

JCRL-ALUB
B000150083.

Cofemer Cofemer

De: Ana Lilia Alonso Murillo <aalonso@canacem.org.mx>
Enviado el: viernes, 17 de abril de 2015 07:03 p. m.
Para: Cofemer Cofemer; Eduardo Esteban Romero Fong; Hector Javier Salas Camacho
Asunto: Comentarios CANACEM - ACUERDO que establece las particularidades técnicas y las fórmulas para la aplicación de metodologías para el cálculo de emisiones de Gases o Compuestos de efecto invernadero, en la modalidad "EXENCIÓN MIR

Importancia: Alta

LIC. MARIO EMILIO GUTIÉRREZ CABALLERO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA



Apreciable Lic. Gutiérrez

En relación al anteproyecto **ACUERDO que establece las particularidades técnicas y las fórmulas para la aplicación de metodologías para el cálculo de emisiones de Gases o Compuestos de efecto invernadero, en la modalidad "EXENCIÓN MIR"** me permito enviarle, comentarios de la Cámara Nacional del Cemento que mucho agradeceré tenga a bien considerar:

El 10 de abril del 2015, se ingresa vía portal de ésta Comisión el Proyecto de **ACUERDO que establece las particularidades técnicas y las fórmulas para la aplicación de metodologías para el cálculo de emisiones de Gases o Compuestos de efecto invernadero, en la modalidad "EXENCIÓN MIR"**.

El documento que se analiza, pretende ser, instrumento sujeto a verificación, por Unidad acreditada por la Entidad Mexicana de Acreditación. Considerando lo anterior se realizan los siguientes comentarios:

FIGURA JURÍDICA DE ACUERDO Y SU FUNDAMENTACIÓN

Como se señala en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3 fracción V, son elementos y requisitos del acto administrativo, el que dicho acto se encuentre debidamente fundado y motivado. El Reglamento de la Ley General de Cambio Climático considera en su alcance regulatorio sólo aquello que no se encuentra previamente determinado en la legislación nacional. Es así, que el Reglamento sólo contempla en su Artículo TRANSITORIO OCTAVO, un ACUERDO que especifique "factores de emisión". El Artículo citado y explicado se transcribe a la letra:

Octavo. Para el caso de sectores, subsectores y actividades para los que no se hayan calculado factores de Emisión específicos ni por la Secretaría ni por el Panel Intergubernamental y, en tanto la Secretaría los determina y expide el Acuerdo correspondiente, los Establecimientos Sujetos a Reporte pueden proponer los factores de Emisión ad hoc para la medición o cálculo de

sus Emisiones Directas o Indirectas. A dichas propuestas se aplicará, en lo conducente, lo previsto en el último párrafo del artículo 7 del presente Reglamento

En tal punto, es medular señalar que el Reglamento en su alcance material no consideró que la Metodología para la determinación de emisiones, debiera estructurarse y definirse como Acuerdo Secretarial, atendiendo y apegándose a la legislación especializada en materia de verificación. La única consideración que se incluye en el artículo 8, es la posibilidad de ACUERDO, para:

“Señalar las particularidades técnicas y las fórmulas correspondientes para la aplicación de metodologías para la medición, cálculo o estimación de Emisiones de alguna actividad específica”

Infiriéndose que la Metodología no sería expuesta como ACUERDO; tal figura y facultad del Ejecutivo sería usada, sólo como instrumento para señalar “particularidades” y no la Metodología verificable en si misma.

La Ley Federal de Metrología en su artículo 68 fracción II, obliga al interesado que pretenda aplicar como Unidad de Verificación el sujetarse a la Norma de referencia. Se transcribe a la letra el articulado para mayor precisión en el análisis:

ARTÍCULO 68. La evaluación de la conformidad será realizada por las dependencias competentes o por los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación acreditados y, en su caso, aprobados en los términos del artículo 70.

La acreditación de los organismos, laboratorios y unidades a que se refiere el párrafo anterior será realizada por las entidades de acreditación, para lo cual el interesado deberá:

....

II. Señalar las normas que pretende evaluar, indicando la materia, sector, rama, campo o actividad respectivos y describir los servicios que pretende prestar y los procedimientos a utilizar;

Esto es, cuando se pretenda por la Entidad Mexicana de Acreditación el convocar a los interesados en convertirse en Unidades de Verificación, tendrá que realizarlo basándose en una Norma Oficial Mexicana verificable.

Mas aún, la Ley Federal de Metrología y Normalización, establece en su artículo 70, lo que sucede después que la Entidad acredita a la Unidad de Verificación, en el entendido que se acreditó con fundamento y referencia a una Norma Oficial Mexicana. El artículo señala a la letra:

ARTÍCULO 70. Las dependencias competentes podrán aprobar a las personas acreditadas que se requieran para la evaluación de la conformidad, en lo que se refiere a normas oficiales mexicanas, para lo cual se sujetarán a lo siguiente:

I. Identificar las normas oficiales mexicanas para las que se requiere de la evaluación de la conformidad por personas aprobadas y, en su caso, darlo a conocer en el Diario Oficial de la Federación; y

Hasta éste artículo, se establece con claridad en la Ley, que la única posibilidad para acceder a la validación como Unidad de Verificación es que el procedimiento sujeto a evaluación se encuentre predeterminado en alguna Norma Oficial Mexicana. En esa consideración, la Entidad Mexicana acredita y para éste caso la Secretaría del Medio Ambiente "aprobaría" a dicha Unidad especificando la Norma Oficial Mexicana que requiere dicha evaluación de la conformidad.

Permea sin embargo flexibilidad en el Legislador al incluir en el artículo 70-C, de la multicitada Ley en Normalización un alcance mayor en los instrumentos regulatorios que podrán ser verificables. Es así que se señala a la letra, que no sólo una Norma Oficial Mexicana, también una Norma Mexicana o una Internacional puede ser sujeta a verificación:

ARTÍCULO 70-C. Las entidades de acreditación y las personas acreditadas por éstas deberán:

I. Ajustarse a las reglas, procedimientos y métodos que se establezcan en las normas oficiales mexicanas, las normas mexicanas y, en su defecto, las internacionales;

A lo señalado anteriormente la SEMARNAT tiene la limitación legal para emitir un ACUERDO que pretenda ser pilar para la verificación de emisiones. Es así que la misma Ley Federal de Metrología y Normalización incluye sin lugar para la duda que no podrá existir forma alterna de regulación distinta a la Norma Oficial Mexicana. Se transcribe a la letra el artículo 40 y su párrafo último:

ARTÍCULO 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

...

...

Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

En tal escenario el ACUERDO que establece las particularidades técnicas y las fórmulas para la aplicación de metodologías para el cálculo de emisiones de Gases o Compuestos de efecto invernadero, es en principio ilegal por carecer de fundamentación, que además, se convierte en un instrumento obsoleto en su aplicación; ya que la Entidad Mexicana de Acreditación, fundando su actuación establecerá en su Convocatoria la Norma a la cual estará sujeta la Unidad de Verificación y la cual será revisable a los terceros interesados. Es una obviedad entonces que el ACUERDO

será una referencia que no operaría como fundamento para la Convocatoria y la conformación de Unidades de Verificación, y como resultado y por sus propias razones de Ley tampoco podría ser "aprobable" por la SEMARNAT.

DE LA EXENCIÓN DE MANIFIESTO DE IMPACTO REGULATORIO

El ACUERDO en análisis, se ingresa a la Comisión en su modalidad de "Exención MIR". La propia Comisión se ha pronunciado en su página de internet sobre los supuestos en los cuales un anteproyecto regulatorio no puede calificarse como exento de Manifestación de Impacto Regulatorio:

1. Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes;
2. Crea o modifica trámites (excepto cuando la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular);
3. Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares; o,
4. Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

El ACUERDO cumple todos los numerales a razón de lo siguiente:

Se establece en el ACUERDO la necesidad de realizar "factores de emisión ad hoc". Los factores de emisión según su propia definición en el ACUERDO, se definen como

Factor emisión: Relación entre la cantidad de contaminantes emitidos a la atmósfera y una unidad de actividad; Los factores de emisión requeridos en el Registro, para efectos de certificación de reducción o mitigación de emisiones, deberán ser específicos a las fuentes reportadas y derivarse de mediciones directas y/o representativas de las condiciones operativas de dichas fuentes. No deberán utilizarse Factores de Emisión de referencias internacionales.

La definición circunscribe que la determinación del factor para el sujeto obligado, deberá derivarse de mediciones directas y/o representativas de las condiciones operativas de las fuentes reguladas. Mas aún, el ACUERDO soslayando la investigación y experiencia internacional prohíbe en forma expresa los factores de emisión de referencias internacionales. La estimación del factor requeriría la contratación de personal especializado, los muestreos, análisis, interpretación de resultados y presentación a la Autoridad para su validación, con la consecuente inversión en el capital humano, infraestructura y tiempo.

A razón de argumentar método o posibilidades de estimación de las emisiones que han sido mejoradas en la experiencia nacional, se ha sugerido a SEMARNAT por el Sector que la metodología de estimación de emisiones empleada desde el 2004 y verificable a distintos tiempos

por los grupos cementeros que conforman la Cámara, sea aceptada como parte de las Metodologías que puedan ser incluidas para su verificación en la Norma Oficial correspondiente. Se ha respondido por la Dependencia que no pueden ser aceptadas Metodologías distintas a las del ACUERDO en cuestión y que en todo caso se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Metrología y Normalización en su artículo 49, relativo a la presentación de metodologías alternativas para el cumplimiento de una Norma Oficial Mexicana en específico y que se pretendió incluir de manera magra en el reglamento de la Ley. En tal situación, se crea un trámite que no podría ser exigible por que el presente anteproyecto en análisis es un ACUERDO que no debiera tener correlacionado trámite adicional alguno.

Se reduce y restringe el derecho que tenemos como sujetos productivos a considerar con base en la experiencia nacional y de manufactura la aplicación de las herramientas internacionales en la estimación de emisiones. En tal supuesto, las empresas del Sector aportan a la contabilidad nacional el reporte de emisiones por cada unidad cementera con estimaciones superior al 90 % de precisión. La experiencia es de mas de 10 años y ha funcionado como base para la presentación de Medidas Nacionales de Mitigación del Sector (NAMA), como proyecto específico.

El ACUERDO define factor de emisión con las implicaciones económicas ya señaladas.

Finalmente, existen dos razones fundamentales para establecer una Metodología para la estimación de emisiones de CO₂ clara por Sector:

PRIMERA.- La contabilidad y el aporte que tiene el Sector Industrial en emisiones de CO₂ y,

SEGUNDA.- La verificación de las emisiones y sus reducciones, susceptibles a los mercados de Carbono.

En ambas razones fundamentales el ACUERDO es instrumento ocioso que no aporta o mejora calidad técnica en la estimación de emisiones nacionales, al contrario deviene en la precisión. La contabilidad y verificación de emisiones de CO₂ se ha venido realizando por distintos grupos cementeros desde el 2004, aportando a la contabilidad nacional la certeza en la contribución y permitiéndonos como grupos cementeros establecer metas de reducción que son no solo evaluables a nivel nacional, forman parte de objetivos, metas y esfuerzos corporativos a nivel mundial.

El presente ACUERDO sólo retrasa, burocratiza y favorece la imprecisión en el cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero, que tanta gestión internacional ha tenido en éste Sexenio.

Fundado lo anterior se solicita ante ésta Comisión:

PRIMERO. – Sea solicitado a SEMARNAT circunscribirse sólo al alcance que le permite el Reglamento de la Ley General de Cambio Climático, para sólo incluir aquellas particularidades en las metodologías que deban considerarse para la elaboración de la Norma Oficial Mexicana correspondiente y sujeta a verificación por la Unidad acreditada por la Entidad Mexicana de Acreditación y aprobada por la misma SEMARNAT

SEGUNDO.- Sea solicitado a la SEMARNAT, considerando lo referido en el párrafo anterior, el que presente junto con los ACUERDOS sobre la Metodología y el de Medición Directa, las Manifestaciones de Impacto Regulatorio que consideren de manera clara y objetiva las implicaciones económicas que tendría para los Sectores industriales las particularidades que se incluyen en ambos instrumentos.

TERCERO.- Sea solicitado a la SEMARNAT considere para la elaboración de las particularidades metodológicas previstas para la posterior elaboración de la Norma Oficial Mexicana correspondiente, la experiencia nacional en la cuantificación de emisiones, que ha sido sujeta a verificaciones por organismos internacionales (i.e. Pricewatercooper). La emisión de ACUERDOS por parte del personal técnico de la SEMARNAT sin el conocimiento de los procesos y las experiencias en el ramo puede devenir en migrar de una fase de consolidación donde las empresas mexicanas han desarrollado certeza en los cálculos, a un período de incertidumbre por falta de claridad en las particularidades metodológicas que pretende la Secretaría se apliquen.

“2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón” “La información de este correo así como la contenida en los documentos que se adjuntan, puede ser objeto de solicitudes de acceso a la información”