que trasladarse a las oficinas de esa Dependencia para proceder al llenado de la Cédula, con el fin de disminuir costos administrativos a los sujetos obligados.

Lo anterior obedece a la problemática planteada por esa Secretaría, la cual versa sobre la necesidad de incluir en la COA el reporte de emisiones al que alude el Reglamento en materia del RENE, a fin de tener mayores elementos para el control de los CGEI; asimismo, proveer la totalidad de sustancias materia del Reglamento en materia del RETC, con el objeto de que los sujetos obligados se encuentren en la posibilidad de reportar cabalmente todas las



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

sustancias que utilizan en su proceso productivo, así como contar con suficiente información que permita obtener más detalladamente los contaminantes atmosféricos para la realizar una óptima gestión de la calidad del aire por cuencas atmosféricas.

En tal virtud, esta Comisión considera que el anteproyecto tiene objetivos que son acordes con los principios de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA toda vez que se justifican los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta.

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 Reglamento en materia del RENE. En este tenor, un esquema de autorregulación 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 Reglamento 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 Reglamento en materia del RENE, por lo que es un imperativo dar cabal cumplimiento a la normatividad aludida.

2



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 derivado de la propuesta regulatoria, se destaca que la SEMARNAT indicó en la MIR diversos beneficios que impactarán en el medio ambiente y en la salud de la población. Como se señaló mediante el oficio COFEME/15/1769, el estudio *La contaminación del aire: un problema que daña la salud y la economía*, realizado por el Instituto Mexicano de Competitividad, A. C., estimó que cada año la contaminación implica costos para la sociedad reflejados en \$3,395,822,973 ocasionados por pérdidas en productividad, muertes prematuras y ausentismo laboral, así como \$727,894,014 ocasionados por gastos en salud; sumando de esta manera una pérdida total de \$4,123,716,987 (montos corrientes en el año 2010). En este sentido, tomando la tasa social de descuento utilizada en la evaluación socioeconómica² de 12%, se tiene que el valor presente neto³ del referido monto es de \$7,267,398,335.

A su vez, el citado estudio estima que al exceder los niveles de concentración promedio anual de partículas menores a 10 micrómetros (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.

² "LINEAMIENTOS para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2012.

³ El monto de los beneficios se muestra junto con su Valor Presente Neto (VPN), para el cual se consideró una tasa de descuento del 12%, siguiendo la fórmula siguiente:

$$VPN = \sum_{t=0}^{t=n} \frac{FE_t}{(1+r)^t}$$

Dónde:

FE_t Es el flujo de efectivo, en este caso el beneficio esperado, en cada período de tiempo "t".

r Es la tasa de descuento o el costo de oportunidad del dinero.

n Es el número de años del horizonte de evaluación menos 1.

Σ Es la suma del VP de los flujos de efectivo descontados.

2



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
 Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Por otro lado, esa Dependencia destacó que el conjunto de empresas que actualmente reportan la COA dejarán de erogar \$10,522,281.00 en costos de transporte en los que anteriormente incurrían al trasladarse a las oficinas de la SEMARNAT, para proceder al ingreso de datos de manera presencial. Lo anterior, en virtud de que el anteproyecto precisa que dicho trámite se realizará por medio de cualquier computadora estándar que tenga acceso a internet.

Respecto de los cotos asociados a la regulación, esa Secretaría estimó que los mismos serán ocasionados por la erogación en salarios que percibirán los profesionistas encargados de recolectar la información e ingresarla en el software desarrollado por la SEMARNAT. De menar particular, esa Dependencia consideró que el costo de recabar la información relativa al 100% de campos de la COA requeriría un total de 200 horas invertidas por un licenciado en tecnología en protección al medio ambiente, quien registra un salario promedio de \$10,549.00 por cada 160 horas mensuales según el Observatorio Laboral México. Por lo anterior, a continuación se exhibe el resumen de la información provista por la SEMARNAT a fin de realizar el análisis de costos para el total de la economía.

Sujeto Obligado	Cantidad de empresas	Porcentaje de campos que registran	Costo para el total de sujetos obligados, año 1	Porcentaje de campos requeridos, año 2 en adelante	Costo para el total de sujetos obligados, año 2 en adelante
Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal	2,887	80%	\$ 14,648,473.26	15%	\$ 2,197,270.99
Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal y reporte al RENE* por planta	376	85%	\$ 4,214,325.50	26%	\$ 1,095,724.63
Establecimientos que son grandes generadores de residuos peligrosos	3424	47%	\$ 13,582,816.45	15%	\$ 2,037,422.47
No. de establecimientos que descargan aguas residuales en cuerpos de agua nacionales	565	39%	\$ 1,911,996.04	15%	\$ 286,799.41
Empresas de servicio de manejo de residuos peligrosos	1,002	32%	\$ 1,181,602.21	7%	\$ 80,348.95
Establecimientos sujetos a reporte al RENE que reportan	300	18%	\$ 3,164,700.00	1.4%	\$ 44,305.80



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
 Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Sujeto Obligado	Cantidad de empresas	Porcentaje de campos que registran	Costo para el total de sujetos obligados, año 1	Porcentaje de campos requeridos, año 2 en adelante	Costo para el total de sujetos obligados, año 2 en adelante
información consolidada					
Costo total para la economía			\$ 38,703,913.46		\$ 5,741,872.25

Por lo anterior, se observa que el cumplimiento del trámite de la COA estima costos de \$38,703,913 en el primer año y de \$5,741,872 a partir del segundo año; en este sentido, considerando un periodo de 5 años se estima que el valor presente de tales costos es de \$59,402,076. A su vez, el ahorro para los sujetos regulados derivados de realizar el trámite de la COA en internet se traduce en \$10,522,281, mismos que en un periodo de 5 años implican un valor presente de \$37,930,468. Sin embargo, dichos costos se consideran menores en relación con los beneficios dado que la información de la COA servirá como instrumento para emitir políticas públicas que coadyuven en la disminución de los efectos del cambio climático. Además, no se descarta que dicha información pueda ser de utilidad para que los ciudadanos tomen conciencia del daño que dichos elementos pueden ocasionar a los ecosistemas.

Por su parte, esta Comisión considera que la propuesta regulatoria es un instrumento de reporte acorde a los esfuerzos internacionales encaminados a la disminución en las emanaciones de CGEI. Al respecto, se destaca que México es miembro del *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*⁴, el cual da origen al *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*⁵, mismo que resulta ser el compromiso de diversos países para adoptar medidas que tengan por objeto la disminución en la emanación de los compuestos aludidos. No obstante y tomando en cuenta que México no pertenece al grupo de países obligados a ejecutar las medidas estipuladas en dicho Protocolo, la SEMARNAT ha hecho patente a través del anteproyecto de mérito el compromiso de diseñar políticas públicas que tengan por objeto la disminución de emisiones de CGEI.

En este orden de ideas, se estima que los beneficios derivados de la propuesta regulatoria son superiores a los costos, dado que se contará con una base de datos ambientales cada vez más completa y confiable, que permita a las autoridades una mejor política de planeación y gestión ambiental, en beneficio de la población; ello, en comparación con los costos administrativos que se generarán para los sujetos obligados por la entrega de la información en los términos propuestos; sin embargo, la normatividad actual prevé en términos generales la entrega de dicha información por lo que únicamente deberán adecuar sus bases de datos conforme al anteproyecto.

⁴ "DECRETO por el que se aprueba el texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1993.

⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

2

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Por tales motivos, conforme a la información presentada por la SEMARNAT, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

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 particulares, por lo que la SEMARNAT modificó el anteproyecto para incluir los procedentes y a los restantes les brindó puntual respuesta justificando los motivos por lo que no son viables.

Los comentarios que se recibieron son los siguientes:

#	Identificador	Remitente
1	B000150320	Rubén Muñoz García, Asociación Nacional de la Industria Química, A.C.
2	B000150349	Sofía Arroyo Lara, Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.
3	B000150417	Rubén Muñoz García, Asociación Nacional de la Industria Química, A.C.
4	B000150468	Ismael Ponce González.
5	B000150477	Ismael Ponce.
6	B000150499	Ana Lilia Alonso Murillo, Cámara Nacional del Cemento.
7	B000150502	Vicente Antonio Mastretta López, CO2-Solutions.
8	B000150503	CESPEDES CCE.
9	B000150506	Mónica L. Barrera Vara, Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero.
10	B000150507	María Isabel Moreno Cortina, CESPEDES CCE.
11	B000150508	Sofía Arroyo Lara, Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.
12	B000150510	Felipe Adrián Vázquez Gálvez
13	B000150559	Guillermina Barrera Zaragoza, Cámara Nacional de la Industria de Productos Cosméticos.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

#	Identificador	Remitente
14	B000150594	Cámara Minera de México.
15	B000150600	Federico Grimaldi De León, Cámara Nacional de la Industria de Aceites, Grasas, Jabones y Detergentes.
16	B000150636	Pedro Silva Rodríguez, Cámara del Papel.

VI. Trámites.

No se omite señalar que, en términos de lo dispuesto por el artículo 69-N de la LFPA, la SEMARNAT deberá proporcionar a esta Comisión, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que entre en vigor el anteproyecto en comento, la información prevista en el artículo 69-M de ese ordenamiento legal, respecto del trámite que se modifica en atención a la pregunta 6 de la MIR en comento.

Por todo lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Final por lo que la SEMARNAT puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, 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 y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; 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 y 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, 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