

De: Chavez Del Castillo Rodrigo Ignacio <rodrigo.ignacio.chavez@pemex.com>
Enviado el: viernes, 19 de octubre de 2018 07:40 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Julio Cesar Rocha Lopez; Rodriguez Alvarez Dolores Edith
Asunto: Comentarios al Anexo VIII expediente 04/0071/270718
Datos adjuntos: COMENTARIOS PEMEX ANEXO VIII DACG AGENCIA.pdf

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 del Anexo VIII del oficio ASEA/UNR/DGR/380/2018 por medio del cual, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, da contestación a 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.*

Del mismo modo se reitera la petición a la Agencia para que el instrumento normativo que propuesto, sea modificado y emitido como una Norma Oficial Mexicana, por así corresponder de conformidad con el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

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

DIRECCIÓN JURÍDICA
 SUBDIRECCIÓN JURÍDICA DE PROYECTOS Y NEGOCIOS
 GERENCIA JURÍDICA DE PROYECTOS, NEGOCIOS, REGULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES
 SUBGERENCIA JURÍDICA DE REGULACIÓN, SEGURIDAD INDUSTRIAL Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

Con relación a la respuesta emitida por la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos (Agencia) en el Anexo VIII del oficio número ASEA/UNR/DGR/380/2018 se evidencia que no se proporciona la respuesta o justificación solicitada en el Dictamen Parcial COFEME/18/3486 emitido por esa Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

El fundamento y argumentos de la Agencia son insuficientes e inoperantes para fundar y justificar el motivo, causa, razón o circunstancia particular del por qué emite un instrumento normativo que no cumple con el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFSMN), el cual establece en forma categórica que corresponde a una norma oficial mexicana y su emisión mediante el procedimiento de normalización; no obstante que como Órgano Desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, al igual que cualquier autoridad administrativa, se encuentra sujeto al principio de legalidad para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados en términos del artículo 16 Constitucional.

Por tal motivo, se solicita que con fundamento en el artículo 75 último párrafo de la Ley General de Mejora Regulatoria se dictamine devolviendo el proyecto de DACG a la Agencia para que dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 6 de la Ley en cita que a la letra indica: **“Los Sujetos Obligados, en la expedición de las Regulaciones, Trámites y Servicios deberán respetar los principios de legalidad, reserva de ley, jerarquía normativa y todos aquellos principios que tiendan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley”** esto es, dé cumplimiento a lo previsto en la LFSMN.

La petición anterior, a reserva de emitir comentarios técnicos, con relación al contenido del citado Anexo VIII, se afirma que la Agencia no justifica el incumplimiento de lo establecido en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, con base en el siguiente análisis y observaciones

Fundamento y Argumento	Observación
Artículo Décimo Noveno Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 Artículo 5° fracciones III y VI de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Ley de la Agencia) Artículo 3° del Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.	1. La facultad o atribución de regular y supervisar en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección Ambiental no se cuestionó en el Dictamen Parcial ni en los comentarios emitidos por particulares. La organización interna de la Agencia para el ejercicio de esas atribuciones prevista en su Reglamento Interno, tampoco forma parte de la observación efectuada en los comentarios de Pemex ni en el Dictamen Parcial. Por lo que, no se cuestiona que la Agencia a través de su Director Ejecutivo pueda emitir disposiciones administrativas de carácter general. 2. Respecto de la afirmación de que la

<p>“...la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ la que expresamente concede a la ASEA la atribución de regular y supervisar, en materia de Seguridad Industrial, Operativa y Protección al Medio Ambiente, las instalaciones y actividades del Sector Hidrocarburos, creando con ello una esfera absoluta de atribuciones para la ASEA en lo que respecta a dicha materia, misma que se encontraría desarrollada en los instrumentos legales que para tal efecto se emitirían.” <i>(el resaltado es nuestro).</i></p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea “<i>una esfera absoluta de atribuciones para la ASEA</i>”, cabe señalar que es una premisa falsa dado que no existe en la Constitución Federal ningún Poder de la Unión que tenga una esfera absoluta de atribuciones.</p> <p>Lo cual se sustenta en el artículo 49 de la propia Constitución que establece el principio de división de poderes; y no podría ser de otra forma, ya que nuestro orden jurídico es propio de un Estado Democrático de Derecho, por lo tanto no hay poderes absolutos.</p> <p>Por otra parte, la Agencia sólo es un Órgano Desconcentrado de la SEMARNAT (Dependencia del Ejecutivo Federal), por lo tanto su propia Ley prevé que para emitir regulación en las materias de su competencia requiere previamente de la opinión de la Dependencia a la que se subordina.</p>
<p>Así, con la emisión de la Ley de la ASEA y posteriormente de su Reglamento Interior, se otorga a esta ASEA una “cláusula habilitante”² para efecto de emitir regulación en el ámbito de su competencia, la cual representa un mecanismo regulador que constituye un acto formalmente legislativo a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la Administración Pública, como en el presente caso es la ASEA, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales. <i>(el resaltado es nuestro)</i></p>	<p>3. La cláusula habilitante a que se hace referencia se refiere a las facultades que otorga el Legislador a un órgano de la Administración Pública para regular una materia concreta; estas disposiciones legales llamadas cláusulas habilitantes, en efecto, son actos formalmente legislativos porque emanan del Poder Legislativo y se plasman en una ley, no así la regulación que emita una autoridad administrativa, ésta siempre será actos formalmente administrativos y materialmente legislativos.</p> <p>Lo que omite señalar la Agencia, al invocar la Tesis: Aislada P. XXI/2003 de los Tribunales Colegiados de Circuito, es que esta “...<i>ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, (es) susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad...</i>” <i>(el subrayado es nuestro)</i></p> <p>En este sentido, si la intención del legislador hubiese sido darle “esfera de atribuciones absoluta”, se habrían hecho las reformas correspondientes a la legislación ambiental. Y por lo que se refiere a la autonomía técnica y de gestión en materia regulatoria, ésta se encuentra limitada a la previa opinión de la SEMARNAT, la Secretaría de Energía, la Comisión</p>

	<p>Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, en consecuencia carece de “una esfera absoluta de atribuciones”.</p>
<p>En ese orden de ideas, las bases y parámetros para regular que fueron concedidos a esta ASEA, se encuentran desarrolladas en los artículos 5o., fracciones III y IV, de la Ley, así como 3o., fracción V, del Reglamento Interior, y consisten en regular respecto a la prevención de las emisiones a la atmósfera (metano) mediante disposiciones administrativas de carácter general, generando con ello que los Regulados adopten las mejores prácticas en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y de Protección al Medio Ambiente en lo que respecta al Sector Hidrocarburos, lo cual en el presente caso ha acontecido.” <i>(el resaltado es nuestro)</i></p>	<p>4. La Agencia omite deliberadamente señalar en su respuesta justificación que su facultad regulatoria se encuentra limitada conforme a lo previsto en el artículo 5° de la Ley que la crea, en los siguientes términos:</p> <p><i>IV. Regular a través de <u>lineamientos, directrices, criterios u otras disposiciones administrativas de carácter general</u> necesarias en las materias de su competencia y, <u>en su caso, normas oficiales mexicanas, previa opinión de la Secretaría, en materia de protección al medio ambiente y de la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, en materia de Seguridad Industrial y Seguridad Operativa;</u></i></p> <p>De lo cual claramente se desprende que las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere su facultad regulatoria son lineamientos, directrices o criterios y al señalar “<i>en su caso, normas oficiales mexicanas</i>” se entiende que los actos administrativos de carácter general que emita pueden revestir la forma de cualquiera de estos instrumentos normativos; pero según su contenido y procedimiento de creación, para tener validez, necesariamente deben ser conforme a los principios de legalidad, reserva de la ley y subordinación jerárquica en términos del artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>Para mayor precisión es atendible la definición de regulación que señala el artículo 2 de la Ley General de Mejora Regulatoria:</p> <p><i>XV. Regulación o Regulaciones: Cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier Sujeto Obligado</i></p>

Por lo que, dadas las premisas incongruentes de las que parte la Agencia, le lleva a una conclusión incorrecta:

“Como se puede apreciar, al regular respecto a la prevención y control de las emisiones a la atmósfera, particularmente la emisión conocida como metano, a través de una disposición administrativa de carácter general en los términos planteados, **la ASEA se encuentra ejerciendo plenamente la atribución conferida a ella tanto en la Ley como en el Reglamento Interior, toda vez que, como se puede observar, la Disposición tiene**

como finalidad establecer que los Regulados adopten las mejores prácticas en la realización de las actividades del Sector Hidrocarburos, las cuales en el caso en particular consisten en la identificación, clasificación y cuantificación de las emisiones de metano y su posterior reducción, y que representarán una mejora en el desempeño de las instalaciones en donde se llevan a cabo las actividades a las que resulta aplicable el instrumento, razón por la cual para la expedición del instrumento normativo no resulta aplicable la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.” (el resaltado es nuestro)

Esta respuesta de la Agencia no corresponde con el contenido de los siguientes artículos del Proyecto de Disposiciones que se analizan y, por el contrario, confirman que se encuentra en lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, esto es, que la regulación que pretende emitir debe ser una norma oficial mexicana previo procedimiento de normalización.

Artículo 2o. Las presentes Disposiciones son de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y resultan aplicables a las Instalaciones nuevas e Instalaciones existentes de los Proyectos en las que se realicen las siguientes actividades del Sector Hidrocarburos:...

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 ...

En cuanto al supuesto concurso de normas entre la Ley de la Agencia y la LFSMN, y que la materia de la LFSMN es sólo la metrología y calibración, el que según la Agencia se resuelve por principio de especialidad, sólo cabe señalar que por su naturaleza la primera es una Ley Orgánica y la segunda establece precisamente las “bases y parámetros” de las llamadas “cláusulas habilitantes” que se otorgan a los órganos administrativos, por lo cual son complementarias no contradictorias. Con mayor razón si consideramos que el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, supletoria por disposición expresa de la Ley de la Agencia, señala los elementos y requisitos de validez todo acto administrativo, entre ellos, seguir el procedimiento legalmente previsto, en este caso el de normalización de la LFSMN para emitir una norma oficial mexicana.

A mayor abundamiento, se hizo una revisión exhaustiva de la Constitución Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Hidrocarburos, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y su Reglamento, así como de los Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, sin que se encuentre establecido algún órgano desconcentrado u organismo descentralizado denominado “Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente”, al cual corresponda el acrónimo “ASEA” con “esfera absoluta de atribuciones”.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 1º y 8º Constitucionales, mismos que imponen la obligación de todo ente público de promover y hacer respetar los Derechos Humanos así como el Derecho de Petición; y los principios de legalidad, la seguridad jurídica y la coherencia y armonización que deben guardar los proyectos de regulación que se le presenten a la CONAMER, de conformidad con los artículos 6 y 7 fracciones II y IV y 25, fracción IV y 75 último párrafo de la Ley General de Mejora Regulatoria, respetuosamente se reitera la solicitud a la CONAMER, de emitir dictamen devolviendo a la Agencia el proyecto de Disposiciones Administrativas de Carácter General que se analizan, por corresponder a una norma oficial mexicana en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y hacer prevalecer el criterio de esta Comisión.