



**Asunto:** Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos y Modelos de Contratos para el uso, goce, afectación o en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos para realizar actividades de la Industria Eléctrica sujetas al Uso y Ocupación Superficial.

Ciudad de México, a 31 de enero de 2018

**EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ**

Oficial Mayor

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos y Modelos de contratos para el uso, goce, afectación o en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos para realizar actividades de la Industria Eléctrica sujetas al Uso y Ocupación Superficial (en adelante anteproyecto), así como a su respectivo formato de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en su carácter de impacto moderado, enviados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el 18 de enero de 2018, a través del portal de Internet de la MIR.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (en adelante, Acuerdo Presidencial), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la SEDATU, a efecto de garantizar la calidad de la regulación [i.e. que 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].



Lo anterior, en virtud de que los artículos 74, fracción VI de la Ley de la Industria Eléctrica y 93 de su Reglamento, establecen que la SEDATU en coordinación con la Secretaría de Energía (SENER), emitirá los lineamientos que deberán ser observados al momento de que las empresas prestadoras del servicio público de transmisión o distribución de electricidad o las empresas generadoras de electricidad celebren contratos con los titulares de terrenos, bienes o derechos, incluidos los reales, ejidales o comunales para la adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para que se lleve a cabo la instalación o modernización de la Red Nacional de Transmisión y la Red General de Distribución, así como para la construcción de plantas hidroeléctricas y geotérmicas.

En adición a lo anterior y con respecto a lo dispuesto por el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial que a la letra señala:

“Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente [...]” (énfasis añadido)

Sobre el particular, la COFEMER hace referencia al oficio con número I.100.A.251/OS/2017, enviado por esa Secretaría el 15 de diciembre de 2017 y recibido en esta Comisión el 18 de diciembre del mismo año, mismo que se adjunta a la MIR de referencia en el apartado de *Anexos*, suscrito por la Secretaria de Estado, Mtra. Rosario Robles Berlanga, el cual establece lo siguiente:

*“[...] de conformidad con las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se le confirieron nuevas atribuciones para participar en los procesos que instrumenta la Secretaría de Energía, con asignatarios y contratistas, por el uso y ocupación del suelo para la exploración y la extracción de hidrocarburos, así como la generación y transmisión de energía eléctrica, dicha legislación y las facultades que nos han sido conferidas, hacen necesario que esta Dependencia emita la siguiente regulación:*

<i>Lineamientos sobre pre dictamen y dictamen de servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa.</i>	<i>Formato de aviso de inicio de negociaciones para prestación del servicio público de transmisión y distribución de electricidad por CFE y plantas hidroeléctricas y geotérmicas.</i>
<i>Lineamientos para la contratación del uso y ocupación superficial para prestación del servicio público de transmisión y distribución de electricidad por CFE y plantas hidroeléctricas y geotérmicas y modelos de contratos</i>	<i>Lineamientos de mediación de negociaciones para el uso y ocupación superficial para prestación del servicio público de transmisión y distribución de electricidad por CFE y plantas hidroeléctricas y geotérmicas</i>
<i>Lineamientos sobre predictamen y dictamen de servidumbre legal para prestación del servicio público de transmisión y distribución de electricidad por CFE y plantas hidroeléctricas y geotérmicas.</i>	

*Sobre el particular, me permito comentarle al tratarse de la emisión de nuevos actos administrativos, e términos del numeral Quinto del "Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" esta Secretaría de Estado se encuentra imposibilitada para abrogar o derogar diez obligaciones regulatorias o diez actos en la materia."*

En ese sentido, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 7, fracción III y 9 fracción XI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; y artículo Primero, fracción III y 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 indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010, se emite el siguiente:

## DICTAMEN TOTAL

### 1. Consideraciones generales

Con la emisión de la regulación se busca brindar certeza jurídica y del mismo modo simplificar costos de cumplimiento en los que puedan recaer las partes que negocien y suscriban un contrato para uso, goce afectación o en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar actividades relacionadas con la Industria Eléctrica y que son regulados por el contrato de Uso y Ocupación Superficial, favoreciendo al establecimiento de los elementos mínimos, básicos e indispensables que deberán contener los contratos para su celebración.

En tal virtud, la SEDATU dará cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, a fin de señalar los contenidos mínimos de los contratos respecto de la contraprestación, demás términos y condiciones, en particular, derechos y obligaciones, así como los mecanismos de solución de controversias que se pacten, dando un paso más en el fortalecimiento de la normatividad aplicable.

## 2. Definición del problema y objetivos generales

En el numeral 1 de la MIR se solicita al regulador que identifique los objetivos generales de la regulación propuesta. Al respecto, la SEDATU estableció de manera general, que la regulación pretende facilitar la negociación y el acuerdo entre las partes, ya que se establecen contenidos mínimos, básicos e indispensables, para el uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar actividades de la Industria Eléctrica reguladas por el Uso y Ocupación Superficial, aumentando el número de contratos declarados legalmente válidos por parte de los juzgados y tribunales competentes.

Asimismo, con la emisión de la regulación de mérito la SEDATU dará certeza jurídica a las partes que suscriban los contratos, permitiendo que las negociaciones se realicen en estricto apego a la normatividad aplicable y conforme a las formalidades exigidas por la Ley.

Por otra parte, el numeral 2 de la MIR solicita al regulador describir la problemática que da origen a la intervención gubernamental. Sobre el particular, la SEDATU señala que la emisión de la regulación busca dar solución al problema de oferta y demanda de tierras para el uso y ocupación superficial para actividades de energía, así como prevenir el retraso de proyectos de inversión que instalen y modernicen la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de Electricidad.

En particular, y de conformidad con la información que proporciona esa Dependencia, se han observado entre otros, los siguientes problemas en las décadas anteriores:

- i. Precio reducido que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) paga en los hechos a los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos necesarios para instalar líneas de alta tensión.
- ii. Ausencia de certeza jurídica para los actores que participan en el mercado respecto del cumplimiento de lo conversado y acordado.
- iii. Incremento del costo de la instalación de líneas de alta tensión que se presenta, perjudicando la eficiencia económica.

Por lo anterior, este Órgano Desconcentrado advierte que con la implementación del anteproyecto de referencia, se podría resolver la problemática planteada a través de la consecución de los objetivos generales y específicos descritos en el numeral 1 de la MIR.

Sin perjuicio de lo anterior, la COFEMER advierte que la información vertida en el numeral 1 y 2 de la MIR, contienen información aplicable al numeral 4 de dicho formulario, por lo que se recomienda que en futuras ocasiones precise las respuestas en la sección correspondiente de la MIR.

### 3. Identificación de posibles alternativas regulatorias

En el apartado II de la MIR, se solicita al regulador señalar y comparar las alternativas con que se podría resolver la problemática evaluada. Al respecto, la SEDATU consideró únicamente la posibilidad de no emitir regulación alguna y establece las condiciones que se presentarían derivado de ello, como la pérdida neta de bienestar para la sociedad pues el mercado de uso y ocupación superficial para actividades de energía presentaría una oferta de tierra por debajo de la demanda debido a los tres factores que se indican en el numeral 2 de este oficio.

No obstante lo anterior, la COFEMER advierte que esa Secretaría es omisa en proporcionar la estimación de los costos y beneficios de la alternativa planteada, por lo que se conmina a la SEDATU a presentar la cuantificación y/o monetización que resulta aplicable a la situación descrita de manera cualitativa, tomando en consideración los supuestos que se establecen en la MIR de referencia.

En adición a lo anterior, se recomienda que sean consideradas todas las alternativas regulatorias y no regulatorias para resolver la problemática identificada, tales como esquemas voluntarios, esquemas de autorregulación, incentivos económicos, entre otros, a fin de robustecer la evidencia que la alternativa regulatoria seleccionada es la mejor opción en términos de costos y beneficios económicos.

### 4. Impacto de la regulación

#### Trámites

En el numeral 6 de la regulación de la MIR relativo a la creación, modificación o eliminación de trámites, esa Dependencia señala que la regulación no crea ni elimina trámites. En este sentido, esta Comisión identifica, de manera enunciativa, que el anteproyecto de mérito requiere lo siguiente:

*"Anexo A.*

*[...] Notificó a la SENER y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), del inicio de negociaciones relacionadas con el reconocimiento de la afectación de la FRACCIÓN DEL INMUEBLE [...]"*

Al respecto, esta Comisión advierte que lo anterior constituye un trámite de acuerdo con la definición establecida en el artículo 69-B<sup>1</sup>, tercer párrafo de la LFPA, por lo que se requiere que la SEDATU en su caso, identifique la información requerida sobre el tipo, vigencia, medio de presentación, requisitos, población a la que impacta, ficta, plazo y justificación, considerando lo requerido en el artículo 69-M y 69-O de la LFPA.

#### Disposiciones distintas a trámites

En el apartado III numeral 7 de la MIR, se solicita señalar las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta; al respecto, esa Secretaría identifica que los artículos *Sexto, Séptimo, Décimo Séptimo, Décimo octavo, Vigésimo, Vigésimo primero, Vigésimo tercero, Vigésimo cuarto, Vigésimo sexto, Vigésimo séptimo, Vigésimo octavo, Vigésimo noveno, Trigésimo, trigésimo tercero, Trigésimo cuarto, Trigésimo sexto y Trigésimo noveno*, establecen acciones regulatorias.

No obstante lo anterior, esta Comisión advierte que la SEDATU fue omisa en señalar las obligaciones regulatorias contenidas en los artículos Octavo, Noveno, Décimo, Décimo primero y Décimo sexto. En virtud de lo anterior, esta Comisión solicita identificar, describir y justificar cada una de las acciones regulatorias identificadas en este apartado, así como señalar la manera en que cada acción contribuye a lograr los objetivos de la regulación propuesta.

#### Costos y beneficios

En el numeral 9 de la MIR, se le solicita al regulador proporcione información cuantificada de los costos y beneficios que representa la emisión de la regulación. Al respecto, esta Comisión observa que en el documento

<sup>1</sup> "Art. 69-B

[...] Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado."



adjunto a la MIR denominado *20180118124038\_44448\_BENEFICIO #1 DE LA REGULACIÓN CUANTIFICADO Y MONETIZADO 170911.docx*, la SEDATU estima beneficios que ascienden a \$1,242,053,059 pesos por la energía eléctrica adicional que estiman, será inyectada en 2018 a la Red Eléctrica Nacional.

Asimismo, en el documento anexo denominado *20180118124059\_44448\_BENEFICIO#2 DE LA REGULACIÓN CUANTIFICADO Y MONETIZADO 170911.docx*, se observa un beneficio de \$8,051,490 pesos por reducir las pérdidas de la energía eléctrica adicional inyectada a través de la redes de distribución a la Red Eléctrica Nacional. En ese orden de ideas, la COFEMER identifica que los beneficios totales derivados de la emisión del presente anteproyecto ascienden a \$1,250,104,549 pesos.

En contraparte, respecto a los costos que derivarían de la emisión del anteproyecto materia de este oficio, la SEDATU estima costos que ascienden a \$74,365,992 pesos por concepto del costo de los servicios de asesoría legal necesarios para efectuar un contrato de "Uso y Ocupación Superficial" y del número estimado de contratos que se realizarán. Dicha información puede ser consultada en el documento adjunto a la MIR denominado *20180118124038\_44448\_BENEFICIO #1 DE LA REGULACIÓN CUANTIFICADO Y MONETIZADO 170911.docx*. La tabla 1 expone un resumen del análisis costo-beneficio que considera la información proporcionada por esa Secretaría.

*Tabla 1 Resumen del análisis costo-beneficio del anteproyecto*

Concepto	Monto (pesos mexicanos)
Beneficio en 2018 de la regulación #1 :Energía Eléctrica Adicional inyectada en 2018 a la Red Eléctrica Nacional cuyo transporte será habilitado en cuanto al uso y ocupación superficial por la regulación (pesos)	\$1,242,053,059
Reducción de pérdidas en 2018 de la energía eléctrica adicional inyectada a través de las redes de distribución a la Red Eléctrica Nacional	\$8,051,490
Beneficio total de la regulación	\$1,250,104,549
Costo total de la regulación	\$ 74,365,992
Beneficio neto POSITIVO ( diferencia entre los beneficios totales y el costo de la regulación)	\$ 1,175,738,557

Fuente: Elaboración propia con información de la SEDATU.

En ese orden de ideas, la COFEMER considera que la emisión de la regulación tendrá un impacto positivo en la sociedad, y que los beneficios que de ésta se desprendan, serán mayores a los costos de cumplimiento que enfrenten los sujetos obligados.

Aunado a lo anterior, y tomando en consideración lo dispuesto por el Artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la COFEMER deberá vigilar que exista una reducción efectiva en los costos de cumplimiento para los particulares. A este respecto, esa Secretaría cumple con la cuantificación y monetización de los costos y beneficios de la regulación.

Sobre el cumplimiento de la eliminación de las dos obligaciones regulatorias, la SEDATU emitió el 15 de diciembre de 2017, el oficio No. I.100.A.251/OS/2017, mismo que fue recibido en las instalaciones de COFEMER el día 15 de diciembre de ese mismo año, en donde señala estar imposibilitada para abrogar o derogar obligaciones regulatorias o actos en la materia. Este documento puede ser consultado en el expediente del anteproyecto.

#### 5. Consulta Pública

Esa Secretaría establece en el apartado IV de la MIR que se formó un equipo técnico de trabajo con la Secretaría de Energía, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEDATU y la CFE, del cual se incorporaron todas aquellas propuestas que se consideraron pertinentes.

Adicionalmente, este Órgano Desconcentrado manifiesta que el anteproyecto analizado se hizo público a través del portal de internet de la COFEMER, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 69-K de la LFPA. Por lo que, la COFEMER reporta que al momento de la emisión del presente dictamen, se han recibido 20 comentarios de particulares interesados sobre el contenido del anteproyecto, mismos que pueden ser consultados en el expediente del anteproyecto en cuestión y a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/21299>

En virtud de lo anterior, la COFEMER exhorta a la SEDATU para que brinde respuesta puntual a las observaciones realizadas por los particulares y efectúe las modificaciones correspondientes en el anteproyecto, o, en su caso, manifieste las razones por las que consideró pertinente no efectuarlas.



6. Observaciones puntuales al anteproyecto

- I. La LFPA prevé, entre otras disposiciones, en su artículo 69-C, que las dependencias u órganos administrativos desconcentrados y organismos descentralizados no exigirán la presentación de datos y documentos previstos en disposiciones generales cuando los puedan obtener por otra vía.

Al respecto, la COFEMER advierte que existen en los modelos de contratos y en el proyecto de acuerdo enviado a través del portal de la MIR, disposiciones que podrían ser omitidas por las autoridades, tomando en consideración lo que se prevé en el párrafo inmediato anterior, mismas que se exponen de manera enunciativa, a saber:

- a. Presentación de copias certificadas de los documentos que acreditan la constitución legal del ejido o comunidad agraria (anexos A, B y C del anteproyecto).
- b. Presentación de copias certificadas del certificado de derechos agrarios o parcelarios o derechos comunes (anexo A del anteproyecto).
- c. Convocatoria de la asamblea ejidal o comunal (anexo A del anteproyecto).
- d. Acta de asamblea ejidal o asamblea de bienes comunales, en la que consta la elección de los integrantes del órgano de representación y/o credenciales emitidas por el Registro Agrario Nacional (Anexos A y C del anteproyecto).

En ese orden de ideas, la COFEMER conmina a la SEDATU a solicitar únicamente la presentación de datos y documentos que sean estrictamente necesarios para la realización y conducción de negociaciones en materia energética a que hace referencia el anteproyecto de mérito, y que no puedan ser obtenidos por otra vía, como por ejemplo, a través de la comunicación interinstitucional con otras entidades de la Administración Pública Federal.

- II. Los anexos A, B y C del anteproyecto prevén que los INTERESADOS informarán *de manera general* a los representantes del ejido o comunidad agraria el proyecto que se pretende desarrollar, así como lo siguiente:

- a. La necesidad, antecedentes, razones y objetivos generales del PROYECTO y actividad.
- b. La naturaleza y alcance el PROYECTO y actividad, destacando sus componentes técnicos.

- c. La duración del PROYECTO y sus procedimientos, señalando las fases generales de desarrollo y las zonas afectadas.
- d. El personal que probablemente intervenga en la ejecución del PROYECTO.
- e. Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales y ambientales, incluidos los posibles riesgos que podrían registrarse.
- f. La descripción de las afectaciones en el INMUEBLE materia de la negociación.
- g. Los posibles beneficios que el proyecto presentará para el Propietario o el titular del inmueble en lo personal, y en su caso para su comunidad o localidad.

Al respecto, se requiere que esa Secretaría describa, para mayor certeza, la forma (i.e. verbal, escrita, etc.) en que se llevará a cabo la acción de *informe general* hacia los representantes del ejido o comunidad agraria, así como, si en su caso, se incluirá alguna información adicional que conste por escrito para mayor claridad de los términos en que se conduce la negociación, más allá de la formalización de la compra-venta y/u ocupación superficial temporal de tierras agrarias a través del modelo de contrato respectivo.

Por lo expuesto con antelación, la COFEMER queda en espera de que dicha Secretaría brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total no Final, manifestando sus consideraciones respecto de los comentarios vertidos por esta Comisión, o bien, con forme a lo señalado en el artículo 69-J de la LFPA, comunique por escrito las razones por las que no consideró pertinente su realización. Esta Comisión hace del conocimiento de la SEDATU, que una vez recibida dicha respuesta, se emitirá el dictamen final correspondiente dentro de los cinco días hábiles correspondientes a su recepción.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

La Directora

LIC. CLAUDIA RÍOS LIEVANO

