

Mtro. Mario Emilio Gutiérrez Caballero

Director General de la Comisión
Federal de Mejora Regulatoria

Presente:



RODRIGO IGNACIO CHÁVEZ DEL CASTILLO, Apoderado Legal de Petróleos Mexicanos, personalidad que acredito en términos del poder notarial que exhibo junto con el presente escrito, y del cual adjunto copia para que, previo a su cotejo me sea devuelto por así corresponder a los intereses de mis representadas, 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 en términos amplios del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los Licenciados en Derecho, **JORGE ARMANDO ANAYA AMAYA y DOLORES EDITH RODRÍGUEZ ÁLVAREZ** ante usted; con el debido respeto comparezco para exponer

Que por medio del presente escrito, vengo a presentar los comentarios por los que mi representada considera que el trámite respecto del ***“Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos tiene por objeto regular las Autorizaciones y demás obligaciones que deberán cumplir los sujetos interesados en obtener la Autorización para la prestación de servicios de manejo integral de residuos peligrosos en el Sector Hidrocarburos”*** iniciado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y que hace pública para comentarios al texto jurídico propuesto para reformar y adicionar el ***“Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos”***, al tenor de lo siguiente:

1. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y EXCESO DE FACULTAD REGLAMENTARIA.

Considerando lo previsto en el artículo Décimo Noveno Transitorio del Decreto de Reforma en Materia Energética publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 2013, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se evidencia que la Agencia es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT.

Al respecto, si bien es cierto la Agencia tiene facultades regulatorias, ello no implica que pueda contravenir la legislación o invadir las facultades de la SEMARNAT, mucho menos dejar de cumplir con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos que presuntamente se reglamenta. Lo anterior, si tomamos en consideración que mediante las modificaciones propuestas al Reglamento de la LGPGIR, se le otorgan facultades para emitir “disposiciones administrativas” o “disposiciones jurídicas”, etc. en las que se establecerán los procedimientos “simplificados” para los regulados del Sector Hidrocarburos en materia de RP, cuando lo anterior sólo puede efectuarse a través de normas oficiales mexicanas.

Cabe precisar que, como se ha manifestado por mis representadas en los proyectos de Disposiciones Generales de carácter obligatorio emitidas por la Agencia, el artículo 40 párrafo final de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización claramente señala que:

“ARTÍCULO 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer: ...
... Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta Ley. ...”

En efecto, las obligaciones y la condición técnica a la que se sujetarían tanto los registros de los Planes de Manejo de los RP's, como de los requisitos que se impondrán a los transportistas de RP's generados en el Sector Hidrocarburos que se están formulando en el Reglamento y que serán determinadas en las Disposiciones Administrativas de Carácter General que expida la Agencia, serían ilegales al provenir de un Reglamento y contravenir la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, aunado a que las modificaciones y adiciones al Reglamento van más allá de lo previsto en la LGPGIR, situación que torna las modificaciones en inconstitucionales por exceder el alcance de un Reglamento que es para proveer a la observancia de la Ley no para contravenirla.

Sirve para robustecer nuestro argumento, el hecho indubitable que el artículo 8 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos claramente señala que será el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, la que ejerza las facultades que la Ley le otorga, como son:

- a) De manera exclusiva, expedir mediante Normas Oficiales Mexicanas, los criterios que se deben seguir para determinar qué residuos deben estar sujetos a planes de manejo (Artículo 7 fracción V)
- b) Autorizar el manejo integral de los Residuos Peligrosos (RP), lo cual claramente se establece de manera exclusiva en el artículo 7, fracción XI de la LGPGIR.
- c) Regular los aspectos ambientales del transporte de residuos (Artículo 7, fracción VIII de la LGPGIR).
- d) El párrafo segundo del artículo 8 de la LGPGIR, claramente señala que la Secretaría deberá ejercer sus facultades en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública.

Dicho lo anterior, es claro que la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos carece de facultades para incumplir lo que señalan las leyes y mucho menos puede eximirse de ese cumplimiento en el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, es decir, no es factible jurídicamente que mediante reformas y adiciones a un Reglamento se pretenda justificar la emisión de disposiciones administrativas de carácter general de carácter obligatorio que por determinación de una Ley Federal deben ser normas oficiales mexicanas.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que la Agencia surge como una autoridad que regula y vigila las actividades del Sector Hidrocarburos, ello no es motivación alguna para contravenir la legislación que ya existe para que dicha autoridad pueda ejercer arbitrariamente sus propias facultades, dado que las disposiciones administrativas son actos administrativos unilaterales que no pueden ser comparados con las normas oficiales mexicanas consideradas como actos materialmente legislativos. Además, sin las modificaciones propuestas, desde el ángulo jurídico de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, es posible regular todas las actividades que se proponen siguiendo el procedimiento legalmente establecido tanto en la Ley de la materia como en la Ley de Normalización.

Esto es así; porque de facto dicha autoridad ya aplica la LGPGIR y la propia Ley de la Agencia así lo prevé en su artículo 2, último párrafo.

2. INOBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY DE MEJORA REGULATORIA

La propuesta de modificación al Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, contraviene principios de la Ley General de Mejora Regulatoria, tales como:

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

Los artículos 48, 49 y 50 del propio Reglamento de la Ley General para la Gestión Integral de los Residuos, establecen prácticamente las mismas reglas generales (para el manejo integral de los residuos peligrosos con independencia del generador), por lo que hace a:

- ✓ La Gestión Integral de los Residuos Peligrosos.
- ✓ El transporte de Residuos Peligrosos.
- ✓ La elaboración de Planes de Manejo de Residuos Peligrosos.

Por lo tanto, señalar en exclusiva obligaciones a los Regulados del Sector Hidrocarburos así como a las empresas transportistas de Residuos Peligrosos, sobre regula en los temas de la elaboración de planes de manejo de Residuos Peligrosos, así como de su transporte y destrucción.

Como ya se dijo, no puede arbitrariamente añadirse artículos al Reglamento para que la Agencia ejerza sus facultades, puesto que la propia Ley de la Agencia, en el artículo 2, último párrafo, faculta a la Agencia para la aplicación del RLGPGR, por lo que a la fecha, no hay impedimento legal alguno para que la Agencia ejerza sus facultades dentro del Sector Hidrocarburos y mucho menos para que se haga la distinción en la aplicación de la legislación existente para el Sector Hidrocarburos.

Por lo tanto, de aprobarse las propuestas que se analizan, se estaría sobre regulando y separando de manera exclusiva al Sector Hidrocarburos sin la debida motivación y fundamentación, aunado a que la Secretaría no tiene las facultades para que en el tema en particular, pueda delegarlas en el Reglamento a la Agencia.

Regular la misma actividad entre los demás actores que generan residuos peligrosos y de manera exclusiva al Sector Hidrocarburos, generaría incertidumbre jurídica a los todos los sujetos obligados, tanto generadores y transportistas de residuos peligrosos como a los Regulados del Sector.

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

- ✓ En cuanto al artículo **51 Bis**, no otorga seguridad jurídica a los Regulados, en el entendido que los artículos 48, 49 y 50 del mismo reglamento, señalan obligaciones para los transportistas de RP's, **que los Regulados pueden contratar**, por lo que al establecer exclusividad a los transportistas respecto de los RP's generados exclusivamente por el Sector Hidrocarburos, en el entendido que los Regulados, deben contratar los servicios de los transportistas.

En este sentido, los Regulados deben asegurarse que los transportistas de RP's cuenten con las autorizaciones correspondientes, lo que no sucederá en tanto la Agencia no otorgue las autorizaciones correspondientes a los transportistas que además, **ya podrían contar con la autorización otorgada por la Secretaría.**

Por tal motivo, una compañía que, a pesar de tener autorización para el transporte y manejo de RP's, si no cuenta con la autorización de la Agencia, no podría ser contratada por los Regulados **como actualmente se hace**, generando posibles errores que se traducirían en costos y sanciones para los Regulados.

- ✓ El artículo **67 del RLGPGR**, establece obligaciones para la Secretaría en cuanto a la simplificación de trámites, los cuales **deben presentarse en Acuerdos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación**, lo que implica al menos, la publicación en la CONAMER para su consulta.

No obstante lo anterior, el texto que propone la Secretaría adicionar a este artículo, otorga la facultad a la Agencia para que mediante actos administrativos unilaterales (Disposiciones Administrativas de Carácter General), en su exclusiva competencia, "simplifique" los trámites exclusivamente para el Sector Hidrocarburos., lo que ya establecimos que no es necesario, toda vez que en la obligación de los reportes se incluye al Sector Hidrocarburos.

Por lo tanto, es evidente que no hay certeza jurídica al haber artículos que incluyen al Sector Hidrocarburos y pretender con estas adiciones, darle la plena competencia a la Agencia, quien podría aplicar cualquier criterio a los Regulados, pero sobre todo con reglas propias de la Agencia mediante Disposiciones Administrativas y no con la aplicación de la Ley o

expedición de normas oficiales mexicanas, lo que incluso, invade la esfera competencial del Poder Legislativo y del Ejecutivo Federal.

- ✓ El artículo **74 Bis** es contradictorio al artículo 72 vigente, toda vez que elimina la Cédula de Operación Anual para el Sector Hidrocarburos y, en su lugar, da legitimidad a los actos administrativos unilaterales que la Agencia pueda llegar a expedir, señalando supuestos mecanismos y procedimientos "simplificados".

Tampoco genera certeza jurídica, porque independientemente de la contradicción planteada en el párrafo anterior, los mecanismos para la presentación de la Cédula de Operación Anual, así como la prevención de emisiones a la atmósfera, son reportados con fundamento en:

- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (art. 111 Bis).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (art. 17 Bis inciso a)).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (art. 9).
- Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (art. 72).
- Ley General de Cambio Climático (art. 87).
- Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones (art. 9, fracción V).

Por lo tanto, se debe observar lo establecido en el artículo 111Bis de la LGEEPA que claramente señala la obligación del registro y reporte de emisiones a la atmósfera para el Sector Hidrocarburos, lo cual no puede eliminarse para un Sector en un Reglamento, bajo la motivación de una presunta simplificación trámites; esto es, no puede modificarse la Ley a través de un Reglamento, pues excede la facultad reglamentaria.

La adición propuesta, solamente generaría incertidumbre jurídica en el entendido que, los reportes de operación anual, el registro de emisiones y lo establecido en la Ley General de Cambio Climático y su Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en materia del Registro Nacional de Emisiones no serían aplicables y, por el contrario; los Regulados estaríamos expuestos a lo que la Agencia pudiera establecer en las Disposiciones Administrativas que al caso expida, los cuales no son actos legislativos, ni siquiera normas oficiales mexicanas sino meros actos administrativos unilaterales.

- ✓ La fracción II del Artículo 81 Bis que se analiza, no ofrece seguridad jurídica a los Regulados y los transportistas de RP's, toda vez que **impone el registro de planes de manejo de residuos peligrosos**, al señalar que "**se establecerán condiciones particulares en los planes de manejo correspondientes**", sin tomar en consideración, que los planes de manejo, de acuerdo con su definición establecida en el artículo 5, fracción XXI de la LGPGIR, son elaborados **exclusivamente cuando se valoriza o minimiza un residuo bajo ciertos criterios ya contemplados**, por lo que se estaría al arbitrio de la Agencia en cuanto a la evaluación de los planes de manejo y los consabidos dictámenes técnicos de terceros que impone en todas las disposiciones administrativas emitidas por dicha Agencia, aunado a que se convierte en un trámite obligatorio, sin que se cumplan los principios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social que el generador pudiera considerar.

Por otro lado, es evidente que tanto el artículo 81 Bis en lo general, como en lo particular su fracción II propicia el exceso en las actuaciones de la Agencia, otorgándole atribuciones y facultades de las que adolece, puesto que en la Ley que le rige, no se advierte que tenga la atribuciones técnicas y jurídicas para establecer en los planes de manejo de RP's, condiciones particulares para que los Regulados y los transportistas las observen y cumplan, ya que el artículo 7° de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, únicamente les faculta a REGISTRAR los planes de manejo de residuos:

Artículo 7o.- Los actos administrativos a que se refiere la fracción XVIII del artículo 5o., serán los siguientes:

*VI. **Registro de planes de manejo de residuos** y programas para la instalación de sistemas destinados a su recolección, acopio, almacenamiento, transporte, tratamiento, valorización y disposición final, conforme a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos;*

Aunado a lo anterior, no queda claro entonces si sería la Agencia la que elaboraría los planes de manejo de RP's o los Regulados y los Transportistas, así como tampoco el procedimiento para que la Agencia imponga obligaciones jurídicas a un acto unilateral y voluntario del gobernado.

- ✓ Artículo 91. El párrafo adicionado establece que se podrá **sólo en el caso de los residuos peligrosos resultado de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos**, como disposición final, la inyección de los residuos en formaciones receptoras. Deja a la Agencia la determinación de la regulación correspondiente para los procesos técnicos de inyección de los RP's, sin establecer la naturaleza jurídica de la regulación correspondiente, es decir; no señala si se tratará de una NOM, un Reglamento o Disposiciones Administrativas de Carácter General, con lo que bien podría ser incluso, un simple acuerdo.

Por lo tanto, no hay certeza jurídica en este artículo, en tanto que no se señale con claridad, el instrumento jurídico mediante el cual, la Agencia establezca criterios técnicos para la inyección de RP's.

- ✓ El artículo Tercero Transitorio es totalmente ilegal y contrario a la LGPGIR, al señalar que la Agencia establecerá los procedimientos para el registro de los planes de manejo y las autorizaciones en materia de residuos peligrosos, puesto que como se señaló párrafos arriba, es una facultad exclusiva de la Secretaría, tal y como lo señalan los artículos 7 y 8 de la LGPGIR.

En efecto, no es posible que la Agencia lleve a cabo la autorización de estos trámites, **mediante actos administrativos unilaterales (DACG's)**, porque la Ley es clara en cuanto a trámites y requisitos que deben seguir los Regulados y transportistas de RP's para obtener sus respectivas autorizaciones **con base y fundamento en las leyes aplicables**, mismas que tienen mayor jerarquía que los actos de la Agencia.

Además, lo que se pretende es dotar en un Reglamento de facultades a la Agencia, como si fuera un Órgano Regulador Coordinado o un Órgano Constitucional Autónomo, que pueda expedir disposiciones administrativas sin seguir las normas y procedimientos expedidos por SEMARNAT de la que sólo es un órgano desconcentrado o, en su caso, el procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas como se encuentra previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; lo que constituye un exceso en las facultades reglamentarias previstas en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Habiendo expresado lo anterior, quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o duda.

Atentamente,



LIC. RODRIGO IGNACIO CHÁVEZ DEL CASTILLO
APODERADO LEGAL.