

De: Chavez Del Castillo Rodrigo Ignacio <rodrigo.ignacio.chavez@pemex.com>
Enviado el: lunes, 20 de agosto de 2018 10:13 a. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Julio Cesar Rocha Lopez; Rodriguez Alvarez Dolores Edith
Asunto: Comentarios expediente 04/0071/270718
Datos adjuntos: COMENTARIOS GENERALES Integral borrador 2 Rodrigo.docx

Mtro. Mario Emilio Gutierrez Caballero
Comisionado Nacional de la
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria



Presente:

Rodrigo Ignacio Chávez Del Castillo, Apoderado Legal de Petróleos Mexicanos, con todo respeto me dirijo a Usted para que por este medio, sean tomados en cuenta los comentarios respecto de las *"Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos para la prevención y el control integral de las emisiones de metano del Sector Hidrocarburos"*, emitidas por la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección Ambiental del Sector Hidrocarburos, cuerpo normativo propuesto que fue publicado en la página electrónica el pasado 10 de agosto del presente año, bajo el número de expediente 04/0071/270718, y del cual, se desprende lo siguiente:

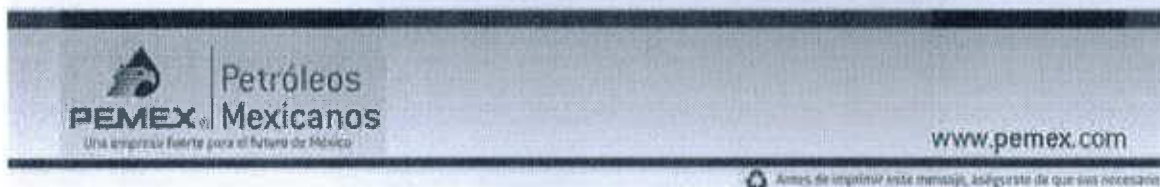
- Las DISPOSICIONES propuestas por la Agencia no deberían tener tal carácter, **por ser contrarias al artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización**, al contener especificaciones técnicas, características y especificaciones **sobre procesos y equipos**, y tales elementos de contenido, corresponden a una Norma Oficial Mexicana.
- El instrumento propuesto por la Agencia **es contrario a los principios de mejora regulatoria**, en el entendido que existen otros cuerpos normativos (DISPOSICIONES) y se han detectado al menos 4 que regulan el tema, aunado a que tanto en la Ley General de Cambio Climático como en su Reglamento y como estas disposiciones, **contendrían métodos de medición y control disonantes** lo que justifica la sobre regulación, toda vez que dicho Reglamento también considera procedimientos para la medición, estimación y verificación de emisiones por un tercero.
- No ofrece seguridad jurídica toda vez que en las Disposiciones, no se tomó en cuenta lo establecido en el Acuerdo de París sobre emisiones y los compromisos adquiridos con los países del Norte de América, **sin justificar debida y plenamente la problemática atribuida al Sector Hidrocarburos**.

- Justifica **mayores beneficios sobre los costos a partir de cálculos unitarios**, sin tomar en consideración el costo real de su propuesta en la que se incluya el costo por la verificación de terceros ajenos a la Agencia, aunado a que la autoridad imputa a terceros sus atribuciones y facultades.
- **Atribuye a los regulados de la Responsabilidad Objetiva** sobre cualquier incidente **antes** de que suceda a partir de un riesgo creado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que la responsabilidad objetiva requiere de un nexo causal, por lo que incluso la Agencia hace a un lado el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental para la imputación de un daño o responsabilidad ambiental.

Los detalles de lo anterior, se encuentran de manera amplia en el cuerpo del escrito con los comentarios que se adjunta al presente correo.

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

Atentamente,



Lic. Rodrigo Ignacio Chávez Del Castillo
Abogado adscrito a la Subgerencia Jurídica de
Regulación, Seguridad Industrial y Protección
Ambiental. Tel. 19442500 Ext. (811)-12511

RODRIGO IGNACIO CHÁVEZ DEL CASTILLO, Apoderado Legal de Petróleos Mexicanos y de sus Empresas Productivas Subsidiarias, personalidad que acredito en términos de la Copia Certificada del Poder Notarial que se adjunta con copia simple para que, previo cotejo del mismo me sea devuelto por así corresponder a los intereses de mi representada, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el ubicado en **avenida Marina Nacional número 329, piso 15 de la Torre Ejecutiva, código postal 11300, delegación Miguel Hidalgo, en esta Ciudad de México**, autorizando a los profesionistas en derecho **DOLORES EDITH RODRÍGUEZ ÁLVAREZ Y JORGE ARMANDO ANAYA AYALA**, ante usted con el debido respeto comparezco para exponer:

Que por medio del presente escrito, se hacen **COMENTARIOS GENERALES** a las DISPOSICIONES Administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos para la prevención y el control integral de las emisiones de metano del Sector Hidrocarburos y que consisten en:

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTRUMENTO REGULATORIO

El Proyecto propuesto **no tiene la naturaleza jurídica de Disposiciones Administrativas de Carácter General en su especie de Lineamientos, ya que por su contenido y su obligatoriedad, en todo caso, debieran ser establecidas en una Norma Oficial Mexicana previo procedimiento de normalización**, esto es:

- a) El Proyecto de Disposiciones Administrativas de Carácter General para la Prevención y el Control Integral de las Emisiones de Metano del Sector Hidrocarburos contiene diversas especificaciones y procedimientos de carácter técnico.
- b) Son disposiciones de observancia obligatoria y resultan aplicables a todas las Instalaciones de los Regulados que realizan las siguientes actividades del Sector Hidrocarburos: exploración y extracción de Hidrocarburos; tratamiento, refinación y almacenamiento del Petróleo, y procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte por ducto, almacenamiento y distribución de Gas Natural.
- c) Al respecto, el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y normalización establece que las **normas oficiales mexicanas** tienen como establecen, entre otros:

*I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los **productos y procesos** cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;*

IV. Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

*XIII. Las **características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales**, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y **particularmente cuando sean peligrosos**;*

*XVIII. Otras en que se requiera **normalizar productos**, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales, siempre que se observe lo dispuesto por los artículos 45 a 47.*

El mismo artículo en su último párrafo señala que las Disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en el artículo de referencia, **sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas** conforme al procedimiento previsto en la propia Ley.

- d) Asimismo, la Ley General de Cambio Climático prevé en el artículo 96 que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **por sí misma, y en su caso, con la participación de otras dependencias de la administración pública federal expedirá normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.**

Por lo anterior, **se solicita a esa Comisión Nacional de Mejora Regulatoria devolver el proyecto** de Disposiciones Administrativas de Carácter General para la Prevención y el Control Integral de las Emisiones de Metano del Sector Hidrocarburos a la Agencia, a fin de que justifique el motivo, razón o circunstancia particular; **así como el fundamento legal que le faculta a emitir dicha regulación sin dar cumplimiento a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley General de Cambio Climático.**

2. PRINCIPIOS DE LA LEY DE MEJORA REGULATORIA

Por otro lado, el contenido de las Disposiciones Administrativas de Carácter General para la Prevención y el Control Integral de las Emisiones de Metano del Sector Hidrocarburos, **contraviene principios de la Ley General de Mejora Regulatoria**, tales como:

a) SIMPLIFICACIÓN, MEJORA Y NO DUPLICIDAD EN LA EMISIÓN DE REGULACIONES.-

A grandes rasgos, las Disposiciones buscan identificar las fuentes y tipos de emisión de metano, así como su cuantificación, la aplicación de mecanismos de control basados en las mejores prácticas internacionales y establecer procedimientos de reporte de las acciones implementadas y resultados obtenidos. No obstante, **sobre el tema se han emitido las siguientes disposiciones:**

- Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los Lineamientos en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente para realizar las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, Exploración y Extracción de Hidrocarburos.
- Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los Lineamientos en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente para el transporte terrestre por medio de Ductos de Petróleo, Petrolíferos y Petroquímicos.
- DISPOSICIONES administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente, para el transporte terrestre por medio de Ductos de Petróleo, Petrolíferos y Petroquímicos.
- DISPOSICIONES administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos para la conformación, implementación y autorización de los Sistemas de Administración de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente aplicables a las actividades de Expendio al Público de Gas Natural, Distribución y Expendio al Público de Gas Licuado de Petróleo y de Petrolíferos.

Estas Disposiciones establecen diversos lineamientos aplicables a las actividades en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección Ambiental, que entre otras, se refieren al control de emisiones a la atmósfera. Adicionalmente **el Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones y sus Acuerdos**, establecen métodos de medición o estimación, así como de la verificación de emisiones por un tercero.

Por lo tanto, **resulta evidente la sobreregulación de la Agencia**, lo que contraviene los criterios de claridad, simplicidad y no duplicidad que establece la Ley General de Mejora Regulatoria. En este sentido, resulta imprescindible que la Agencia precise qué disposiciones serán derogadas o modificadas para evitar duplicación de regulación, trámites y servicios.

b) SEGURIDAD JURÍDICA QUE PROPICIE LA CERTIDUMBRE DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

En la justificación de las DACG la Agencia señala que las afectaciones a la salud originadas por las emisiones de metano son causa de diversas enfermedades o la muerte, sin embargo, **el metano no es considerado un tóxico ambiental**. Es cierto que, al desplazar al oxígeno, la presencia de metano en altas concentraciones puede causar los síntomas asociados a la deficiencia de oxígeno, pero esto ocurre principalmente en espacios confinados o cerrados, no en espacios abiertos. Aunado a lo anterior, la Agencia hace a un lado que México forma parte de:

- El Acuerdo de París que tiene como fecha comprometida de cumplimiento el año 2030. A nivel nacional se ha considerado que el sector gas y petróleo contribuya con una reducción del 14% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto al año base (2013), sin hacer distinción entre emisiones de bióxido de carbono y emisiones de metano. Las DACG buscan una reducción mucho mayor (80% vs 14%) en un tiempo mucho menor (2025 en lugar de 2030) lo que contraviene un instrumento internacional.
- En el Compromiso de los Líderes de América del Norte, se estableció la reducción de emisiones de metano en el sector de petróleo y gas en un rango de entre un 40 y 45% para el año 2025. Esta reducción es la mitad de la establecida en las DACG's. Cabe destacar que México aporta menos del 8% de las emisiones totales de CO₂ de los tres países y menos del 16% de emisiones de Metano, por lo que su compromiso debe ser proporcional a esa contribución tal como se indica en el segundo párrafo del tema de Reducción de Contaminantes Climáticos de Vida Corta de dicho instrumento internacional.

Adicionalmente la Agencia, **en ningún momento describe la existencia de una problemática atribuida al sector hidrocarburos**. No obstante, la contribución del Sector en cuanto a Metano es del 15%, y representa sólo el 3.1% de las emisiones de CO₂ a nivel nacional, por lo que cualquier regulación dirigida sólo a este sector (hidrocarburos) **no**

impactará en las metas de reducción a nivel nacional, ya que no está considerando la contribución real de los diferentes sectores en cuanto a sus emisiones de Metano con respecto a la problemática de emisiones de CO₂ a nivel nacional.

Por último, cabe destacar que la Agencia no consideró que la Ley General de Cambio Climático establece mecanismos para la regulación integral de este aspecto, resaltando la factibilidad técnico económica y la gradualidad en su implementación. Cabe precisar por un lado, que el artículo 31 señala que la política nacional de mitigación de Cambio Climático deberá incluir “... los planes, programas, acciones, instrumentos económicos, de política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción específicas, por sectores y tomando como referencia los escenarios de línea base...” los cuales les corresponden a la SEMARNAT a través del INECC. Y por otro lado, el artículo 32 establece que dicha política “se instrumentará con base en un principio de gradualidad” señalando en su fracción I (fomento de capacidades nacionales) inciso d) el “Estudio de las consecuencias económicas y sociales de cada una de dichas herramientas y mecanismos” y en el inciso f) la “Determinación de las metas de reducción de emisiones que deberá alcanzar el sector analizado, considerando su contribución en la generación del total de emisiones del país, y el costo de la reducción o captura de emisiones”. Por otra parte, la sección II relacionada al establecimiento de las metas de reducción señala en su inciso b) “el análisis costo-beneficio de las políticas y acciones establecidas para la reducción de emisiones por sector”.

c) MAYORES BENEFICIOS QUE COSTOS

La Ley de Mejora Regulatoria señala como principio orientador para las regulaciones **beneficios superiores a los costos y que produzcan el máximo bienestar para la sociedad**. Al respecto la Agencia, erróneamente, compara costos unitarios con beneficios totales.

En la MIR se indica que “... se establece la cuantificación de los costos en términos unitarios, debido a que no se conoce de manera exacta y desagregada, información relacionada con los Regulados o instalaciones del Sector Hidrocarburos que generan emisiones de metano...”. Esto no es aceptable por parte de la Agencia, porque esa es su función e implica que, en el cálculo del costo total asociado a la reducción de emisiones, se considera la instalación de sólo un elemento de cada uno de los tipos incluidos en las DACG (equipos, componentes y operaciones de pozos). El porcentaje de reducción de emisiones de metano que se lograría con esta inversión no alcanzaría el 1%. El número total de equipos, componentes y operaciones de pozos que tienen que ser adquiridos o modificados de acuerdo con lo establecido en las DACG es de varios cientos.

Por otro lado, los beneficios se estiman de manera global, considerando la reducción total de emisiones propuesta por las DACG (80%). **Un cálculo correcto debe comparar los beneficios totales con los costos totales resultantes de multiplicar los costos unitarios por el número total de elementos (equipos, componentes y operaciones de pozos)** que deben ser instalados o modificados. Realizando el cálculo de manera correcta, resultarían mayores los costos de implementación de las DACG que los beneficios económicos obtenidos. Más aún si se considera que no están contemplados todos los costos tales como por ejemplo (más no de forma extensiva):

- La reparación de las fugas que se propone el Programa de Detección y Reparación de Fugas.
- La infraestructura requeridas para recuperar gases y vapores para envío a uso útil o envío a quemador.
- El suministro de electricidad en zonas remotas para el uso de bombas eléctricas o el suministro de aire comprimido lo que implica inversión para dicha infraestructura (Ingeniería, Procura, Construcción, adecuación, mantenimiento, etc...)

Los costos unitarios propuestos por la Agencia también están severamente subestimados. Para dar un ejemplo, la cotización reciente de una sustitución de sellos en un compresor centrífugo del CPG de Nuevo Pemex costó más de 7 veces a lo estimado en el AIR de Alto Impacto con Análisis de Impacto en la Competencia y Análisis de Riesgos.

Otro ejemplo basado en cotizaciones reales (es la conversión de 9 compresores con sellos húmedos a secos en un Activo Integral de Producción, la cual tendría un costo de \$36,900,000 USD que con tipo de cambio de \$20 pesos/USD serían \$738,000,000 pesos (esto es solo el suministro e instalación de los sellos sin considerar costos indirectos). Tan solo este monto supera en órdenes de magnitud lo calculado por la Agencia para todos los rubros que propone, razón por la cual, se considera que es lo propuesto por la Agencia adolece de argumentos sólidos y es contrario a los principios de la Ley de Mejora Regulatoria.

3. LA RESPONSABILIDAD DEL CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN, CORRESPONDE AL REGULADO Y A LOS “TERCEROS ESPECIALIZADOS”

La Agencia ha emitido las DACG señaladas en el punto 2, entre otras, en todos estos instrumentos regulatorios que, dicho sea de paso, debieran ser normas oficiales mexicanas conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, aunado a que invariablemente requiere de dictamen técnico por “terceros autorizados”, y en pocos casos se hace referencia a Unidades de Verificación y Laboratorios Acreditados.

Esto es, la Agencia a pesar de que no se encuentra definida legalmente la figura de “terceros autorizados”, ni el alcance jurídico de sus dictámenes, pretende que los regulados paguen por los mismos, lo que deja a las empresas reguladas en notorio estado de indefensión, ya que si la Agencia no tiene la competencia para evaluar técnicamente la información de los regulados en cumplimiento a las DACG’s le presenten, entonces bajo qué conocimientos técnicos pretende autorizar a terceros especializados si antes debe evaluarlos y de tenerlos, no hay justificación alguna para que “terceros autorizados” cumplan con la función para la cual fue creada la Agencia.

Aunado a ello, en la mayoría de los casos no emite resolución alguna (cumplimiento o incumplimiento), sino que basta con la “carta o escrito bajo protesta de decir verdad” y el dictamen del tercero autorizado **para satisfacer el trámite**, pero esto no da lugar a resolución que implique el pronunciamiento de la autoridad, las medidas o correcciones que estime procedentes, esto es, **no asume responsabilidad alguna por sus actos de autoridad**.

Para mayor información, se hizo una revisión de las DACG’s y a manera de ejemplo, se encontró lo siguiente:

- El Reporte anual de cumplimiento del Programa para la Prevención y el Control Integral de las Emisiones de Metano del Sector Hidrocarburos que los Regulados entregarán a la Agencia debe ser verificado por un **Tercero Autorizado a través de una Evaluación Técnica**. Lo que **se traduce en costos para el Regulado y que no están considerados en el impacto económico analizado por la Agencia**.
- Asimismo se prevén en varios momentos, **declaraciones bajo protesta de decir verdad a cargo de figuras que no son claras ni en su perfil ni en su competencia**:
 - o Los responsables técnicos que realicen o lleven a cabo la verificación de las informaciones vertidas en los distintos documentos.
 - o Los responsables de la implementación del programa de Detección y Reparación de Fugas
 - o El personal que realice los informes trimestrales
 - o El personal que realice las evaluaciones semestrales del avance de la implementación del Programa para la Prevención y el Control Integral de las Emisiones de Metano del Sector Hidrocarburos.

4. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DE LOS REGULADOS POR EL RIESGO CREADO EN SUS OBRAS O ACTIVIDADES

El artículo 6º de las Disposiciones establece lo siguiente:

Artículo 6o.- *Las presentes Disposiciones se emiten y serán aplicadas bajo el principio y el entendido de que, en materia de protección al medio ambiente, a los Regulados que realicen actividades del Sector Hidrocarburos corresponde la responsabilidad directa y objetiva derivada del riesgo creado por las obras o actividades que desarrollen y, en consecuencia, responderán ante la Agencia por las acciones necesarias para evitar y prevenir daños ambientales derivados de esos Riesgos, así como de contenerlos, caracterizarlos y remediarlos con oportunidad bajo sus propios procesos y en cumplimiento de las medidas correctivas que sean aplicables, de acuerdo con la legislación y normatividad vigente en el ámbito administrativo competencia de la Agencia.*

Lo anterior, con total independencia de cualquier otro reclamo por daños o responsabilidades civiles, administrativas o penales que sean exigibles en términos de la legislación y los procedimientos que sean aplicables en cada caso.

Resulta un contrasentido jurídico establecer la responsabilidad “ex ante” de cualquier evento que pudiese ocurrir en algún momento indeterminado y tener un resultado dañoso o su mera probabilidad, toda vez que es de explorado derecho que la responsabilidad jurídica implica que cualquier persona debe responder por sus hechos (extracontractual) o por el incumplimiento de sus obligaciones (contractual), en un lugar y tiempo determinado.

Se afirma que es un contrasentido, toda vez que el sector hidrocarburos es una industria considerada altamente riesgosa por los equipos, las instalaciones y los materiales peligrosos que maneja o los residuos peligrosos que genera en su operación; por lo que “declarar” en una disposición administrativa sin fundamento legal que los regulados del sector serán responsables bastando el “riesgo creado”, genera incertidumbre jurídica.

Además de que, la responsabilidad ambiental ya se encuentra definida, regulada y delimitada en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, reglamentaria del Artículo 4º Constitucional, **que en sus disposiciones legales establece el necesario “nexo causal”**, aun en el caso de la responsabilidad objetiva, pues quien realiza una actividad riesgosa

está sujeto a medidas de seguridad, mantenimiento, etc. si no las cumple y produce un daño al ambiente, deberá responder por el mismo. La responsabilidad no se actualiza por el riesgo creado (operar), sino por la causación de un daño o deterioro ambiental atribuible a la operación de la actividad riesgosa, **mediante un nexo causal**.