

Contacto CONAMER

De: Norma Externa PCL <norma.externapcl@pemex.com>
Enviado el: viernes, 23 de agosto de 2019 01:56 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Silva Hernandez Carlos Benjamin; Avendaño Verduzco Maria Paulina; Serrano Trespalacios Paulina Isabel; Camilo Soto Crespo; Maldonado Garcia Humberto; Zamora Mar Sergio Arturo; Martinez Corona Maria Del Pilar; Alarcon Gomez Claudia Adriana; Chavez Del Castillo Rodrigo Ignacio; Mayen Torres Adolfo; Rincon Sanchez Juan Carlos; Morales Salgado Roberto; Mayen Torres Adolfo
Asunto: Comentarios PEP opinión ASEA Exp. 04-0023-160519 Convocatoria para obtener la Autorización como Tercero para emitir los Dictámenes previstos en las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos para la prevención y
Datos adjuntos: Comentarios a la respuesta de ASEA_Convocatoria Terceros Metano ASEA_22 agosto 2019.pdf



Con relación al Expediente Regulatorio identificado con número **04/0023/160519** denominado **Convocatoria para obtener la Autorización como Tercero para emitir los Dictámenes previstos en 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**, hacemos llegar comentarios emitidos por la Subdirección de Administración del Portafolio de Exploración y Producción, Gerencia de Cumplimiento Regulatorio de Exploración y Producción, con la finalidad de que dichos comentarios sean validados y considerados por esa Comisión, así como por la autoridad Promovente, al momento de emitir la versión final de dicho anteproyecto.

Se manifiesta que los comentarios que se remiten son emitidos por Pemex Exploración y Producción respecto a dicho anteproyecto, sin menoscabo de lo que puedan emitir u opinar otras áreas de Pemex y/o Empresas Productivas Subsidiarias.

Atentamente,
Gerencia Jurídica de Cumplimiento Legal y Transparencia



FORMATO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS:

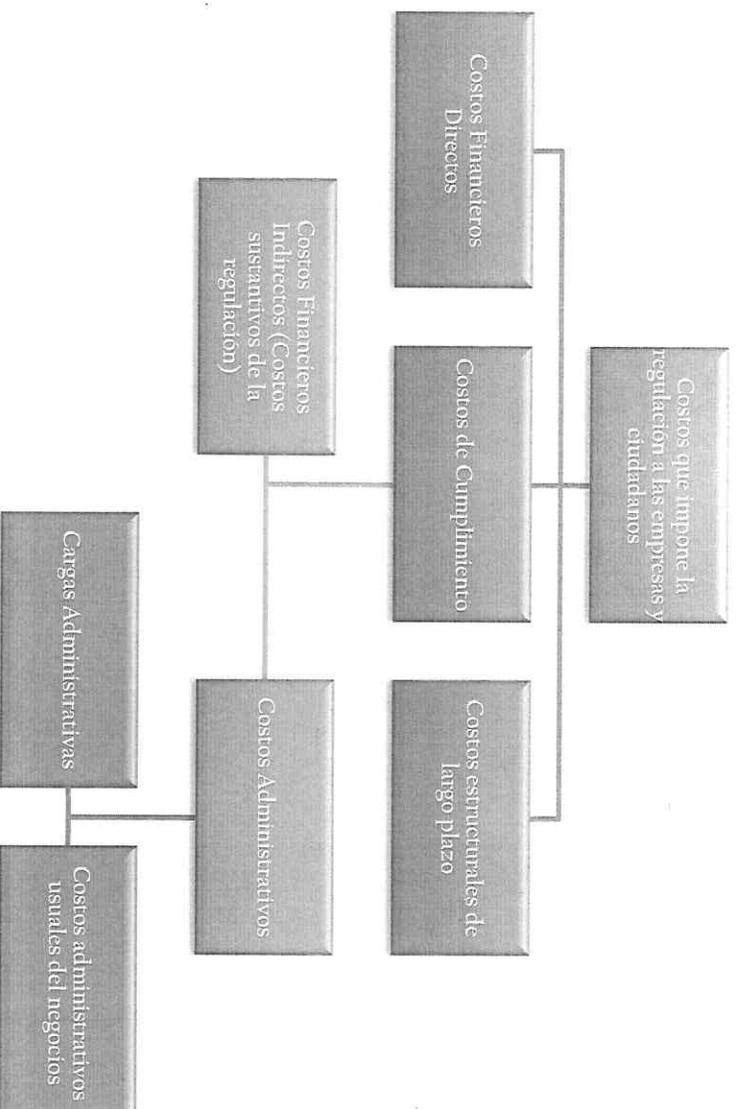
COMENTARIOS CONAMER

NOMBRE DE ANTEPROYECTO:		Convocatoria para obtener la Autorización como Tercero para emitir los Dictámenes previstos en 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	
NÚMERO DE EXPEDIENTE COFEMER:		04/0023/160519	
FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL PORTAL:		16/05/2019	
ÁREA DE PEMEX RESPONSABLE DE COMENTARIOS (DIRECCIÓN, SUBDIRECCIÓN, GERENCIA):		Subdirección de Administración del Portafolio de Exploración y Producción, Gerencia de Cumplimiento Regulatorio de Exploración y Producción	

# DE ARTÍCULO O REFERENCIA DE PARTE A MODIFICAR	DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN/COMENTARIOS
	Derivado del análisis a la documentación enviada por la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), la Gerencia de Cumplimiento Regulatorio de Exploración y Producción (GCREP) tiene los siguientes comentarios:		
	A. Generales		
	La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), en su Dictamen Preliminar, señaló que la ASEA realizó la cuantificación de los costos de cumplimiento regulatorio con base en el Modelo de Costeo Estándar (MCE) cuya implementación e innovación tienen origen en la propia CONAMER.		
	Al respecto, la GCREP observa con extrañeza dicha afirmación porque, como es del conocimiento de la propia CONAMER, el MCE identifica y mide la carga administrativa de la regulación que se genera, la cual contempla los procesos y procedimientos que los agentes económicos (públicos y privados) deberán cumplir ¹ .		
	El MCE únicamente mide los costos de las actividades que se tienen que realizar para dar cumplimiento a la regulación emitida.		

¹ SCM Network (2004), "International Standard Cost Model Manual".

Diagrama 1



De acuerdo con el MCE, la estimación de costos se realiza partiendo de la **necesidad de separar las actividades que deben realizar las empresas y particulares para cumplir con la regulación**. Para ello, **es importante asignarle una estimación monetaria a cada una de las actividades**, las cuales van desde el proceso de comprensión del trámite hasta su presentación en ventanillas gubernamentales.

Por lo expresado con anterioridad, para aplicar el modelo se requiere la identificación de:

- 1) Las obligaciones de información (trámites) en una propuesta regulatoria.
- 2) La identificación de los documentos requeridos (requisitos) para cada obligación de información.
- 3) La identificación y cuantificación de las actividades estándar para obtener cada requisito (actividades).
- 4) La monetización de las actividades.

El pilar fundamental del MCE es el tiempo promedio que se tarda un agente económico en completar una actividad para cumplir con la regulación. Así pues, para calcular el costo de la regulación se necesitan 4 elementos básicos:

- 1) Tiempo: (t)
- 2) Precio o tarifa por unidad de tiempo: (w)
- 3) Población objetivo (número de agentes económicos involucrados): (n)
- 4) Frecuencia del trámite: (f)

Un elemento que diferencia al MCE aplicado en otros países respecto a México es que aquí se adiciona el llamado “costo de oportunidad”. Dicho concepto, de acuerdo con la CONAMER, se calcula de diversas formas, siendo la siguiente la que es aplicable a PEP²:

$$CO = \left[\frac{(K_i + C_i + W) * r}{M} \right] * T_i$$

Donde:

- K_i Formación bruta de capital del subsector económico
- C_i Costos fijos del subsector económico
- W Ingresos promedio de los socios
- T_i Plazo de respuesta del trámite
- M Unidades en el subsector

Todo lo descrito con anterioridad no se observa en el análisis realizado por la ASEA, como tampoco se encontraron dichas observaciones por parte de la CONAMER en el dictamen preliminar. En consecuencia, se solicita a la CONAMER, de la manera más atenta, que realice sus revisiones y análisis en materia regulatoria siguiendo sus propias metodologías y con la seriedad necesaria.

Aunado a lo anterior, se lee que los beneficios utilizados para este anteproyecto se toman de otro anterior denominado “*Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen los Lineamientos para la prevención y el control integral de las emisiones de metano del Sector Hidrocarburos*”. En este sentido, la GCREP señaló en aquella ocasión que dicho anteproyecto presentaba serias sobrestimaciones de beneficios, así como graves subestimaciones respecto a los costos de cumplimiento.

Dichas observaciones, las cuales no fueron consideradas por la CONAMER ni respondidas por parte de la ASEA, se resumían en lo siguiente:

- Que cada uno de los trámites identificados, tanto por la ASEA como por PEP, fueran cuantificados de acuerdo con la metodología del MCE a precios constantes del año base que la ASEA decidiera usar. (PEP sugiere utilizar el año 2018.)
- Que la ASEA detallara los costos calculados de toda la infraestructura que PEMEX tendría que adquirir.

² Para ello, se requiere obtener información de los Censos Económicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y elegir un año base para tener las cifras a precios constantes.



- Que se realizaran los cálculos correspondientes respecto a los beneficios potenciales únicamente referentes a la participación del sector hidrocarburos en la emisión de gas metano. (Los beneficios que fueron señalados correspondieron a los costos que han generado las GEI de todos los tipos de gases que las conforman.)
- Una reducción de emisiones de gas metano más acorde con el verdadero impacto que se pretende alcanzar respecto del total de emisiones.

B. Costos

Tal como se indicó en el oficio B000192534, de fecha 30 de mayo del año en curso, los costos analizados por la ASEA se centran únicamente en los costos de realización por aquellos agentes económicos privados que realizarán los dictámenes, pero no cuantifica los costos indirectos que esta regulación tendrá en los agentes económicos que serán obligados a contratar este tipo de servicios.

En este sentido, la ASEA señala los siguientes costos:

Tabla 1

Concepto	Costo
Escrito donde el solicitante explique cómo se conforma el Sistema de Calidad y declare bajo protesta de decir verdad que éste aplica para los procesos de investigación técnica y emisión de informe	\$413
Copia simple del Sistema de Gestión de Calidad	\$10
Duplicado de la Póliza de Seguro vigente	\$1,000
Copia simple del comprobante de pago de la prima del seguro o impresión del CFDI	\$6
Carta bajo protesta de decir verdad	\$413
Total	\$1,842

Fuente: ASEA

Asimismo, indica que se incurrirán en los siguientes costos específicos:

Tabla 2. Sección II

Concepto	Costo
Carta bajo protesta de decir verdad donde manifieste que asume la responsabilidad por el desarrollo de los trabajos realizados ASEATER/F-08 y ASEATER/F-09 (Responsable Técnico)	826
Total	\$826

Fuente: ASEA

Adicionalmente, se contemplan los siguientes:

Tabla 3. Sección III

Concepto	Costo
Carta bajo protesta de decir verdad que, para la realización de los servicios que preste como Tercero Autorizado en actividades del Sector Hidrocarburos, contará con la capacidad operacional y con el personal profesional técnico especializado multidisciplinario ASEA/TER/F-10	\$413
Copia simple de la cédula profesional (Responsable Técnico)	\$2
Integración de la cédula curricular ASEA/TER/F-11 (Responsable Técnico)	\$413
Copias de cartas o constancias de experiencia laboral o contratos de trabajo	\$20
Copia simple de la identificación oficial (Responsable Técnico)	\$2
Carta bajo protesta de decir verdad utilizando el formato ASEA/TER/F-12 (Responsable Técnico)	\$413
Carta bajo protesta de decir verdad utilizando el formato ASEA/TER/F-13 (Responsable Técnico)	\$413
Copia simple de la cédula profesional (Experto Técnico)	\$2
Integración de la cédula curricular ASEA/TER/F-11 (Experto Técnico)	\$413
Copias de cartas o constancias de experiencia laboral o contratos de trabajo	\$20
Copia simple de la identificación oficial (Experto Técnico)	\$2
Carta bajo protesta de decir verdad utilizando el formato ASEA/TER/F-12 (Experto Técnico)	\$413
Carta bajo protesta de decir verdad utilizando el formato ASEA/TER/F-13 (Experto Técnico)	\$413
Costo de conservación de los documentos	\$2,326
Carta bajo protesta de decir verdad que, para la realización de los servicios que preste como Tercero Autorizado en actividades del Sector Hidrocarburos, contará con la capacidad operacional y con el personal profesional técnico especializado multidisciplinario ASEA/TER/F-10	\$413
Copia simple de la cédula profesional (Responsable Técnico)	\$2
Total	\$5,265

Elaboración propia con información de la ASEA



Tabla 4. Viáticos

Concepto	Costo
Viáticos	\$11,787
Total	\$11,787

Fuente: ASEA

Así pues, **se observa una subestimación importante** en cuanto a los costos regulatorios correspondientes al componente del MCE conocido como “carga administrativa”.

Lo anterior, debido a que, tomando como base los Censos Económicos 2014 (a precios constantes de 2018), se observa que la remuneración promedio dentro de la rama económica correspondiente a “Extracción de gas y petróleo³” es de \$387 pesos por hora, mientras que la ASEA señala que el salario diario es de \$413 pesos, es decir, **los costos que está reportando la ASEA únicamente representan el 13.35% de los costos reales en los que incurrirá PEP—de cumplir por cuenta propia con la regulación propuesta.**

Por consiguiente, la ASEA reporta que los costos totales de cumplimiento ascienden a 1.87 millones de pesos anuales, mientras los beneficios superan los 2.31 millones de pesos. Sin embargo, estimaciones de esta Gerencia reportan que los costos de cumplimiento por el anteproyecto en comentario ascienden a por lo menos 2.48 millones de pesos al año, por lo que los beneficios son menores a los costos.

Aunado a lo anterior, se observan los siguientes costos de cumplimiento por la realización del siguiente trámite:

ASEA-00-045 “Autorización como Tercero en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos”, cuyo plazo de respuesta es de 80 días hábiles.

Al respecto, el MCE, a través de su componente conocido como “costo de oportunidad⁴”, brinda la monetización del tiempo de respuesta por parte del regulador ante los regulados. Dicho costo es omitido por parte de ASEA.

³ Rama “211 Extracción de petróleo y gas”.

Donde:

- K_i Formación bruta de capital del subsector económico
- C_i Costos fijos del subsector económico
- W Ingresos promedio de los socios
- T_i Plazo de respuesta del trámite
- M Unidades en el subsector

$$CO = \left[\frac{(K_i + C_i + W) * r}{M} \right] * T_i$$



Por lo anterior, se solicita a la ASEA, así como a la CONAMER, que se calcule dicho componente; de lo contrario, no se estaría cumpliendo con la metodología exigida por parte de la CONAMER, y, por ende, se estarían subestimando los costos de la regulación propuesta.

Adicionalmente, es necesario que la ASEA proporcione los rangos de costos en los que incurrirían las empresas por el pago de este tipo de dictámenes, ya que su análisis carece de dicho concepto.

C. Beneficios

Respecto a los beneficios, la ASEA indica que considera aquellos reportados en el anteproyecto conocido como "Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los lineamientos para la prevención y el control integral de las emisiones de metano del sector hidrocarburos" (DACGS de metano). Al respecto, la ASEA sostiene que:

"Bajo esta premisa, de acuerdo con el análisis costo-beneficio asociado al AIR de la DACG METANO⁵, se estableció que la meta de reducción integral de emisiones de metano depende de las características de las propias instalaciones de los Regulados con base en una justificación técnica por menorizada y deberá alcanzarse en un plazo no mayor a seis años calendario a partir de la entrega del PPCIEM a la Agencia, contribuyendo con ello a la preservación y cuidado del medio ambiente y las personas. En virtud de ello, se indicó en dicho análisis que, si con la regulación propuesta se pudieran reducir estas emisiones en al menos 1.9% anual, entonces la meta integral de reducción, con base en el PPCIEM, pudiera alcanzar al menos el 11.4% en seis años. En consecuencia, se podría obtener un beneficio anual de \$8,807,067 pesos.

En este sentido, dicha reducción depende de una correcta cuantificación de las emisiones de metano, a través del desarrollo, gestión y correcto manejo del PPCIEM. En virtud de ello, los Regulados, a través de la obtención del dictamen emitido por un Tercero Autorizado, correspondiente al Programa en mención, podrán comprobar documentalmente que cumplieron con su meta de reducción de emisión de metano.

Por lo tanto, si los Terceros Autorizados no realizan correctamente el dictamen, entonces es posible que no se acredite apropiadamente si los Regulados cumplieron en su totalidad con los requisitos establecidos en las DACG METANO respecto a la reducción señalada. En este contexto, no se tendrá la certeza de que el PPCIEM logre las metas establecidas para la prevención y control integral de las emisiones de metano en el sector Hidrocarburos.

Bajo lo anteriormente señalado, en el AIR correspondiente a la DACG METANO se infirió que una posible reducción del 1.9% al año de las emisiones de metano, conlleva beneficios por \$8,807,067 pesos anuales aproximadamente; no obstante, si los Terceros Autorizados no dictaminan de manera adecuada, entonces la reducción de metano probablemente sea de menor porcentaje. En este sentido, si el PPCIEM no es correctamente dictaminado, entonces se pudiera dar el caso de que la cuantificación de la reducción máxima anual de emisiones de metano que los Regulados pueden materializar, sea solo del 1.4% anual y no del 1.9% en el mismo lapso, esto implica que los beneficios generados por la reducción en las emisiones de metano solo podrían alcanzar una cuantificación de

⁵ Información disponible en: <http://www.cofemersinir.gob.mx/mis/45614>

aproximadamente \$6,489,418 pesos anuales. En consecuencia, los beneficios que aporta la regulación propuesta se cuantifican con base en prevenir que la dictaminación del PPCIEM se realice de manera inadecuada, y se garantiza que al menos se reduzcan las emisiones de metano en 1.9% al año, por lo que los beneficios totales de la regulación propuesta son de aproximadamente \$2,317,649 pesos anuales". (Énfasis añadido).

Lo anterior es de suma relevancia por diversas razones:

- Las DACGS de metano presentan una sobrestimación de beneficios y defectos en su diseño, implementación y evaluación, tal como lo está indicando el presente anteproyecto.
- El anteproyecto en comentario no brinda beneficios a los agentes económicos que contratarán a los terceros autorizados, sino que se les están imponiendo costos de cumplimiento adicionales a los ya vigentes.

Derivado de lo anterior, se solicita a la ASEA que muestre los beneficios que tendrían los agentes económicos al cumplir con la normatividad impuesta en este anteproyecto.

# DE ARTÍCULO O REFERENCIA DE PARTE A MODIFICAR	DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN/COMENTARIOS
Capítulo II, III, A, inciso b)	b) En la conformación del equipo, una misma persona puede fungir como Responsable Técnico y Experto Técnico, siempre y cuando cumpla con lo establecido en los apartados B y C del presente numeral.	b) En la conformación del equipo, una misma persona puede fungir como Responsable Técnico y Experto Técnico, siempre y cuando cumpla con lo establecido en los apartados B y C del presente numeral.	Si bien se comprende la respuesta de la ASEA de no considerar el comentario de la GREP—en el sentido de que resultan incompatibles los años de experiencia requeridos para el Responsable Técnico y el Experto Técnico y, por ende, no resultaría compatible que una misma persona tuviera la función de ambas figuras— porque el propio párrafo del anteproyecto pide cumplir con los requisitos de ambas figuras en caso de querer fungir tanto como Responsable Técnico como Experto Técnico (es decir, deberá cumplir con los 10 años de experiencia que pide la figura del Responsable Técnico la persona que quiera fungir como ambas figuras, a pesar de que

la figura del Experto Técnico pide únicamente 5), también lo es que la ASEA no atendió el otro comentario formulado por PEP en el escrito B000192534, de fecha 30 de mayo del año en curso, el cual estipulaba, a la letra, lo siguiente: "y si su *licenciatura fuera diferente a una del área de Ingeniería Petrolera o similar, tampoco se considera conveniente que la misma persona ejerza ambas funciones.*"

En ese sentido, de conformidad con lo formulado en el escrito B000192534, en opinión de la GREP, para que un profesionalista pueda fungir como Experto Técnico es necesario que cuente con un título como ingeniero o licenciado a fin a las áreas directamente relacionadas con la actividad exploratoria y de extracción, es decir, las áreas "Petrolera, Industrial, Civil, Energía, Química, Química Petrolera, Química Industrial, Ambiental" mencionadas en el Capítulo II, fracción III, C, a), i, numeral 1 del propio anteproyecto. En otras palabras, en opinión de PEP, a fin de que pueda emitir una opinión experta en materia de "procesos y equipos asociados a las actividades del Sector Hidrocarburos



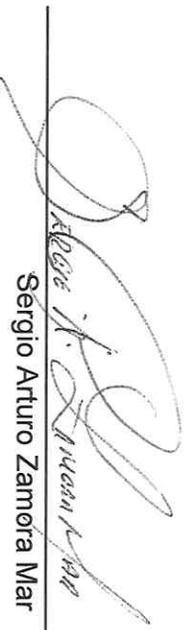
		<p><i>[Correspondiente a la cadena de valor de I/la exploración y extracción de hidrocarburos, de conformidad con el numeral III, apartado A, inciso c, numeral i, subinciso a) del propio anteproyecto, una persona que quiera fungir como Experto Técnico deberá haber estudiado las áreas mencionadas al comienzo del párrafo.</i></p> <p><i>Cabe destacarse que, conforme a los comentarios de la propia ASEA, "I/las figuras aludidas en la convocatoria persiguen objetivos diferentes mientras que el Responsable Técnico cubrirá especialidades establecidas en el numeral III, apartado A, inciso c) fracciones ii) a vii), para la emisión de los dictámenes que establecen las Disposiciones, el Experto Técnico cubrirá la especialidad establecida en el numeral III, apartado A, inciso c) fracción i)."</i></p> <p><i>En otras palabras, las especialidades del Responsable Técnico no son las relacionadas con la actividad petrolera de la exploración y extracción de hidrocarburos en <i>stricto sensu</i>. En consecuencia, si bien pudiera darse el caso de que una persona fuera experta en las áreas directamente relacionadas con la exploración y extracción, como son la</i></p>
--	--	--



		<p>“Petrolera, Industrial, Civil, Energía, Química, Química Petrolera, Química Industrial, Ambiental”, y por ende, pudiera fungir como Experta Técnica y, además, como Responsable Técnica por tener los conocimientos relacionados con las otras especialidades mencionadas en el anteproyecto, no siempre ocurriría lo contrario, es decir, que alguien experto en las especialidades de Responsable Técnico pueda ser Experto Técnico. Esto es así porque las áreas que practica la figura del Responsable Técnico son más genéricas y permiten la posibilidad de tener otros estudios, como son aquellos de las áreas de la “Biología, Ecología o Gestión Ambiental”, mencionados en el Capítulo II, fracción III, B, a), i, numeral 1 del anteproyecto.</p> <p>Derivado de lo anterior, se sugiere no permitir que una misma persona funja como Experto Técnico y Responsable Técnico porque la primera figura, para atender cuestiones relacionadas con la exploración y extracción de hidrocarburos, requiere ser experta en las áreas “Petrolera, Industrial, Civil, Energía, Química, Química Petrolera, Química</p>
--	--	---

<p>Capítulo II, fracción III, C, a), i, numerales 2 y 3</p>	<p>2. Biología, Ecología o Gestión Ambiental; 3. Licenciaturas equivalentes o afines a las anteriores.</p>	<p>2. Biología, Ecología o Gestión Ambiental; 23. Licenciaturas equivalentes o afines a las anteriores.</p>	<p><i>Industrial, Ambiental</i>; no así el Responsable Técnico, cuyo perfil puede cubrir otras especialidades. Es decir, una persona podría fungir como Responsable Técnico (habiendo estudiado una carrera relacionada con las áreas "<i>Petrolera, Industrial, Civil, Energía, Química, Química Petrolera, Química Industrial, Ambiental</i>") y, además, como Experto Técnico, pero no al revés: no se puede haber estudiado algo diferente de dichas áreas e intentar ser Experto Técnico.</p> <p>Se reitera el comentario formulado en el escrito B000192534, de fecha 30 de mayo del año en curso, toda vez que la ASEA no lo atendió al únicamente considerar que no procedía porque "<i>Yja que se incluyen diversas especialidades cuyo perfil es el mencionado en el numeral 2.</i>". Es decir, la ASEA no consideró el argumento total de PEP que era argumentar la eliminación de las especialidades del numeral 2 ("<i>Biología, Ecología o Gestión Ambiental</i>") porque no tienen relación con la función del Experto Técnico en materia de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.</p>
---	--	---	---

			<p>Se transcribe el comentario formulado por PEP:</p> <p><i>“Se observa que las áreas de Ciencias Biológicas no son muy afines a los procesos de detección y reparación de fugas, por lo que, para atenderlas, se requieren conocimientos técnicos de resistencia de materiales, física, química, manejo de fluidos, entre otros, los cuales se considera que se cubren únicamente con las carreras mencionadas en el numeral 1 anterior. En consecuencia, se sugiere eliminar este párrafo 2.”</i></p>
--	--	--	---


 Sergio Arturo Zamora Mar

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