



ACUSE

Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Oficio No. COFEME/16/4651



Asunto: Dictamen Total (con efectos de final), correspondiente al anteproyecto denominado “Acuerdo por el que se establece la Metodología para la Medición del Contenido Nacional en Asociaciones, Contratos y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica”.

Ciudad de México, 30 de noviembre de 2016

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al Anteproyecto denominado “Acuerdo por el que se establece la Metodología para la Medición del Contenido Nacional en Asociaciones, Contratos y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica” (Anteproyecto), así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos que fueron remitidos por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹ y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el día 19 de octubre de 2016. Asimismo, no se omite hacer mención a los alcances de fecha 31 de octubre y 15 de noviembre de 2016.

En términos del artículo 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR)² la COFEMER llevó a cabo un análisis de la información presentada por la SE en el formulario de la MIR con el objetivo de determinar si el Anteproyecto se ubica en uno de los supuestos previstos en artículo 3 del ACR.

Al respecto, esta Comisión observa que la SE señaló en la MIR que la regulación cumple con el supuesto señalado en el artículo 3, fracción II del ACR, a saber:

“II. Que con la emisión de la regulación, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal;

Para justificar su dicho, la SE señaló lo siguiente:

“El artículo 91 de la Ley de la Industria Eléctrica dispone que la Secretaría de Economía establecerá la metodología para medir el grado de contenido nacional en la Industria Eléctrica, así como su verificación, para lo cual podrá contar con el apoyo de un tercero independiente o de las autoridades del Sector; y que las empresas de la Industria Eléctrica deberán proporcionar información a la Secretaría de Economía sobre el grado de contenido nacional en las actividades que realicen, conforme a lo que establezcan las disposiciones que para tal efecto emita. Con base en lo anterior, se presenta este Anteproyecto como un instrumento que dé certeza jurídica a los involucrados en la aplicación de las disposiciones en materia de contenido nacional que impulsen el desarrollo del sector, aplicables a los

¹ www.cofemersimir.gob.mx

² Expedido por el Titular del Ejecutivo Federal el 2 de febrero de 2007.

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Contratos, Asociaciones y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica."

Con base en lo anterior, la COFEMER observó lo siguiente:

- El Artículo 91 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) dispone que la SE establecerá la metodología para medir el contenido nacional en la industria eléctrica, así como su verificación, para lo cual podrá contar con el apoyo de un tercero independiente o de las autoridades del Sector, y que las empresas de dicha industria deberán proporcionar información a la SE sobre el grado de contenido nacional en las actividades que realicen, conforme a lo que establezcan las disposiciones que para tal efecto emita.

Bajo estas consideraciones, es dable concluir que la SE tiene una obligación precisa para expedir la metodología para la medición del contenido nacional en Asociaciones, Contratos y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la industria eléctrica, a que se refiere el artículo 91 de la LIE.

En consecuencia, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 3, fracción II, del ACR, y por tanto el Anteproyecto y su MIR quedan sujetos al proceso de mejora regulatoria referido en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Por lo anterior y con fundamento en los diversos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA, la COFEMER tiene a bien expedir el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones generales.

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, el cual sentó las bases para la creación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

Asimismo, el 11 de agosto de 2014 fue publicado en el DOF el *Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*. En ese orden de ideas, la LIE tiene por objeto regular la planeación y control del SEN, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

Definida como las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, es la industria eléctrica.

El artículo 30 de la LIE señala que el Estado, a través de la Secretaría de Energía (SENER), los transportistas o los Distribuidores podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo por cuenta de la Nación, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de transmisión y Distribución de Energía Eléctrica. Asimismo, dicho precepto jurídico señala que las asociaciones y contratos, deberán sujetarse entre otras condiciones a alcanzar un determinado grado de contenido nacional; como ya ha sido expuesto en el presente dictamen.



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Por otra parte, el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el DOF el 31 de octubre de 2014, establece en su artículo 128 que la SENER deberá incluir en cada contrato o asociación el porcentaje mínimo de contenido nacional, con la opinión de la SE, en cuyo caso deberá considerar que dicho porcentaje no genere ventajas indebidas. Asimismo, señala que las bases de licitación de los contratos o asociaciones antes referidos deberán prever el porcentaje mínimo de contenido nacional establecido conforme a la fracción IV, del artículo 30 de la LIE.

Por todo lo anterior, es necesario establecer la metodología para medir el contenido nacional en Asociaciones, Contratos y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, facultad que ha sido conferida a la SE por la LIE.

II. Definición del Problema y Objetivos Generales.

En la respuesta a la pregunta 2 de la MIR (i.e. describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta), la SE indicó lo siguiente:

“El 11 de agosto de 2014, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Industria Eléctrica, la cual tiene por objeto regular la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica, a fin de que sea más eficiente con precios competitivos. La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El artículo 91 de la Ley de la Industria Eléctrica dispone que la Secretaría de Economía establecerá la metodología para medir el grado de contenido nacional en la industria eléctrica, así como su verificación, para lo cual podrá contar con el apoyo de un tercero independiente o de las autoridades del Sector; y que las empresas de la industria eléctrica deberán proporcionar información a la Secretaría de Economía sobre el grado de contenido nacional en las actividades que realicen, conforme a lo que establezcan las disposiciones que para tal efecto emita. Con base en lo anterior, y con el objeto de proporcionar seguridad y certeza jurídica sobre la determinación la metodología a la que se refiere el artículo antes citado, se presenta este Anteproyecto como un instrumento que dé certidumbre a los involucrados en la aplicación de las disposiciones en materia de contenido nacional que impulsen el desarrollo del sector, aplicables a los Contratos, Asociaciones y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.”

Como resultado de lo anterior, la SE describió en la pregunta 1 de la MIR, los objetivos regulatorios del Anteproyecto, a saber:

“Establecer la metodología para la medición del grado de contenido nacional en los Contratos, Asociaciones y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la industria Eléctrica.”

Al respecto, la COFEMER considera que los objetivos propuestos por la SE son coincidentes con la problemática expuesta, debido a que con la entrada del Anteproyecto se pretende emitir la forma de medir el grado de contenido nacional a lo largo de la cadena de proveeduría de la Industria Eléctrica, así como calcular el grado de contenido nacional de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.



III. Identificación de posibles alternativas regulatorias.

En términos generales, suelen existir diferentes opciones para solucionar las problemáticas o situaciones que motivan la emisión de regulación. Por ello, la COFEMER estima de suma relevancia que las dependencias y organismos descentralizados presenten y comparen diferentes estrategias o alternativas con las cuales podría resolverse la problemática existente.

En este sentido, en la respuesta a la pregunta 4 de la MIR, la SE expresó lo siguiente:

Otra

"No se consideró alternativa regulatoria alguna, ya que esta metodología se crea a fin de cumplir con lo previsto en el artículo 91 de la Ley de la Industria Eléctrica, dado que no existen otras alternativas previstas en la Ley para realizar el cálculo del grado de contenido nacional en la industria eléctrica, por lo que es necesario establecer la metodología propuesta en el Anteproyecto. Aunado a lo anterior, la emisión de esta regulación presenta las siguientes ventajas: 1) Permitirá desarrollar programas específicos para aprovechar las oportunidades que ofrece la industria eléctrica, mediante incentivos para la creación e impulso de proveedores nacionales de bienes y servicios relacionados con esta industria. 2) Proporcionará información sobre la integración de la mano de obra nacional a la industria eléctrica, lo que permitirá el desarrollo de programas enfocados a la preparación de especialistas y a la creación de nuevos empleos y oportunidades laborales. 3) Favorecerá la integración de la cadena de proveeduría de la industria eléctrica, señalando además aquellas áreas de la industria en las que existe potencial para aumentar la participación de las empresas nacionales. Al no existir un instrumento que permita la medición del porcentaje de contenido nacional en las Asociaciones, Contratos y Permisos, las Secretarías de Economía, de Energía y la Comisión Reguladora de Energía no contarían con los elementos mínimos para cumplir con las obligaciones que les confiere la Ley de la Industria Eléctrica en cuanto a medir y verificar el grado de contenido nacional en Asociaciones y Contratos para la transmisión y distribución de Energía Eléctrica. La falta de este indicador limita las herramientas con las que se cuentan para el establecimiento de políticas de desarrollo de proveedores nacionales e integración de las cadenas productivas en la industria eléctrica. Se considera que el principal costo será la implementación, por parte de los obligados y sus proveedores, de ciertos procesos contables que detalla la medición del grado de contenido nacional. No obstante, los proveedores actuales de la industria eléctrica ya se encuentran familiarizados con prácticas similares debido a que las licitaciones que realiza la Comisión Federal de Electricidad— actual Empresa Productiva del Estado y otrora empresa única de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica— especifican requisitos puntuales en materia de cumplimiento de un mínimo grado de contenido nacional."

Esquemas de autorregulación

"No es viable, ya que cada obligado podría establecer diferentes indicadores para medir el grado de contenido nacional en la Industria Eléctrica, provocando que la autoridad no cuente con la información que le permita determinar el cumplimiento del porcentaje de contenido nacional para cada Asociado, Contratista o Permisionario."

Esquemas voluntarios

"No es viable, ya que la autoridad no contaría con la información que le permita determinar el cumplimiento del porcentaje de contenido nacional a que hacen referencia los artículos 30, 91 de la Ley de la Industria Eléctrica y 128, 129, 130, 131 y 132 de su Reglamento."



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Con base en lo anterior, la SE justificó que la regulación propuesta es la mejor opción, a la luz de las siguientes consideraciones³:

"El Anteproyecto otorga certeza jurídica a los asociados, contratistas y permisionarios de la Industria Eléctrica Nacional, así como sus proveedores, sobre la metodología aplicable para el cálculo del grado de contenido nacional, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 91 de la Ley de la Industria Eléctrica."

En ese sentido, y considerando la información proporcionada por la SE, esta Comisión coincide con esa Dependencia, en relación a que la regulación propuesta resulta ser la única opción posible para atender la situación que originan la emisión del Anteproyecto.

IV. Impacto de la Regulación.

a) Trámites

En la pregunta 6 del formulario de MIR se solicita al regulador que manifieste en esta sección si la regulación propuesta crea nuevos trámites, modifica o elimina los ya existentes. Al respecto, la SE señaló que el Anteproyecto no crea, modifica, ni elimina trámites.

En ese sentido, la COFEMER observa que en este rubro, no se generarían nuevos costos para los particulares.

b) Acciones regulatorias

Por lo que respecta al numeral 7 del formulario de la MIR, referente a las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta, la SE identificó los siguientes numerales:

Establecen obligaciones

Artículos aplicables: Punto Séptimo Numeral 1 y Punto Séptimo Numeral 3, justificando las acciones regulatorias de la siguiente manera:

"El proveedor de un bien o material deberá remitir información al Asociado, Contratista o Permisionario la proporción del contenido nacional del bien utilizado, entre otras, la siguiente: • Valor en pesos mexicanos e incluyendo los aranceles e impuestos a la importación de los materiales importados utilizados en la producción del bien • Valor factura del bien, excluyendo impuestos, para el fabricante nacional; • Proporción del contenido nacional del bien de capital, utilizado por el Asociado, Contratista o Permisionario; • Valor en pesos mexicanos e incluyendo los aranceles e impuestos a la importación de los materiales importados utilizados para la producción del bien de capital; • Valor factura del bien de capital, excluyendo impuestos, para el fabricante nacional; • Número de bienes utilizados en la Asociación, Contrato o Permiso; • Número de bienes de capital utilizados en la Asociación, Contrato o Permiso; • Número de materiales importados. Información que permitirá conocer la participación de la industria nacional en el valor agregado total del bien o material manufacturado, así como identificar las áreas de oportunidad en la cadena de proveeduría de bienes de la industria eléctrica.

El proveedor de un servicio deberá proporcionar la siguiente información al Asociado, Contratista o Permisionario • Valor factura del servicio utilizado por el Asociado, Contratista

³ Pregunta 5 de la MIR.

Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

o Permisionario, sin impuestos, para el proveedor nacional; • Valor en pesos mexicanos e incluyendo los aranceles e impuestos a la importación de los materiales importados utilizados en el servicio; • Número de servicios utilizado por el Asociado, Contratista o Permisionario; • Número de materiales importados. Información que permitirá conocer la participación de los insumos nacionales en el valor agregado total del servicio que se presta, así como identificar las áreas de oportunidad en la cadena de proveeduría de servicios de la industria eléctrica.”

En tal virtud, la COFEMER considera atendido el numeral en análisis, ya que la SE señaló las acciones regulatorias que se derivan del Anteproyecto, así como estas pueden contribuir a lograr los objetivos referidos.

c) Costos

Con relación a los costos que la implementación de la regulación supondría para los particulares, la SE realizó el cálculo de los mismos, considerando los siguientes aspectos:

“1. Para cada una de las empresas de la Industria Eléctrica: a. Costo administrativo de calcular el valor de contenido nacional de los bienes utilizados; servicios contratados con base en el porcentaje proporcionado por sus proveedores de bienes y servicios (2 h/proveedor) El “costo” para cada Contratista u Obligado es de 1.5 horas de tiempo para llenar el formulario que se presenta. Por tanto, el costo estimado total es de 112.5 horas-hombre. Aún si se incluyera a los proveedores, el costo para ellos sería de sólo 1 hora de tiempo, por lo que considerando alrededor de 75 proveedores, el costo para estos sería de 75 horas. b. Costo administrativo de sumar sueldos y salarios de la mano de obra nacional (2.5 h/h) Costo para Obligados: $75 \times 1.5 = 112.5$ horas-hombre. Costo para Proveedores: $75 \times 1 = 75$ horas-hombre Costo Total: 187.5 horas-hombre.”

Al respecto, esta Comisión considera que la estimación presentada por parte de la SE es adecuada, pues el costo de la regulación efectivamente recae en el costo administrativo que la industria eléctrica y sus proveedores asumir para implementar la metodología propuesta.

d) Beneficios

La SE en la respuesta del formulario de la MIR (describa y estime los beneficios) señaló lo siguiente⁴: *“El Anteproyecto otorga certeza jurídica a los asociados, contratistas y permisionarios de la Industria Eléctrica Nacional, así como sus proveedores, sobre la metodología aplicable para el cálculo del grado de contenido nacional, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 91 de la Ley de la Industria Eléctrica.”*

Asimismo, la SE argumentó que los beneficios de la regulación son superiores a los costos por lo siguiente:

“La metodología prevista en el Anteproyecto puede generar ventas potenciales de las empresas nacionales a las empresas permisionarias, asignatarias y contratistas, así como oportunidades de negocio a las empresas nacionales que puedan contribuir a que se eleve la demanda de bienes y servicios nacionales y el interés de las empresas por invertir en la industria eléctrica. Además, conocer las ramas manufactureras de la industria eléctrica con menor contenido nacional puede ayudar a diseñar mejores programas de apoyo gubernamental, así como su efectividad.”

⁴ Pregunta 14 de la MIR.

De conformidad con lo manifestado, esta Comisión estima del análisis económico (costo-beneficio) del Anteproyecto, que el mismo cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares, conforme a lo que se refiere el Título Tercero A de la LFPA.

V. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta.

La SE en la pregunta 11 de la MIR [i.e. Describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación (incluya recursos públicos)] manifestó que *“La Secretaría de Economía cuenta con la capacidad suficiente para llevar a cabo las actividades de implementación del Anteproyecto y que éstas se desarrollen del modo esperado, adicionalmente, se llevará el control y seguimiento de los resultados derivados de la verificación del cumplimiento de las metas de contenido nacional establecidas en los Contratos, Asociaciones y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica. Así mismo, cuenta con el presupuesto y capacidad humana necesaria para llevar a cabo las obligaciones derivadas de la aplicación de la metodología. Finalmente, la Secretaría de Economía no necesita generar nuevas estructuras burocráticas ya que cuenta ya con una unidad especializada cuyas obligaciones incluyen la verificación del cumplimiento de las metas de contenido nacional establecidas en los Contratos, Asociaciones y Permisos de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.”*

Con relación a la evaluación de la propuesta, la SE informó que: *“La Secretaría de Economía, a través de la unidad especializada que se creó tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: 1. Establecer la metodología para medir el grado de contenido nacional en la industria eléctrica, así como su verificación. 2. Solicitar a las empresas de la industria eléctrica la información sobre el grado de contenido nacional en las actividades que realicen, conforme a lo que establezcan las disposiciones que para tal efecto emita. 3. Definir, con la opinión de la Secretaría de Energía, las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria eléctrica, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas. 4. Encabezar el consejo consultivo – que conforma la Secretaría de Energía con representantes de la Comisión Reguladora de Energía, académicos y representantes del sector privado o de la industria. Dicho consejo apoya en la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios; la promoción de la industria nacional; la formación de cadenas productivas regionales y nacionales, y el desarrollo del talento de los recursos humanos, la innovación y la tecnología. 5. Dar seguimiento al avance de las estrategias referidas en el artículo 90 de la Ley de la Industria Eléctrica, así como elaborar y publicar, de forma anual, un informe sobre los avances en la implementación de dichas estrategias, el cual deberá ser presentado al Congreso de la Unión a más tardar el 30 de junio de cada año.”*

Sobre lo anterior, no se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta impongan costos adicionales para los particulares diferentes a los analizados en el presente dictamen, por lo que la COFEMER no tiene comentario alguno al respecto.

VI. Consulta pública.

En respuesta a la pregunta 14 de la MIR, que refiere si se consultó a las partes y/o grupos interesados en la elaboración de la regulación, la SE ha expresado que:

- a) Se formó un grupo de trabajo con la Secretaría de Energía y la Comisión Federal de Electricidad, así como con la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas, y otras empresas del sector. El proyecto se presentó en diversas reuniones con los empresarios del sector eléctrico, en los que se consideraron las sugerencias y recomendaciones expuestas.
- b) En la elaboración del proyecto se contó con la colaboración de: a) Diversas unidades administrativas de la Secretaría de Economía. b) La Secretaría de Energía. c) La Comisión Federal de Electricidad. d) La Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas.
- c) El instrumento se enriqueció con las aportaciones de los involucrados, lo cual permitió contar con un instrumento consolidado.

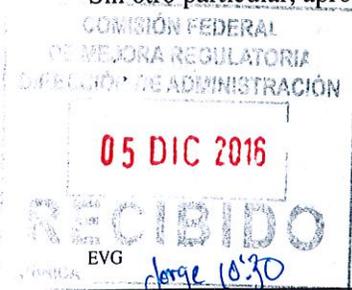
Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, se informa que el Anteproyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día en que se recibió, es decir, el 19 de octubre de 2016. Al respecto, esta Comisión manifiesta que, desde esa fecha y hasta la emisión del presente dictamen, no se ha recibido comentario alguno.

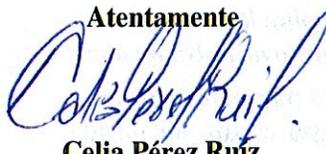
VII. Conclusiones.

Derivado de la lectura, estudio y análisis del Anteproyecto propuesto por la SE, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final en virtud de que el mismo cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que éste genera el máximo beneficio para la sociedad, por lo que la SE puede proceder con las formalidades de publicación en el DOF del instrumento de referencia, 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 II, 9 fracción XI y último párrafo y 10, fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Segundo, fracción III del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁵.

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



Atentamente

Celia Pérez Ruiz
La Directora

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.