

Contacto CONAMER

JRL-LCF-CFP- 3000192440

De: Norma Externa PCL <norma.externapcl@pemex.com>
Enviado el: martes, 21 de mayo de 2019 09:36 a. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Silva Hernandez Carlos Benjamin; Avendaño Verduzco Maria Paulina; Quezada Cano Miguel Aurelio; Maldonado Gonzalez Susana Del Carmen; Alarcon Gomez Claudia Adriana; Chavez Del Castillo Rodrigo Ignacio
Asunto: RV: Comentarios Exp. 04/0020/170419 DACG aplicables a la construcción, operación y taponamiento de Pozos de Disposición
Datos adjuntos: Comentarios jurídicos DACGS DACG EXP. 04-0021-170419 Pozos de Disposición.pdf



COMPLIANCE

Empresa competitiva, confiable y honesta

Con relación al Expediente Regulatorio identificado con número **04/0020/170419** denominado **"DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LA CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y TAPONAMIENTO DE POZOS DE DISPOSICIÓN"**, hacemos llegar los comentarios jurídicos relativos a dicho anteproyecto, emitidos por la Subgerencia Jurídica de Seguridad Industrial y Protección Ambiental.

Lo anterior, con el propósito de que, de así estimarlo pertinente esa Comisión, dichos comentarios sean considerados al momento de emitirse el Dictamen correspondiente a dicho anteproyecto, así como en la versión final que se publicará en forma oficial.

Atentamente,
Gerencia Jurídica de Cumplimiento Legal





COMPLIANCE

Empresa competitiva, confiable y honesta

FORMATO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS:

COMENTARIOS CONAMER

NOMBRE DE ANTEPROYECTO:	Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la construcción, operación y taponamiento de Pozos de Disposición.
NÚMERO DE EXPEDIENTE CONAMER:	04/0020/170419
FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL PORTAL:	17/04/2019
ÁREA DE PEMEX RESPONSABLE DE COMENTARIOS (DIRECCIÓN, SUBDIRECCIÓN, GERENCIA):	Dirección Jurídica- Subdirección Jurídica Contenciosa y de Administración de Cartera./Subgerencia Jurídica de Seguridad Industrial y Protección Ambiental.

# DE ARTÍCULO O REFERENCIA DE PARTE A MODIFICAR.	DICE	DEBE DECIR	<u>JUSTIFICACIÓN/COMENTARIOS</u>

Comentarios generales:

1.- Las Disposiciones que propone la Agencia tienen por objeto regular la forma en la que se deberán disponer y confinar los residuos de manejo especial derivados de la actividad de exploración y extracción. De dichos residuos, las Aguas Producidas son aquellas que se generan a partir del Fraking y que no pueden ser consideradas como residuos de manejo especial, debido a los componentes que dicha agua tiene para poder usarse en los pozos no convencionales.

No obstante lo anterior, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en el artículo 40, fracción XVII y último párrafo, establecen la obligación de crear una Norma Oficial Mexicana cuando la actividad se trate del confinamiento de residuos peligrosos o industriales.

Por lo tanto, el proyecto que presenta la Agencia no observa el principio de jerarquía de leyes que se contempla en la Ley General de Mejora Regulatoria, y consecuentemente; tampoco puede establecerse el cumplimiento del principio de legalidad.

En efecto, tal y como se desprende del AIR que la Agencia presentó ante esa H. Comisión, es necesario analizar desde la perspectiva planteada (artículo 40 de la LFSMN) para la emisión del Dictamen Total Final **desfavorable** a la Agencia y le sea devuelto el proyecto propuesto por lo siguiente:

- La Agencia pretende emitir las Disposiciones Administrativas que se comentan, para establecer “elementos técnicos, obligaciones y requisitos” sobre la **disposición y confinamiento de tres residuos de manejo especial, de los cuales; solamente uno puede considerarse como peligroso** (Agua Producida).
- Ahora bien, respecto a las características normativas del texto propuesto por la Agencia, del **artículo 13** de las Disposiciones, se desprenden elementos que debe contener un Análisis de Riesgo, lo cual implica llevar a cabo técnicas de investigación y análisis para obtener los resultados que las disposiciones pretenden.

Asimismo, es el **artículo 21**, en el que se ordena la elaboración de un diagrama de espaciamiento de equipos, con las distancias detalladas entre ellos, también se

aprecia un proceso, método y el uso de técnicas específicas.

Es decir, si bien es cierto que las disposiciones no establecen los parámetros mínimos o máximos que debe contener este diagrama, no menos lo es; que ello representa un proceso de diseño, el cual a pesar de tener la facilidad de ser elaborado conforme a las necesidades del Regulado, no deja de representar la aplicación de una técnica o proceso, aunado a que establece las características **particulares** que debe tener dicho diagrama y que son:

“... deberán elaborar y mantener actualizado un diagrama de espaciamiento de los equipos, incluyendo la infraestructura preexistente, que identifique el área superficial requerida para la instalación, operación, y distribución de los equipos y materiales, y deberán incluir como mínimo:

*Coordenadas del sitio;
Caminos y diagrama de acceso;
Cercas y puertas de acceso, y
Distribución de los equipos y distancias en metros, incluyendo las dimensiones”*

Es decir, se detallan las características que debe contener el diagrama de espaciamiento entre los equipos, al señalar que deben contener coordenadas, caminos y diagrama de acceso, y la distribución y distancia entre los equipos, elementos que se consideran como “técnicos”.

Dicho lo anterior, consideramos que existen elementos suficientes para que las disposiciones que se comentan, no se dictaminen favorablemente, toda vez que son materia de una Norma Oficial Mexicana, tal y como lo establece el artículo 40, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, particularmente en la fracción XVII, misma que ordena que:

*“... XVII.- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y **confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas**; y...”*(Lo subrayado y resaltado es propio)

Como se señala, desde el objeto de las disposiciones, éstas se emiten para establecer elementos técnicos (características) y obligaciones que deben cumplir los Regulados, para la disposición y confinamiento de agua producida, fluidos de retorno, fluidos de perforación y recortes de perforación, sin un estudio previo respecto de las cantidades que estos residuos deben tener en los pozos que asegure un adecuado manejo y que su mezcla **no se convierta en residuos peligrosos o representen un riesgo a la salud humana y al medio ambiente.**

Lo anterior es así, porque de acuerdo a las *“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 Exploración y Extracción de Hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales en tierra”*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2017, la Agencia definió los fluidos de retorno como: *“**Líquidos, sólidos y gases expulsados después del Fracturamiento Hidráulico** que se realizó en el Pozo. Estos fluidos viajan desde la formación, pasando a través del Pozo, hasta la superficie. **También se presenta el retorno de la mezcla de fluidos y sólidos inyectados durante la operación antes mencionada, los sólidos, fluidos de Hidrocarburos y agua intersticial provenientes de la formación**”* y es del conocimiento general, que dichos fluidos de retorno, **contienen sustancias y residuos considerados como peligrosos**, sobre todo metales pesados asociados al yacimiento y traza de hidrocarburos, por lo que es necesario llevar a cabo un estudio que asegure que dichos fluidos pueden ser mezclados con agua producida, fluidos y recortes de perforación.

Dicho lo anterior, se desprende que la Agencia pretende evadir el procedimiento para la creación de Normas Oficiales Mexicanas, al ordenar y señalar en Disposiciones Administrativas de Carácter General; las especificaciones técnicas que se deben observar para la disposición y confinamiento de residuos, sin demostrar su compatibilidad en perjuicio de los interesados.

- c) Es por ello, que tal y como se planteó al inicio de los presentes comentarios, resulta que las Disposiciones propuestas por la Agencia, **no cumplen** con lo establecido en el artículo 3, fracciones II, III, V y VII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como tampoco se observa en la regulación sugerida, que se apegue a lo establecido en el artículo 40 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, toda vez que en lugar de ser disposiciones administrativas, **se debería crear una Norma Oficial Mexicana**.

Robustece lo anterior, el contenido normativo del artículo 28 que a la letra ordena:

“Artículo 28. Los Regulados deberán verificar o validar las características de la Formación Receptora, con la finalidad de optimizar la admisión de los fluidos de inyección y el confinamiento de los mismos. El Intervalo de Inyección deberá cumplir al menos con las siguientes especificaciones:

- I. Espesor mayor a 3 metros verticales;*
- II. Porosidad mayor al 20%;*
- III. Permeabilidad mayor a 0.2 Darcy, y*
- IV. Continuidad lateral de al menos 400 metros.”*

2.- En otro orden de ideas, se observa que el AIR de la Agencia es contradictorio y por ello se considera que debe ser devuelto para que las disposiciones propuestas sean emitidas como una Norma Oficial Mexicana, pues dicho AIR señala lo siguiente:

“...Sin embargo, el marco regulatorio nacional no contempla aún un instrumento normativo que aborde las especificidades que deben acatarse en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para el diseño, construcción, operación, mantenimiento y taponamiento de pozos de disposición, o en su caso, de conversión de pozos, que serán utilizados para realizar la inyección de residuos de manejo especial del sector Hidrocarburos. ...” (Rubro: “Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta.”

Y más adelante, la propia Agencia en el rubro “Asimismo, señale si existen disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, enumérelas y explique por qué son insuficientes para atender la problemática identificada.” Manifestó lo siguiente:

“... Actualmente existen algunos instrumentos jurídicos que contienen disposiciones específicas respecto de lineamientos de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente, aplicables a la perforación de pozos y a la gestión integral de los residuos de manejo especial del sector Hidrocarburos; sin embargo, dichas disposiciones resultan insuficientes para atender la problemática planteada, por lo siguiente: ...” (Lo resaltado y subrayado es propio)

Sobre el particular, la Agencia lista lineamientos emitidos por la CNH y disposiciones administrativas, **omitiendo mencionar que existe la NOM-153-SEMARNAT-2006**, misma que por más de cuatro años ha sido materia de actualización y cambio de denominación por parte del grupo de trabajo creado por el Comité Consultivo Nacional de Seguridad Industrial y Operativa y Protección al Medio Ambiente (CONASEA), en el “PROY-NOM-015-ASEA-20XX Que establece los criterios de protección ambiental para la inyección de recortes de perforación en formaciones receptoras”.

Cabe considerar que, al haber sido la NOM-153-SEMARNAT-2006 transferida a la Agencia, ésta convocó a trabajos para su modificación y adecuación al Sector Hidrocarburos y a las atribuciones y facultades de la Agencia.

Bajo este tenor de ideas, la Agencia no puede justificar la debida procedencia del cuerpo normativo que propone, toda vez que, como se señaló anteriormente, **sí existe una Norma Oficial Mexicana** respecto de la inyección de los recortes de perforación provenientes de las actividades de exploración y extracción, misma que podría ser modificada para incluir (de ser técnica y ambientalmente posible), los otros residuos de manejo especial que se listan en las Disposiciones Administrativas propuestas.

No debe omitirse tampoco, que al tratarse de la **disposición y confinamiento** de residuos, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización señala que lo relativo al tema debe establecerse en una NOM.

Por lo tanto, al no existir un estudio que señale las cantidades que pueden ser mezcladas de agua producida, fluidos de retorno, fluidos y recortes de perforación; que garanticen la protección al medio ambiente, ya sea en suelo natural o en el lecho marino; y si la Agencia obtiene el dictamen final favorable, se estarán violando los Principios, Bases y Objetivos de la Mejora regulatoria, contenidos en el artículo 6 de la Ley General de Mejora Regulatoria, particularmente; en lo relativo a legalidad, la reserva de ley y la jerarquía normativa, así como lo establecido en el artículo 40, fracción XVII de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y consecuentemente, el acto administrativo que emita la Agencia adolecerá de los elementos de validez del acto administrativo contemplados en el artículo 3, fracciones II, III, V y VII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dicho lo anterior, respetuosamente se solicita a esa H. Comisión, devuelva el proyecto a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, o bien, **NO EMITA EL DICTAMEN TOTAL FINAL** favorable a la Agencia, ya que como se expuso en el presente escrito, el cuerpo normativo propuesto no satisface los artículos 40, fracción XVII.



Lic. Claudia Adriana Alarcón Gómez
Subgerente Jurídica de Seguridad Industrial y Protección Ambiental



Elaboró: Lic. Rodrigo Ignacio Chávez Del Castillo
Abogado adscrito a la Subgerencia Jurídica de Seguridad Industrial y Protección Ambiental.

NOTA IMPORTANTE: EL PRESENTE DOCUMENTO DEBE REMITIRSE A LA GERENCIA JURÍDICA DE CUMPLIMIENTO LEGAL EN FORMATO PDF CONTENIENDO LA VALIDACIÓN CORRESPONDIENTE DE LAS ÁREAS RESPONSABLES Y DATOS COMPLETOS (FIRMA DEL TITULAR DEL ÁREA QUE EMITE LOS COMENTARIOS), SOLICITANDO EN EL CORREO U OFICIO DE ENVÍO, EL SERVICIO O GESTIÓN QUE SE REQUIERA (REGISTRO EN PORTAL DE COFEMER, GESTIÓN CON OTRAS ÁREAS, SOLO CONOCIMIENTO, ETC...).