



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Of. No. COFEME/17/5718

ACUSE

Asunto: Respuesta a la solicitud para trato de emergencia respecto del anteproyecto denominado *Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-005-ASEA-2017, Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de los mismos, así como los elementos y procedimientos para la formulación de los Planes de Manejo de Residuos Peligrosos y de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos.*

Ciudad de México, a 21 de septiembre de 2017

ING. CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ
Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-005-ASEA-2017, Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de los mismos, así como los elementos y procedimientos para la formulación de los Planes de Manejo de Residuos Peligrosos y de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos*, y a su respectivo formato de solicitud de autorización para presentar la manifestación de impacto regulatorio (MIR) de emergencia, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 12 de septiembre de 2017, a través del sistema informático de la MIR¹. No se omite hacer mención de su versión anterior recibida el 5 de septiembre de 2017.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción I, 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* (Acuerdo Presidencial), expedido por el Titular del Ejecutivo Federal el 8 de marzo de 2017, así como en los artículos Primero y Segundo del *ACUERDO por el que se suspenden términos por causa de fuerza mayor de la Secretaría de Economía y sus órganos administrativos desconcentrados el Instituto Nacional del*

¹ www.cofemersimir.gob.mx

2

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Emprendedor y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el Fideicomiso de Fomento Minero, ProMéxico, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano y la Procuraduría Federal del Consumidor², se le informa acerca de la procedencia del supuesto de excepción invocado por la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), a través de la SEMARNAT, (i.e. la regulación pretende atender una situación de emergencia), en virtud de que se constató lo siguiente:

- a) El anteproyecto tendrá una vigencia no mayor de seis meses, de conformidad con lo establecido en su artículo Primero Transitorio, en donde se indica que la Norma Oficial Mexicana de Emergencia *"entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tendrá una vigencia de seis meses, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del Artículo 48 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización"*.
- b) Tiene por objeto evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud humana y al medio ambiente; ello, toda vez que de acuerdo a la información incluida en su correspondiente solicitud de trato de emergencia, toda vez que derivado a un vacío normativo en la materia que regula la NOM, existe un riesgo derivado a la *"(...) implementación de técnicas de producción que generen volúmenes indiscriminados de residuos peligrosos y de manejo especial, mismos que sin un adecuado manejo y acciones enfocadas a su reducción, pueden ocasionar el deterioro del medio ambiente y los ecosistemas, así como de la salud de la población"*.

En específico, esa Secretaría indica que, de acuerdo con el documento publicado por la Comisión Europea denominado *"Study on the assessment and management of environmental impacts and risks resulting from the exploration and production of hydrocarbons. Final Report"*³, los principales riesgos asociados a la falta de regulación para el manejo de los residuos que son generados durante el proceso de producción de hidrocarburos en áreas terrestres (*onshore*) son *"(...) la contaminación de mantos acuíferos, contaminación de cuerpos de agua superficial (ríos y lagunas), emisiones a la atmósfera de compuestos orgánicos volátiles, cambios en la composición del suelo y afectación al hábitat de especies silvestres*. Mientras que los riesgos e impactos asociados a la producción costa afuera (*offshore*) son: *"(...) afectaciones a la biodiversidad marina y deterioro en la calidad del agua de los océanos."*

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de septiembre de 2017.

³ Documento anexo al Formato de solicitud de autorización para presentar la MIR de emergencia 20 días después de que se expide la disposición o se somete a consideración del Titular del Ejecutivo Federal denominado "20170901135543_43307_Anexo 1.pdf".

2

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Asimismo, para ejemplificar dichos riesgos esa Dependencia retoma lo reportado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA por sus siglas en inglés), a través del documento denominado “EPA Proposes Cleanup Plan for Contaminated Ground Water”⁴ donde se realiza una estimación del costo asociado a la remediación de mantos acuíferos contaminados por actividades de refinación de hidrocarburos, estimando una erogación que va desde 26 millones de dólares (a precios de 2006) para un plan que tomaría 30 años para la limpieza del área de un solo manto contaminado, hasta un costo de 117 millones de dólares (2006) en un plan que abarca 10 años para la remediación. A su vez, esa Secretaría indica que “(...) la EPA estima que, por cada 100 trabajadores expuestos a vapores contaminantes provenientes del procesamiento de hidrocarburos, al menos 2 pueden enfermar de cáncer; por esto, todas las acciones de limpieza propuestas, incluyen requerimientos de controles institucionales para prevenir la exposición a aguas o vapores contaminantes.”

En ese sentido, la SEMARNAT identifica “(...) la gestión integral de residuos es sin duda una actividad prioritaria en el sector hidrocarburos, dados los efectos que éstos pueden tener en la salud de la población y la conservación y preservación de los ecosistemas, ocasionando costos adicionales a la sociedad por concepto de servicios de salud y remediación de ecosistemas afectados, así como la pérdida de servicios ambientales. Esta actividad suele basarse en principios internacionalmente aceptados, como son la jerarquía de manejo de residuos”.

En específico, para el caso de México, esa Secretaría indica que de acuerdo con el Informe de Sustentabilidad 2015⁵ de Petróleos Mexicanos (Pemex), “(...) se cuantificó que el inventario final de residuos peligrosos en el sector hidrocarburos, a diciembre de 2015 ascendió a 47,800 toneladas, 22.3% más que en 2014 (Gráfica 1). El 83% del inventario final de residuos peligrosos corresponde a actividades de refinación, de los cuales el 80% son sosas gastadas. Asimismo, la relación de disposición respecto a la generación fue de 0.9, es decir, se dispuso del 90% de dichos residuos para su utilización, confinamiento final o tratamiento, mientras que el 10% restante sigue en almacenamiento.”

No obstante lo anterior, la SEMARNAT identifica que “(...) la disposición de residuos referida por la empresa Pemex, se realiza con base en la normatividad interna con que cuenta esta empresa (como es la Norma de Referencia NFR-040-PEMEX-2013, Manejo Integral de Residuos en Plataformas Marinas); sin embargo, el resto de las empresas que se incorporan a este importante sector de la economía nacional, pueden o no contar con normatividad para la clasificación de residuos peligrosos y no peligrosos y la generación de los Planes de Manejo correspondientes y actualmente pueden optar o no por utilizar los mismos criterios de Pemex.”

⁴ Documento anexo al Formato de solicitud de autorización para presentar la MIR de emergencia denominado “20170901135543_43307_Anexo 2.pdf”.

⁵ Disponible en la siguiente liga electrónica:

http://www.pemex.com/responsabilidad/sustentable/informes/Documents/inf_sustentabilidad_2015_esp.pdf



En ese sentido, esa Secretaría visualiza que existe "(...) una tendencia creciente a partir del año 2013; bajo tal supuesto, la apertura del sector de hidrocarburos a la participación de otros agentes económicos, conlleva un incremento importante en la generación de residuos. Esto implica, la imperiosa exigencia de contar con un instrumento jurídico, como el propuesto, a efecto de que los agentes Regulados cuenten con las especificaciones técnicas y administrativas que les permitan diferenciar cabalmente los residuos peligrosos y de manejo especial, para posteriormente apegarse a un procedimiento homogéneo aplicables a todas las empresas del sector, concerniente a los elementos que deben contener los respectivos Planes de Manejo, los cuales evitarán daños inminentes al ambiente y salud de la población".

Asimismo, para el caso de México, esa Dependencia manifiesta que "(...) (d)e acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2015 los costos por agotamiento de los recursos naturales alcanzaron un monto de 907,473 millones de pesos; de los cuales, 88,402 millones de pesos corresponden al costo por degradación del suelo, 57,403 millones a contaminación del agua y 577,698 millones a contaminación atmosférica. Asimismo, el INEGI reporta que en ese año el gasto de protección y remediación de suelo, así como aguas subterráneas y superficiales, resultó en la cantidad de 1,645.7 millones de pesos, 10,957.6 millones de pesos para la gestión de residuos y 27,521.9 millones de pesos para la protección del aire-ambiente y clima."

Aunado a lo anterior, la SEMARNAT indica que "(...) si bien dentro del marco normativo vigente del país se encuentra la Norma Oficial Mexicana NOM-161-SEMARNAT-2011, Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de los mismos, el procedimiento para la inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo; dicha norma dejó de ser aplicable a los Residuos de Manejo Especial que se generan en las actividades del sector hidrocarburos, con motivo de la Reforma Energética y toda vez que las atribuciones fueron conferidas a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), cuya Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, establece en su artículo 1º que la ASEA tiene por objeto, la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos a través, entre otros aspectos, del control integral de los residuos. En tal sentido, en la actualidad no existe instrumento alguno que establezca los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial del sector hidrocarburos y por ende sus planes de manejo; situación que se traduce, por lo ya expuesto, en un riesgo inminente del deterioro del medio ambiente y del bienestar de la población".

Bajo esta perspectiva, de acuerdo a la información contenida en el formato de solicitud de autorización de trato de emergencia, esta Comisión da cuenta que derivado a la reforma al Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos del 31 de octubre de 2014, los residuos generados en las actividades del sector hidrocarburos, en términos del artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos, son de competencia federal. Asimismo, dicho Reglamento indica que "(...) los residuos de manejo especial se sujetarán a las reglas y disposiciones de carácter general que para tal efecto expida la Agencia".

2

En ese sentido, esta Comisión coincide con esa Secretaría en que el anteproyecto de mérito pretende atender un vacío regulatorio en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente en materia de la clasificación de los residuos de manejo especial del sector hidrocarburos, a fin de determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo, el listado de los mismos, así como los elementos y procedimientos para la formulación de los Planes de Manejo de Residuos Peligrosos y de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos. Lo anterior, a fin de coadyuvar a evitar un daño potencial sobre la salud humana y al medio ambiente; ello, ayudando a salvaguardar el derecho de los mexicanos a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, en plena congruencia con el mandato previsto por el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que considera pertinente su emisión.

- c) Derivado de una exhaustiva revisión al acervo documental que obra en poder de esta Comisión, no se identificó expediente alguno en el que la SEMARNAT, o cualquier otra Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, haya solicitado una autorización de trato de emergencia para un anteproyecto con contenido equivalente al de la **NOM-EM-005-ASEA-2017** que nos ocupa.

Por lo anterior, es posible para esta Comisión determinar que el anteproyecto en trato cumple también con el requerimiento a que se refiere el artículo Tercero, fracción I, inciso c) del Acuerdo Presidencial, lo cual es congruente con lo expuesto en el artículo 48, primer párrafo de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en donde se ordena que *"en casos de emergencia, (...) [no] se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma en los términos de este artículo"*.

En virtud de lo anterior, considerando la información contenida en la solicitud de autorización de trato de emergencia correspondiente al anteproyecto de mérito, la COFEMER determina que éste se sitúa en el supuesto que señala el artículo 69-H, segundo párrafo de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA) que a la letra establece que *"se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia [...]"*, por lo que esta Comisión autoriza que la MIR que corresponde al anteproyecto, se presente en los términos indicados en el ordenamiento jurídico antes mencionado.

• **Consulta pública**

Por su parte, esta Comisión no omite comentar que en cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo pública la solicitud de autorización de trato de emergencia junto con el presente anteproyecto a través de su portal electrónico desde el momento en que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que se han recibido comentarios de particulares interesados en la regulación, mismos que pueden ser consultados en la siguiente liga electrónica:

2



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/20650>

Sobre el particular, este órgano desconcentrado sugiere a esa Secretaría valorar y analizar los comentarios recibidos, previo a la publicación de la NOM en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

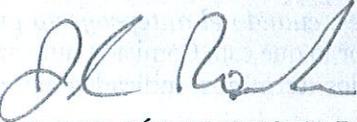
En ese sentido, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69-E, fracción II y 69-H, de la LFPA, la SEMARNAT puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto referido en el DOF, para los efectos de lo establecido en el 69-L, segundo párrafo de dicha Ley.

Finalmente, no omito señalar que en términos de lo dispuesto en el artículo 69-H de la LFPA y el *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*⁶, **será necesario que esa Dependencia remita a la COFEMER la MIR correspondiente dentro del plazo de veinte días hábiles contados a partir de la expedición del anteproyecto en trato en el DOF.**

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracciones VII, inciso c), VIII, XII, XXV, XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁷, así como en los artículos 5, fracción II, inciso b) del *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio* y Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General


JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ



⁶ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

⁷ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.