



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio



Oficio No. COFEME/14/3556

Asunto: Dictamen Total (No Final)
respecto del anteproyecto denominado
"Reglamento de la Ley de Hidrocarburos".

México, D. F., a 16 de octubre de 2014

LIC. GLORIA BRASDEFER HERNÁNDEZ
Oficial Mayor
Secretaría de Energía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, y a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) de Alto Impacto con Análisis de Impacto en la Competencia, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Energía (SENER) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) a través del portal electrónico de la MIR¹ el día 17 de septiembre de 2014.

Recibido el anteproyecto y su formulario de MIR, la COFEMER observa que el instrumento regulatorio será expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el que no le resulta aplicable el Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR), expedido el 2 de febrero de 2007, en apego a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del considerando de ese precepto legal.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto referido y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H, y 69-J de ese ordenamiento legal, y en específico del procedimiento establecido en el *ACUERDO por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso 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 publicado el 26 de agosto de 2010*; (en adelante referido como el Manual de la MIR) publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de noviembre de 2012, la COFEMER emite el siguiente:

¹ www.cofemermir.gob.mx



DICTAMEN TOTAL

Consideraciones Generales

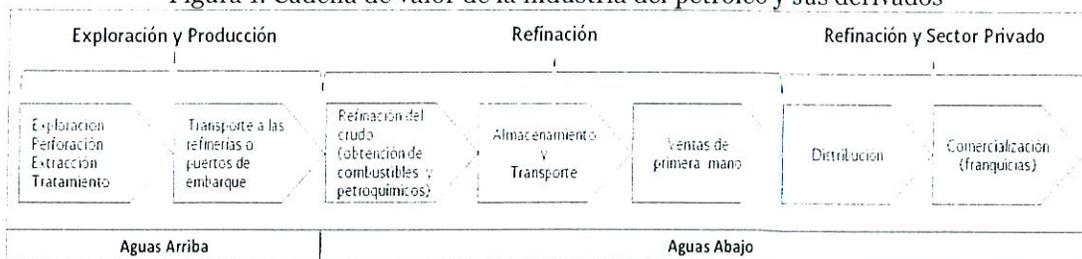
La cadena de valor de la industria petrolera comienza con las actividades relacionadas con la exploración y extracción de hidrocarburos. Esta fase comprende la realización de estudios geológicos, estudios gravimétricos, aplicación de sísmica de reflexión, perforación de pozos de exploración, entre otras, que permiten delimitar y evaluar la factibilidad y rentabilidad de los proyectos de explotación de hidrocarburos².

Asimismo, una vez que un yacimiento se encuentra en etapa de producción, el petróleo que se obtiene es pre-tratado en el sitio de extracción, para remover la sal y derivados de azufre, en caso de ser necesario, y es transportado hacia las refinerías para su procesamiento, o a los puertos de embarque para su exportación. Para esta actividad es necesario contar con medios de transporte vía terrestre, marítima y por oleoductos.

Sobre ese punto la SENER en el estudio titulado *Prospectiva de petróleo y petrolíferos 2013 – 2027*, señala también que una vez que el petróleo se encuentra en las refinerías, inicia el proceso para la obtención de petrolíferos y petroquímicos resaltando que es en esta etapa donde los costos se intensifican debido a la infraestructura utilizada, ya sea derivada de las reconfiguraciones o de nueva capacidad de refinación, que incrementa los costos de producción, los insumos y aditivos.

Una vez obtenidos los petrolíferos y petroquímicos, éstos son transportados mediante poliductos, auto tanques, buque tanques y carro tanques a las terminales de almacenamiento y reparto; donde se realizan las ventas de primera mano y se ceden los derechos de propiedad una vez realizada la venta; posteriormente, se distribuyen los productos terminados por ruedas a las estaciones de servicio (franquicias) para su consumo final.

Figura 1. Cadena de valor de la industria del petróleo y sus derivados



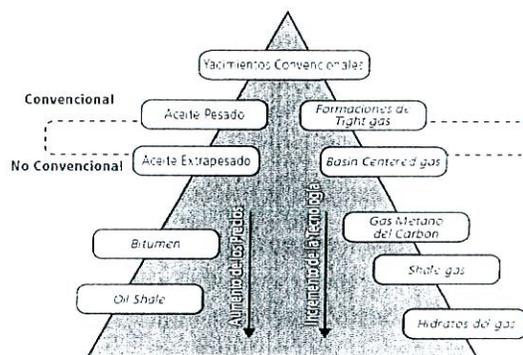
Fuente: SENER

² SENER (2013)/ *Prospectiva de petróleo y petrolíferos 2013-2027*, México.

1

En las actividades de exploración y extracción se consideran los recursos de hidrocarburos que son los volúmenes que se estima existen naturalmente sobre o bajo la corteza terrestre, recuperables y no-recuperables, además de los volúmenes ya producidos. La estimación de recursos también incluye aquéllos que hoy se denominan convencionales y no-convencionales, estos recursos se diferencian de acuerdo a como son almacenados y tratados, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2. Recursos convencionales y no convencionales



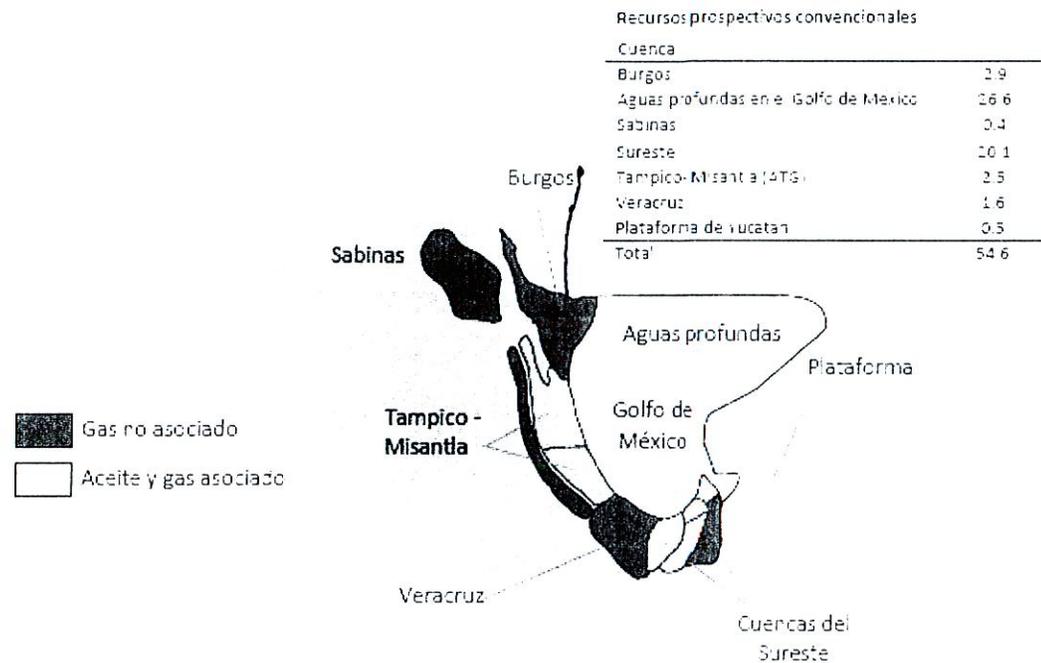
Fuente: Comisión Nacional de Hidrocarburos

De acuerdo con la Prospectiva de la SENER, se estima que México cuenta con 54.6 millones de barriles de petróleo crudo (mmbpc) de recursos prospectivos convencionales, de los cuales el 49% se concentra en aguas profundas del Golfo de México, que se caracterizan por ubicarse en tirantes de agua mayores a 500 metros y abarca una superficie aproximada de 575,000 km². Estos recursos pueden convertirse en reservas mediante la actividad exploratoria exitosa. No obstante, la exploración, descubrimiento y eventual desarrollo de los campos en aguas profundas requiere capacidades técnicas y de ejecución significativas, con riesgos importantes para la inversión. El 51% restante de los recursos prospectivos del país se encuentra en áreas terrestres y en la plataforma continental (aguas someras), donde destacan las Cuencas del Sureste, Burgos, Tampico-Misantla y Veracruz; regiones en las que Petróleos Mexicanos (PEMEX) deberá intensificar esfuerzos en exploración y desarrollo, aprovechando las capacidades existentes y el uso de tecnologías conocidas.

4



Figura 3. Recursos prospectivos convencionales de hidrocarburos



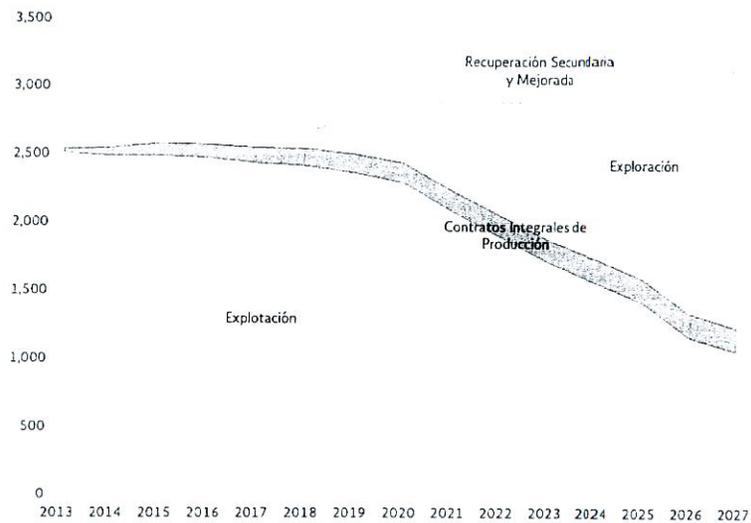
Fuente: PEMEX (2013)/ Plan de Negocios de PEMEX 2014-2018, -México.

Los recursos prospectivos son utilizados para definir la estrategia exploratoria y con ello programar las actividades físicas e inversiones dirigidas al descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos. Con ello, se busca restituir las reservas de los campos que actualmente se encuentran en producción y dar sustentabilidad a las actividades en el mediano y largo plazo.

Al cierre de 2013, la producción de petróleo, por tipo de actividad, en proyectos de explotación promediaba 2,505 miles de barriles diarios (mbd), y se espera que alcance un promedio 1,048 mbd en 2027; es decir, se reducirá 41.8% durante el periodo prospectivo. La declinación de los campos maduros es la principal causa de la reducción de la producción. Esto explica la tasa negativa de crecimiento promedio de 5.8% durante el periodo en las actividades de explotación. El grueso de la producción provendrá de 25 proyectos dedicados a la explotación de aceite y gas asociado.

Handwritten mark or signature

Figura 4. Producción de petróleo crudo por tipo de actividad
(miles de barriles diarios)



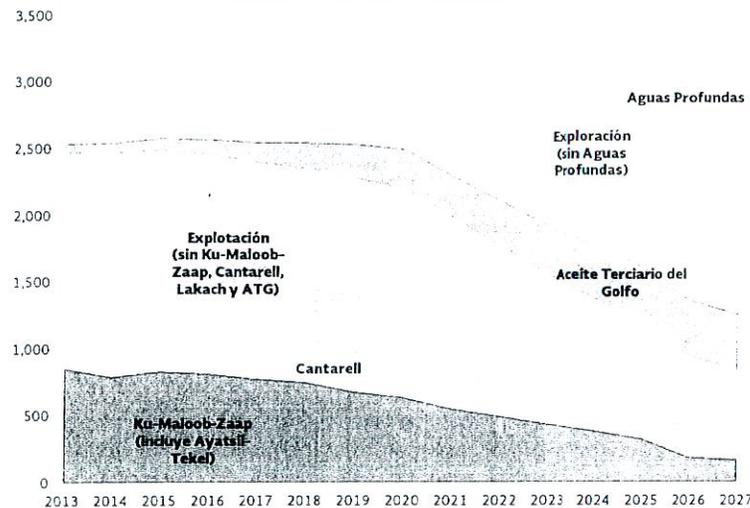
Fuente: SENER.

En cuanto a la actividad exploratoria, la SENER estima que ésta comenzará en el año 2015 con 5.3 mbd, y se incrementará hasta alcanzar 1,880 mbd en 2027. Esta producción provendrá del desarrollo de campos ya identificados, cuyos pronósticos se estiman de acuerdo con la secuencia de descubrimiento y el diseño de explotación establecido para cada tipo de proyecto. Al final del periodo esta actividad representará 60% del total de producción nacional.

La producción y extensión de la vida útil de campos maduros implica retos tecnológicos, por lo que se requiere de herramientas tecnológicas de vanguardia como los procesos de recuperación secundaria y mejorada, los cuales tienen el objetivo de incrementar el factor de recuperación de hidrocarburos. Actualmente, PEMEX implementa procesos de recuperación secundaria y mejorada en diversos campos de explotación, por lo que la estrategia de estos procesos se basa en dos aspectos fundamentales: mejorar la producción de crudo en campos con alta complejidad, y continuar con la producción en campos con un avanzado estado de desarrollo.

1

Figura 5. Producción de petróleo crudo por categoría de proyecto
(miles de barriles diarios)



Fuente: PEMEX-Exploración y Producción

En la prospectiva del sector elaborada por la SENER se estima que los proyectos de recuperación secundaria comenzarán a ser productivos a partir de 2018 con 3.79 mbd, y llegando a 25.6 mbd en 2027. La producción máxima se presentará en el año 2021 al contabilizar 63.3 mbd, resultado de las altas inversiones que realizarán en el periodo 2014-2019.

En virtud de lo anterior, y con la finalidad establecer un marco jurídico en materia energética acorde a la situación nacional el gobierno mexicano propone un cambio en el paradigma hasta ahora implementado, por lo que el pasado 20 de diciembre de 2013 se promulgó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, (en adelante Reforma), en el cual se reformaron los artículos 25, 27 y 28 y se agregaron 21 artículos transitorios con el objetivo de brindar mayor dinamismo al sector energético mediante la apertura a la participación del sector privado y la creación de empresas productivas del Estado en actividades como la exploración y extracción de hidrocarburos.

De manera focalizada en materia de hidrocarburos, la reforma constitucional para permitir la participación de los sectores público y privado en las actividades de la industria energética tiene la finalidad detonar inversiones en toda la cadena de valor, es decir, en las actividades de exploración y extracción, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas y sus derivados, para que de esta manera se impulse el crecimiento sostenido del país.



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

En este sentido el artículo Cuarto del Decreto de Reforma prevé que dentro los ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor se realizarán a las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia de hidrocarburos, tales como regulación para las modalidades de contratación para desarrollar las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares.

En ese contexto y a fin de atender lo anterior, el 11 de agosto de 2014 se emite la Ley de Hidrocarburos, y reglamentar los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo y 28 párrafo cuarto de la Constitución en materia de hidrocarburos. Entre los cambios más importantes que se realizaron al marco jurídico existente con la emisión de esa ley se encuentran los siguientes:

- Se reafirmó que los hidrocarburos son propiedad de la Nación; la exploración y extracción son actividades estratégicas pero puede participar el sector privado mediante contratos, y se liberan las demás actividades de valor de la industria petrolera.
- La industria de los hidrocarburos es de jurisdicción federal. Corresponde al Gobierno Federal: i) la interpretación de la ley para efectos administrativos; ii) la emisión de disposiciones técnicas, reglamentarias y regulatorias, incluidas las relacionadas con desarrollo sustentable, equilibrio ecológico y protección al medio ambiente; y, iii) la solución de conflictos a través de juzgados federales.
- Federación, Estados y Municipios contribuirán al desarrollo de proyectos de exploración y extracción, así como de transporte y distribución por ductos, y almacenamiento a través de procedimientos y bases de coordinación.
- Se establece que la industria de los hidrocarburos es de utilidad pública, así como las actividades y servicios amparados por un permiso.
- En lo no previsto por la Ley de Hidrocarburos, se consideran mercantiles los actos de la industria de hidrocarburos. Se regirán por el Código de Comercio, y supletoriamente por el Código Civil Federal.

En esa línea en la Ley de Hidrocarburos se incluyeron de manera específica actividades focalizadas en ocho áreas:

- 1) Reconocimiento y exploración superficial.
- 2) Exploración y extracción de hidrocarburos.





Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

- 3) Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento de petróleo.
- 4) Procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y expendio de gas natural.
- 5) Procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación de gas natural.
- 6) Transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo.
- 7) Transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos.
- 8) Transporte por ducto y almacenamiento vinculado a ductos petroquímicos.

Por lo anterior, con el anteproyecto de Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, la SENER plantea brindar certidumbre jurídica para reglamentar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos a fin de impulsar el crecimiento del sector y la disponibilidad de recursos convencionales y no convencionales de hidrocarburos, por lo que la COFEMER considera que con el anteproyecto se fomenta la transparencia mediante un instrumento jurídico que brinde las bases para regular la participación de los sectores privado y público en las actividades de exploración y explotación, así como también se promueven mayores beneficios que costos para la sociedad, al posibilitar la detonación de inversiones y el desarrollo de una industria que contribuirá a incrementar la oferta de hidrocarburos.

I.- Problemática y objetivos generales

En el numeral 1 del formulario de la MIR, se solicita que la Dependencia precise los objetivos regulatorios que promoverán un ordenamiento efectivo y eficiente del instrumento regulatorio que se pretenda emitir, en este sentido, para poder determinar los objetivos con claridad, es necesario que a su vez se identifique el problema o situación que se pretende resolver.

Con la finalidad de atender lo anterior, la SENER presentó información sobre la problemática que originó la emisión de la propuesta regulatoria en la que destaca la necesidad de implementar acciones regulatorias concretas por parte del gobierno federal con la finalidad de promover y establecer medidas que permitan enfrentar retos considerables y urgentes para el país, tales como:



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

- La caída de la producción de petróleo y la necesidad de incrementar la inversión a nivel industria;
- La declinación del yacimiento Cantarell lo que marcó el fin de la era del petróleo de fácil acceso, y
- El descenso de la producción de petróleo, la cual de acuerdo con esa Secretaría, disminuyó de 4 millones de barriles diarios en 2004 a 2.5 millones de barriles diarios en 2013, ello a pesar de invertir más en exploración y extracción de petróleo y gas natural.

De igual manera, la SENER abunda señalando que antes de la Reforma Constitucional emitida por el Titular del Ejecutivo en diciembre de 2013, la Constitución obligaba a PEMEX a llevar a cabo, por sí solo, todas las actividades de la industria petrolera, sin importar las limitaciones financieras, operativas o tecnológicas a las que estuviera sujeto, y que de acuerdo con estimaciones de PEMEX, la industria nacional de exploración y extracción requeriría de aproximadamente 60 mil millones de dólares al año, dado el portafolio de inversión que se tiene identificado. Sin embargo, hoy PEMEX sólo cuenta en su presupuesto anual con alrededor de 20 mil millones de dólares.

Con relación al gas natural, esa Dependencia señaló que en 1997 México era prácticamente autosuficiente, pues sólo importaba 3% del consumo nacional, en la actualidad se importa un aproximado del 29% del gas natural que consumimos en el país. Además mientras que la utilidad operativa por la producción de petróleo es de alrededor de 80 dólares por barril, la del gas natural apenas alcanza los 50 centavos de dólar por millón de BTU. Naturalmente, PEMEX eligió durante muchos años el negocio que le resultaba más rentable; es decir, la exploración y producción de petróleo.

De igual manera argumenta que debido a que PEMEX era la única empresa que podía extraer los hidrocarburos del subsuelo, la producción nacional de gas natural decayó de forma significativa. Como consecuencia de esta restricción, y para satisfacer la demanda nacional de gas natural, México ha tenido que importar este hidrocarburo a precios superiores de los que costaría producirlo en México.

La SENER abundó señalando que si bien México cuenta con un considerable potencial de recursos en materia de hidrocarburos, carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraerlos de forma competitiva, representando el principal obstáculo para materializar plenamente el potencial nacional.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la SENER precisó que con la finalidad de subsanar la problemática expuesta y a fin de replantear el marco regulatorio en el sector energético una vez aprobada la Reforma Constitucional, y sus Leyes secundarias se consideró necesario crear los reglamentos que permitan regular las actividades del nuevo sector hidrocarburos en México, así con el anteproyecto de Reglamento de la Ley de Hidrocarburos esa Secretaría pretende lograr los siguientes objetivos:

- Incrementar la capacidad de inversión del Estado en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.
- Reglamentar las actividades a que se refiere la Ley de Hidrocarburos, en específico para el otorgamiento de asignaciones o contratos a Pemex y a empresas privadas.
- Establecer la forma en la que privados podrán participar para obtener autorizaciones para llevar a cabo reconocimiento y exploración superficial, permitiendo la introducción de una gran variedad de participantes al sector.
- Establecer los medios a través de los cuales se podrá definir una meta de porcentaje de contenido nacional, cuyo objetivo es permitir la introducción progresiva de las empresas mexicanas en la cadena de suministro del sector hidrocarburos, beneficiando a todos los involucrados.

El Reglamento de la Ley de Hidrocarburos indica los procedimientos y los plazos relacionados con la adjudicación de asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos para que éstas se lleven a cabo de forma expedita. Además, establece los requisitos para el desarrollo de los procedimientos de licitación de contratos, proceso a través del cual todas las compañías interesadas en el desarrollo de recursos de hidrocarburos en nuestro país podrán concursar para obtener algún área para operar; permitiendo formar un mercado eficiente y competido, que dé preferencia a los operadores que demuestren mayores y mejores capacidades. El Reglamento también definirá los requisitos y obligaciones que deberán cumplir los permisionarios y autorizados, garantizando que sus actividades se lleven de acuerdo con las mejores prácticas, fomentando la competencia y la libre concurrencia de todos los interesados.

Al respecto, la COFEMER tiene las siguientes sugerencias a fin de que la SENER refuerce la información incluida en la problemática y los objetivos regulatorios que se pretenden alcanzar con la emisión del anteproyecto:

1. Se sugiere incluir datos precisos respecto al planteamiento de la SENER que describa con mayor precisión las diferencias que han representado los precios de importación de hidrocarburos respecto a los costos de producirlo en México.

2. De igual manera se sugiere proporcionar la evidencia del crecimiento de reservas de recursos convencionales y no convencionales, en caso de no detonarse las inversiones y el potencial de estos recursos que podría aprovecharse con el reglamento.

II. Posibles alternativas a la regulación.

A. Con relación a las alternativas regulatorias identificadas para resolver la problemática anteriormente descrita, la SENER expuso en el numeral 4 de la MIR que no se consideraron opciones distintas a la emisión del Reglamento precisando lo siguiente.

"Análisis de los costos y beneficios: No se consideraron alternativas a la elaboración de un Reglamento. Esto debido a que la Ley de Hidrocarburos establece la creación de un ordenamiento que regule las actividades de la industria. Cualquier alternativa distinta a la emisión de un Reglamento implicaría el incumplimiento de una obligación de Ley." [Subrayado añadido]

El argumento anterior fue complementado por la SENER en el numeral 5 del formulario de la MIR, en el que destaca que la propuesta de Reglamento considera la adjudicación de asignaciones y contratos para la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, modalidades que de acuerdo con esa Secretaría permitirán garantizar la maximización de ingresos para el Estado, ello debido a que considera que las asignaciones son el instrumento que se ha utilizado hasta el día de hoy en nuestro país para otorgar derechos sobre las áreas en las que se desea realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Asimismo, esa Dependencia señala que el nuevo Reglamento prevé la adjudicación de asignaciones siempre y cuando dicho esquema represente la mejor opción para el interés del Estado en términos de producción y garantía de abasto de hidrocarburos, además, al otorgar de manera directa, protegerá la inversión que PEMEX ha realizado anteriormente y le permitirá dar continuidad a sus trabajos.

Para el caso de los contratos para la exploración y extracción, la SENER señaló que son un instrumento que de acuerdo con la experiencia internacional representa una de las mejores prácticas para el desarrollo de hidrocarburos contenidos en el subsuelo.

Esa Secretaría agrega que nuestro país cuenta con una gran diversidad de recursos, desde yacimientos en campos maduros hasta recursos no convencionales y los contenidos en aguas profundas, por lo que se consideró que debía contarse con todas las modalidades contractuales posibles para su desarrollo. Esta posibilidad permitirá maximizar los ingresos generados por cada campo, además de permitir que empresas que cuentan con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias, realicen las actividades que a Pemex le era imposible desarrollar anteriormente.

4

Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

Al respecto, la COFEMER coincide con esa Dependencia debido a que como bien señala la emisión del Reglamento propuesto está encaminada a cumplir con lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos a fin de contar con un instrumento con esquemas precisos para la adjudicación de asignaciones y contratos para la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

No obstante lo anterior, la intención de este apartado de la MIR es de escribir y evaluar las opciones con las que se puede atender la problemática que da origen a la regulación, sin perjuicio de los instrumentos jurídicos que se puedan emitir para tal efecto. En opinión de esta Comisión, este análisis se ha hecho en la sección de experiencia internacional que sigue a continuación.

B. En el numeral 6 del formulario de la MIR, en el que se solicita que la Dependencia describa la forma en que la problemática se encuentra regulada en otros países y/o las buenas prácticas internacionales en esa materia, la SENER incluyó la siguiente información.

"En Colombia, el Ministerio de Minas y Energía está encargado de administrar los recursos energéticos de su país, con las principales funciones de diseñar e implementar la política pública en materia energética, expedir los reglamentos del sector, fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, entre otras. Como unidad administrativa especial del Ministerio, Colombia cuenta con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), cuya función principal consiste en administrar las reservas de hidrocarburos de forma integral. Además, se encarga de asignar y administrar las áreas que contienen hidrocarburos para su exploración y explotación, diseñar y dar seguimiento a los nuevos contratos a celebrar, así como vigilar la responsabilidad social en los contratos. En Brasil, el Ministerio de Minas y Energía es el organismo encargado de formular las políticas en materia de hidrocarburos. Entre sus principales funciones se encuentran proponer parámetros técnicos y económicos de los contratos, aprobar las bases de licitación y el modelo de contrato a firmar, instruir a la Agencia Nacional del Petróleo (ANP) a realizar la ronda de licitación, así como llevar a cabo la firma del contrato con los concesionarios. La ANP como regulador del sector del petróleo y gas natural realiza las funciones de otorgar concesiones y permisos del sector hidrocarburos, apoya al Ministerio en la selección de áreas a licitar, propone las bases de licitación y el contrato a firmar, y realiza las rondas de licitación. La experiencia de estos países en sus procesos de reforma del sector hidrocarburos, se tomó como base para el diseño del nuevo marco legal, incluido el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. En ambos casos se transfirió la responsabilidad de administrar los hidrocarburos de la nación a los organismos reguladores, actividad antes a cargo de las empresas petroleras nacionales. Como parte de esta transferencia, se estipularon mecanismos para otorgar contratos mediante procesos de licitación pública y así abrir el mercado a la competencia. Así mismo, se consideró la inclusión de una meta de porcentaje de contenido nacional para impulsar el desarrollo de la industria y las cadenas productivas de nuestro país."



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

Sobre el particular, si bien la SENER refiere atinadamente los casos de Colombia y Brasil respecto a la manera de administrar los recursos energéticos de esos países, y las principales funciones que ejercen en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas en materia energética, además de distinguir en su justificación las atribuciones de los Ministerios de Minas y Energía de esos países, así como de las Agencias en las que se apoyan para llevarlas a cabo, esa Dependencia señala que la experiencia de Colombia y Brasil fue considerada en los procesos de reforma del marco jurídico del sector hidrocarburos, incluido el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; en tal sentido, la COFEMER recomienda valorar la viabilidad de aportar información relativa a los beneficios en su caso de los modelos de asignación y contratos establecidos en esos países, y de qué manera han contribuido a su desarrollo industrial y en consecuencia a su crecimiento económico.

III. Impacto de la Regulación

A. Análisis de Cargas Administrativas

En relación con el numeral 8, en el que se solicita que la Dependencia señale si la regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites, la SENER incluyó cinco trámites de nueva creación, mismos que versan en lo siguiente:

- 1) Otorgamiento de autorizaciones para el reconocimiento y exploración superficial
- 2) Solicitud para obtener la adjudicación directa de un Contrato para la exploración y extracción de gas natural.
- 3) Determinación de la coexistencia de los contratos de exploración y extracción con las concesiones mineras.
- 4) Llevar a cabo visitas de verificación.
- 5) Realización de Evaluación de Impacto Social.

Al respecto, la COFEMER observa que esa Secretaría describe de manera puntual diversos elementos que dan certidumbre a los sujetos regulados que gestionarán los trámites ante la Autoridad, es decir, señala i) la población a quien va dirigido; ii) los medios de presentación; iii) los requisitos que deben presentar los interesados; iv) los plazos de respuesta, y v) si otorgara negativa o afirmativa ficta; además incluye el articulado del cual se derivan los trámites identificados.

Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

En ese contexto, y con relación al procedimiento de las visitas de verificación, el instrumento prevé en su contenido la opción que sea llevada a cabo tanto por la autoridad, o a través de un organismo de tercera parte, es necesario acotar que sólo sería considerado trámite si el particular interesado optará porque las Dependencias competentes realizarán las visitas de verificación, no obstante, si decidiera que sea un organismo particular como por ejemplo una Unidad de Verificación quien lleve la diligencia de comprobar el cumplimiento del instrumento legal, ese procedimiento no sería considerado como un trámite; ello de conformidad con lo previsto en el artículo 69-B de la LFPA³.

Sin perjuicio de lo anterior, este Órgano Desconcentrado identificó en el Reglamento propuesto otras disposiciones con características de trámite, por lo que sería recomendable que la SENER las incluyera en el formulario de la MIR con la misma precisión que llevó a cabo la primera vez; al respecto se cita de manera enunciativa más no limitativa las siguientes acciones:

- 1) Aviso de los contratistas a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) cuando requieran autorización de la Autoridad para el Reconocimiento y Exploración Superficial cuando sean titulares de Asignaciones y Áreas Contractuales. (artículo 7).
- 2) Notificación a la CNH de la negociación positiva o negativa, según sea el caso entre contratista o asignatario y el concesionario minero. (artículos 33 y 34).
- 3) Notificación de los contratistas a la SENER y a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano sobre los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. (artículo 52). De este trámite, esta Comisión recomienda valorar la pertinencia para que el particular sólo deba notificar a alguna de las Secretarías incluidas en la disposición, y posteriormente la comunicación se llevara a cabo entre ambas Dependencias, y así disminuir la carga regulatoria al particular regulado.

Finalmente en relación con el presente numeral de la MIR, la COFEMER recomienda identificar e incorporar en el cuerpo del anteproyecto los elementos establecidos en el artículo 69-M, fracciones III a X, así como justificar la creación de los trámites faltantes en la MIR, con la finalidad de brindar certidumbre a los interesados que en su momento

³ "69-B.- [...] [...]

Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.[...]

9



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

deban cumplir con los trámites, además se le informa que los trámites a inscribir o modificar en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), derivada de la publicación del anteproyecto, deberá ser notificada a la COFEMER dentro de los diez días hábiles siguientes a la entrada en vigor de éste, en términos de lo dispuesto por el artículo 69-N de la LFPA.

B. Análisis de Acciones Regulatorias y Análisis de Impacto en la Competencia

1. Con relación al análisis de acciones regulatorias especificado en los numerales 9 y 10 de la MIR, y en el que se solicita que la Dependencia señale las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites y a aquéllas que restrinjan la competencia o promuevan la eficiencia en el mercado que correspondan a la propuesta, la SENER identificó y justificó las siguientes acciones:

Disposición o numeral	Acción regulatoria	Justificación
Artículos 28 y 29	Proceso de Licitación de Contratos.	Descripción: Todas las compañías interesadas en el desarrollo de recursos de hidrocarburos en nuestro país podrán participar en los procedimientos de licitación a través de los cuales se asignarán áreas para operar. Se establecerán criterios de precalificación para dar preferencia a los operadores que demuestren mayores y mejores capacidades. Justificación: La alternativa regulatoria es la adjudicación directa. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que un proceso competitivo de adjudicación de contratos promueve la eficiencia económica y la transparencia.
Artículo 27	Procedimiento para Asociaciones en la Migración de Asignaciones a Contratos para la Exploración y Extracción.	Descripción: La selección del socio de la empresa productiva del Estado se realizará mediante licitación pública, fomentando la libre concurrencia de todos los interesados. Justificación: La licitación pública para el socio de la empresa productiva del Estado buscará atraer a la compañía con mayores capacidades técnicas y de ejecución.
Artículos 71 al 75	Estrategias para el Fomento industrial y de la inversión y establecimiento de un porcentaje de contenido	Descripción: Con esta acción se promueve la inversión nacional y extranjera para que se realicen actividades de permanencia en México. Se definen metas a mediano plazo, por lo que dicha integración de la industria nacional será progresiva, alineando así los objetivos de

4

Disposición o numeral	Acción regulatoria	Justificación
	nacional.	creación de industria nacional y de operación eficiente de las empresas. Justificación: Tomando en cuenta la experiencia internacional se definió que su cumplimiento debía ser progresivo para beneficiar a la industria nacional sin representar un obstáculo para el desarrollo de las actividades del sector hidrocarburos.

En virtud de lo anterior, se observa que la SENER incluyó diversas acciones que deberán realizarán los particulares interesados en participar tanto en procedimientos de licitación, como en los de asignaciones a contratos para la exploración y extracción, no obstante se recomienda incluir todas las tareas que deberán realizar los particulares para cumplir con el Reglamento previsto, de manera enunciativa mas no limitativa se recomienda justificar las acciones regulatorias contenidas en los artículos 32 y 36 del anteproyecto en los que se establecen obligaciones para los sujetos regulados.

"[...] Artículo 32.- Para efectos de lo dispuesto en los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Ley, el Contratista o Asignatario, según corresponda, deberá iniciar las negociaciones con el concesionario minero en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya suscrito el contrato respectivo. En ese mismo plazo deberá notificarlo a la Comisión."

Este artículo establece un plazo máximo para que el Contratista inicie negociaciones con el concesionario minero una vez que se haya suscrito el contrato respectivo, por lo que se recomienda a esa Secretaría proporcionar la justificación correspondiente del establecimiento de dicho plazo.

"Artículo 36.- La afectación a los derechos de una concesión minera a que se refiere el párrafo octavo del artículo 27 de la Ley, deberá ser cubierta por el Contratista o Asignatario mediante la indemnización o contraprestación a favor del concesionario minero que se determine, sujetándose a lo siguiente: [...]."

En virtud de lo anterior, la COFEMER recomienda a la SENER identificar y justificar todas las acciones regulatorias contenidas en el instrumento regulatorio en las que se crean nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes; esto como parte de los criterios establecidos por esta Comisión para identificar las acciones regulatorias establecidas dentro 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, emitido el 26 de julio de 2010.*

Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

Cabe destacar que el anteproyecto fue notificado a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), desde el día en que ingreso a la COFEMER, a efecto de que esa Comisión brindara su opinión respecto de sus posibles efectos en la competencia. Lo anterior, con fundamento en el artículo 9 del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso 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*⁴.

En atención a la citada notificación, el 14 de octubre de 2014, la COFEMER recibió el oficio, emitido por la COFECE, en el cual se opinó lo siguiente:

[...]

La Cofece considera que el anteproyecto podría promover de mejor manera el proceso de competencia y libre concurrencia en las diversas actividades reguladas, por lo que en esta primera parte se realizan recomendaciones puntuales para dichos efectos.

I. Licitaciones.

A. Alianzas y asociaciones. *La Ley de Hidrocarburos prevé que, en los casos de Asignaciones que migren a Contratos para la Exploración y Extracción, Petróleos Mexicanos y cualquier Empresa Productiva del Estado (en lo sucesivo referidas indistintamente como EPE) podrán celebrar alianzas o asociaciones con Personas Morales. En este caso, la selección del socio correspondiente se realizará mediante licitación que represente las mejores condiciones de selección y que más convenga a la Nación, observando las mejores prácticas de transparencia. Esta licitación será conducida por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) conforme a los lineamientos técnicos y las condiciones económicas relativas a los términos fiscales que establezcan la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), respectivamente.*

Para la elaboración de los lineamientos técnicos correspondientes, la SENER solicitará opinión favorable a la EPE de que se trate respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia que debieran reunir las Personas Morales que participarían en la licitación. Asimismo, como parte del proceso de precalificación, la CNH deberá solicitar opinión a la EPE correspondiente⁴. En cualquier caso, las EPE podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad⁵.

Por su parte, el artículo 27 del anteproyecto establece que en caso de que una EPE solicite una alianza o asociación con Personas Morales - para el caso de una solicitud de migración de Asignación a Contrato de Exploración y Extracción -, se estará a lo dispuesto en la Sección III del Capítulo III del anteproyecto relativa al proceso de licitación de los Contratos de Exploración y Extracción. En este orden de ideas - y considerando que en este procedimiento la

⁴ Artículo 9.- La COFEMER deberá hacer de conocimiento, en el mismo día en que los reciba, y mediante correo electrónico, a las Manifestaciones de Impacto Regulatorio con análisis de competencia, a fin de que ésta emita su opinión y análisis. Esta opinión y análisis deberá ser integrada por COFEMER, a las resoluciones a las que se refiere el artículo 69-I y 69-J de la LFPA.

9

Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

Ley de Hidrocarburos no requiere opinión previa de la Cofece6 y sí dos opiniones a la EPE -, para esta autoridad resulta fundamental que el anteproyecto establezca contrapesos y salvaguardas efectivas encaminadas a garantizar que los lineamientos técnicos⁷ correspondientes no excluyan indebidamente a Personas Morales interesadas, de tal suerte que el socio de la EPE emerja de un verdadero proceso competitivo.

Por ende, el anteproyecto debería contener referencias explícitas en el sentido de que los lineamientos técnicos - que a su vez contendrían los criterios de precalificación en términos del anteproyecto⁸ - no podrán: (i) establecer requisitos discriminatorios o que de cualquier otra forma pudieran tener el efecto de excluir injustificadamente a potenciales participantes, y que no estén estrictamente asociados a los elementos técnicos, financieros, de ejecución y experiencia a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Hidrocarburos; (ii) establecer restricciones que no sean proporcionales a las características y necesidades de cada proyecto, y (iii) establecer restricciones que no tengan claridad en su definición y alcance. En términos generales, los lineamientos técnicos deberían considerar las condiciones mínimas necesarias que permitan la debida ejecución del Contrato de Exploración y Extracción conforme a cada caso en particular, y bajo una óptica de desempeño funcional (es decir, con énfasis en qué se pretende alcanzar y no en cómo). De igual forma, el anteproyecto podría establecer que el mecanismo de adjudicación deberá seleccionarse de tal forma que se promueva la competencia en el proceso licitatorio en atención a las características del proyecto, el número de potenciales interesados y los riesgos de colusión. Estas sugerencias son igualmente válidas tanto para el caso de migraciones de Asignaciones a Contratos por parte de una EPE en alianza o asociación con una Persona Moral, como para cualquier licitación de Contratos de Exploración y Extracción.

B. Transparencia. *Es importante recordar que de conformidad con el Artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de energía, publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2013, los Contratos y las Asignaciones que el Estado suscriba con EPE o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de Exploración y Extracción, deberán ser otorgados "a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia"; el mismo precepto establece que el marco jurídico deberá prever que las bases y reglas de los procedimientos que se instauren al efecto "sean debidamente difundidas y públicamente consultables". Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Hidrocarburos establece que la selección del socio de la EPE de que se trate, se realizará mediante licitación que represente las mejores condiciones de selección y que más convenga a la Nación, "observando las mejores prácticas en materia de transparencia", mientras que el artículo 23 de la misma ley dispone que "los procesos de licitación se deberán llevar a cabo bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez", y que las propuestas podrán ser presentadas y analizadas a través de medios electrónicos "en los términos que establezca el Reglamento".*

No obstante lo anterior, el anteproyecto en comento es omiso en reglas de transparencia, las cuales resultan fundamentales no únicamente para ejecutar los mandatos constitucionales y legales arriba referidos, sino también para fomentar y preservar un entorno más competitivo, sobre todo tratándose de proyectos altamente complejos. Por esta razón, esta Comisión sugiere establecer parámetros y referentes mínimos en el propio anteproyecto, los cuales podrían abarcar, por ejemplo, las siguientes obligaciones por parte de la SENER y la CNH, según corresponda: (i) definir claramente las reglas y los requisitos de participación; (ii) difundir ampliamente las bases y reglas (incluyendo los criterios de precalificación) con una anticipación razonable; (iii) otorgar la oportunidad a todos los interesados de presentar preguntas y solventar dudas; (iv) utilizar plataformas electrónicas para apoyar el desarrollo

9

Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

de los procesos, a través de las cuales se puedan presentar propuestas y consultar información; (v) registrar toda la información generada a lo largo del proceso y hacer pública la información relevante una vez que haya concluido el proceso (incluyendo el fallo);⁹ (vi) explicar y justificar los criterios de asignación;¹⁰ así como (vii) prever mecanismos eficaces e imparciales para atender denuncias y resolver controversias.

II. Participación de Cofece en procedimientos de licitación.

El artículo 28 del anteproyecto prevé lo siguiente:

"Artículo 28.- La Comisión incluirá dentro de las bases que emita para cada licitación, lo siguiente:

I. Los términos y condiciones técnicos del modelo de Contrato para la Exploración y Extracción diseñados por la Secretaría, que contendrán cuando menos las cláusulas previstas en el artículo 19 de la Ley, y

II. Los Lineamientos Técnicos que deberán observarse en cada proceso de licitación, establecidos por la Secretaría, los cuales contendrán:

a. El objeto de la licitación;

b. Los actos y las etapas mínimas del procedimiento de licitación;

c. El área o las áreas a licitar;

d. Los criterios de precalificación;

e. El mecanismo de adjudicación a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 23 de la Ley;

f. Las variables de adjudicación de los procesos de licitación y el criterio de desempate conforme a lo que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

g. Cualquier otro que determine la Secretaría.

Previo a la notificación referida a la Comisión, la Secretaría deberá contar con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica a que se refiere la fracción III del artículo 24 de la Ley, así como de la Secretaría de Economía a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46 de la Ley."

Al respecto, y a efecto de que esta Comisión esté en aptitud de ejercer esta importante atribución, es necesario establecer que la SENER deberá proporcionar toda la información y elementos necesarios que permitan y faciliten la valoración respectiva. Por lo anterior – y por cuestiones adicionales de claridad– se propone el siguiente texto:

"Artículo 28.- [...]

[...]

Previo a la notificación referida a la Comisión, **la** Secretaría deberá contar con la opinión **previa** de la Comisión Federal de Competencia Económica a que se refiere la fracción III del artículo 24 de la Ley, así como de la Secretaría de Economía a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46 de la Ley."

La Secretaría deberá proporcionar a la Comisión Federal de Competencia Económica, al momento de la solicitud de opinión, todos los elementos que justifiquen que los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación propuestos se apegan a las mejores prácticas así como a principios en materia de libre competencia y competencia económica. La Comisión Federal de Competencia Económica, en cualquier momento y sin perjuicio del plazo establecido en la fracción III del artículo 24 de la Ley, podrá requerir cualquier información adicional que estime pertinente en términos de la Ley Federal de Competencia Económica."

III. Contenido nacional.

El artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos señala que el conjunto de actividades de Exploración y Extracción de hidrocarburos que se realicen en territorio nacional a través de Asignaciones y Contratos de Exploración y Extracción deberá alcanzar, en promedio, al menos el treinta y cinco por ciento de contenido nacional, excluyendo actividades en aguas profundas y ultra profundas. De conformidad con el artículo Vigésimo Cuarto Transitorio de dicha ley, el porcentaje mínimo promedio aumentará de forma gradual a partir de 2015 hasta llegar al menos a 35% en 2025.

Al respecto, la MIR del anteproyecto señala en la sección de análisis de impacto en la competencia lo siguiente: "Las estrategias para el fomento industrial y de la inversión y establecimiento de un porcentaje de contenido nacional promueven la inversión nacional y extranjera para que se realicen actividades de permanencia en México, alineando así los objetivos de creación de industria nacional y de operación eficiente de las empresas".

La regulación del esquema (fijación de metas, programa de cumplimiento, metodología de medición y verificación de cumplimiento) debe operar de tal forma que no genere ventajas indebidas en favor de agentes económicos específicos, no afecte la posición competitiva de los Asignatarios o Contratistas y, en general, cumpla los propósitos perseguidos. De particular importancia será que las diferencias en las metas individuales de contenido nacional estén debidamente justificadas por la naturaleza y características de cada proyecto y que exista transparencia en cuanto a los esquemas de seguimiento y monitoreo. Esto también ayudaría a no poner en desventaja nuestra industria frente a las de otros países. En este sentido, esta Comisión sugiere que el anteproyecto establezca fórmulas específicas encaminadas a esos objetivos.

Consideraciones finales

En el contexto de la reforma y apertura del sector de hidrocarburos, el acompañamiento que la Cofece realice durante esta etapa inicial – en la que se determinarán las condiciones iniciales de competencia en los diversos mercados – resulta fundamental para garantizar que existan, en el mediano y largo plazo, condiciones de competencia en los mismos y, con ello, lograr los objetivos que la propia reforma energética pretende alcanzar.

En este sentido, existen momentos importantes en los cuales la Cofece podría colaborar con el Ejecutivo y otras Autoridades Públicas dentro del marco de colaboración entre Poderes. Tal sería el caso, por ejemplo, de participar de manera más amplia en los procesos de licitación de Contratos de Exploración y Extracción (sin que la intervención se tenga que limitar exclusivamente a una opinión sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación), o de participar en las licitaciones a que se refiere el artículo 13 de la Ley de Hidrocarburos (migración de Asignaciones a Contratos mediante alianzas o asociaciones). Lo anterior, con el objeto de procurar procesos licitatorios competitivos que garanticen las mejores condiciones para el Estado.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 98 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), cuando así lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, o a solicitud de éste, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía, la Cofece puede emitir opinión tratándose de licitaciones, incluyendo las bases de licitación, la convocatoria, los proyectos de contrato y otros documentos relevantes.

4

Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

De igual forma, esta autoridad estará pendiente y, de así estimarlo pertinente, ejercerá sus atribuciones conforme el marco jurídico, a fin de procurar la eficiencia de los mercados y no poner en riesgo el proceso de libre competencia y competencia económica, por ejemplo:

- a. *Evitando la posible creación de fenómenos de concentración anticompetitivos y sancionando prácticas monopólicas¹¹;*
- b. *Solicitando a la SENER que instruya a las EPE, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados¹²; y*
- c. *Materializando sus atribuciones establecidas en la LFCE, incluyendo las relativas a:*
 - *Emitir opinión respecto de los anteproyectos de disposiciones administrativas cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre competencia y competencia¹³;*
 - *Promover, en coordinación con las Autoridades Públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre competencia y competencia económica¹⁴; y*
 - *Establecer mecanismos de coordinación con Autoridades Públicas en materia de políticas de libre competencia y competencia económica y para el cumplimiento de la LFCE y otras disposiciones aplicables¹⁵.*

Lo anterior resulta congruente con el mandato que esta Comisión tiene conforme al artículo 28 constitucional, consistente en garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

[...]" (sic)

La opinión completa de la COFECE puede consultarse en la siguiente liga electrónica:

http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=13/0916/110914

E. Análisis Costo-Beneficio

En las preguntas 11 y 12 del formulario de la MIR en las que se solicita que la Dependencia proporcione la estimación de los costos y beneficios que supone la regulación para cada particular o grupo de particulares o industria, la SENER identificó lo siguiente:

De los costos:

"Los costos de regulación que contempla el Reglamento serán el total de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que presten las dependencias reguladoras conforme a sus atribuciones y facultades, éstos serán definidos mediante lineamientos que se publicarán con posterioridad por las dependencias respectivas, pero se espera que dichos costos estén alineados con las mejores prácticas internacionales y la práctica actual. Para dar cumplimiento a lo indicado en el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, se incluyen como referencia los



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

montos estimados de algunos trámites: **1. Autorizaciones para reconocimiento y exploración superficial: MXN \$7,128** **2. Autorizaciones para perforación de pozos: MXN \$7,128** **3. Visitas de verificación: MXN \$26,572** **4. Evaluación de impacto social: MXN \$100,000** Los montos se calcularon con base en el costo de los trámites antes de la aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Energía, por lo que no necesariamente servirán para establecer el costo final de los trámites contemplados en el Reglamento. La SHCP y las demás dependencias involucradas serán las encargadas de definir dichos montos de acuerdo con sus atribuciones. Se espera que los montos de los derechos y aprovechamientos que se definan, permitan financiar cuando menos las actividades de regulación de la CNH. De acuerdo con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se espera que de 2015 a 2018 los servicios de la CNH requieran de un presupuesto asignado promedio de 300 millones de pesos anuales. De acuerdo con sus nuevas atribuciones la CNH podrá disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que le correspondan para financiar su presupuesto total".

Asimismo, como parte del esquema que se propone en el formulario de la MIR para estimar los costos y beneficios en Valor Presente Neto (VPN) el impacto económico que implica la emisión de la regulación, esa Secretaría incluyó los siguientes datos para determinar las erogaciones totales que deberán cubrir los particulares con la implementación del Reglamento:

Tabla 1

Costos (pesos)
Costo Anual: 7,128.00
Tasa de descuento : 10
Costo Total: 67,195.05

De los beneficios:

"De acuerdo con las estimaciones realizadas por la SENER, al establecer las condiciones para la participación de privados en el sector de exploración y extracción de hidrocarburos se contará con **un incremento de la producción de petróleo** de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones de barriles en 2018 y a 3.5 millones en 2025. Asimismo, **se incrementará la producción de gas natural** de 5,700 millones de pies cúbicos diarios en la actualidad, a 8, millones en 2018 y a 10,400 millones en 2025. Una mayor oferta en la producción de hidrocarburos significará mayores insumos a mejores precios y la oportunidad para que, por primera vez en la historia de la industria nacional, privados participen en el desarrollo de estas actividades, por lo que todos los beneficios obtenidos serán adicionales a los que se tienen actualmente. **En particular, la Ronda 1 de licitaciones representará una inversión anual de cerca de 8,525 millones de dólares** para los próximos cuatro años. Las asociaciones que lleve a cabo Pemex para sus contratos provenientes de migraciones serán equivalentes a una inversión adicional de 4,100 millones de dólares. De acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura, la inversión anual para el sector de exploración y extracción de hidrocarburos será de 46,400 millones de dólares, de los cuales el 27% (12,659 millones de dólares) provendrá del sector privado."





Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

Además, la SENER abunda señalando que la regulación no implica algún costo innecesario puesto que se crea con el objetivo de regular las modificaciones indispensables para el sector hidrocarburos de nuestro país, por lo que el costo real se presentaría únicamente en caso de que el Reglamento no fuera emitido. Los beneficios son claramente superiores a los costos, pues hay una transición de un mercado monopólico a uno de libre competencia.

Sin perjuicio de lo anterior, y con la finalidad de robustecer los argumentos que soporten el impacto positivo por la emisión del Reglamento, la COFEMER recomienda lo siguiente:

En cuanto a los costos:

- Incluir los costos derivados de todos los trámites y acciones regulatorias que no fueron identificados por la SENER y que ya fueron referidos en el presente Dictamen. En este caso, es preciso aclarar que considerando que las autorizaciones para exploración y extracción superficial, requiere la solicitud por una sola ocasión no es necesario estimar el VPN. En este sentido no tendría que realizarse la estimación en VPN de los trámites incluidos en el anteproyecto.
- Estimar un número aproximado de solicitudes que espere la SENER para realizar las actividades y multiplicarlo por el costo de cada uno de los trámites que contiene el anteproyecto.
- Incluir el costo aproximado de un proyecto de exploración y de extracción, aquí si se sugiere estimar el costo de las inversiones durante un periodo determinado y estimar el VPN.

En cuanto a los Beneficios:

La SENER prevé que con la emisión del instrumento regulatorio se podría esperar un incremento en la producción de barriles diarios de petróleo (bdp) de 2.5 millones bdp a 3.5 durante el periodo estimado 2014 a 2025, en tal sentido se recomienda calcular la tasa de descuento para dicho periodo y considerar la tasa media de crecimiento anual de la producción de bdp, para lo cual se sugiere multiplicar la cantidad de barriles por los 365 días del año por los años estimados por el precio del petróleo.

De la misma manera se sugiere incluir; cuánto representa en pesos el incremento de 1 millón de barriles diarios señalados en su argumento (el aumento de 2.5 a 3.5 mbdp), para ello se recomienda multiplicar esa cantidad por los días del año y calcular el VPN a fin de estimar el beneficio y compararlo con el costo.



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

Asimismo, en cuanto al incremento en la producción de gas natural que se espera obtener, aumentando de 5,700 millones de pies cúbicos diarios a 10, 400 millones en 2025, se recomienda monetizar ese incremento a fin de clarificar el impacto económico.

Finalmente, la COFEMER considera oportuno señalar si esa Secretaría cuenta con información estimada sobre la reducción en el precio del gas natural o de los barriles de petróleo, ello debido a que esto podría representar un beneficio para la sociedad.

IV. Cumplimiento y aplicación de la propuesta

Referente al numeral 15 de la MIR en los que se solicita la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, en específico si se cuenta con recursos públicos para su cumplimiento y aplicación, esa Dependencia señaló que la implementación se llevará a cabo como parte de las atribuciones de las Dependencias involucradas en su aplicación, es decir; la SENER, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la CNH y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), además puntualiza lo siguiente:

Para la CNH y la CRE, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo transitorio sexto, contempla que se garantice el otorgamiento de un presupuesto a ambos órganos reguladores para que les sea posible dar cumplimiento a las atribuciones que les confiere el nuevo marco legal, recursos que serán adicionales a los que cada Comisión obtenga por concepto de contribuciones y aprovechamientos.

En el caso de las Visitas de Verificación, el Reglamento contempla que la SHCP definirá los montos de los derechos y aprovechamientos que se destinarán a financiar la totalidad de los costos en que se incurra por las actividades que se relacionen con éstas y que los funcionarios públicos de cualquiera de las dependencias involucradas podrán tener a cargo la función de practicarlas o serán habilitados para tal fin.

Aunado a lo anterior, la SENER señaló que en cuanto a los mecanismos para implementar y verificar el cumplimiento de la regulación consideró principalmente los siguientes elementos:

- 1) Solicitudes de información para vigilar el cumplimiento de la regulación.
- 2) Difusión de la regulación mediante foros y talleres y la página de internet.
- 3) Se instrumentará un sistema de administración de la información para su análisis y evaluación del cumplimiento de la regulación.

9

Asimismo en el numeral 16 en el que solicita que la Dependencia emisora de la regulación describa los esquemas de verificación y vigilancia, así como las sanciones que asegurarán el cumplimiento de la regulación, la SENER señaló lo siguiente:

"Los esquemas de inspección, verificación y supervisión por parte de la SENER, la SHCP, la SE, la CNH, la CRE y la Agencia se llevarán a cabo mediante requerimientos de información y las visitas a instalaciones de los regulados para constatar el cumplimiento de la normatividad que emitan en el ámbito de sus atribuciones y las mismas serán de carácter ordinario y extraordinario."

Al respecto, la COFEMER toma nota de la información vertida en los numerales de la MIR referidos, no obstante sería recomendable que la SENER incluyera información respecto a si se contará con personal técnico suficiente y con las capacidades necesarias para llevar a cabo la verificación del cumplimiento del nuevo instrumento regulatorio, ello debido a que como parte de la problemática existente para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos la SENER señaló que si bien México cuenta con un considerable potencial de recursos en materia de hidrocarburos, carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraerlos de forma competitiva, o bien señalar si se tienen proyectado posibles programas de capacitación para que especialistas en la materia ejerzan dichas funciones, y de ser el caso, si se cuenta con el presupuesto para aplicar cualquiera de esas posibles alternativas.

V. Evaluación de la propuesta

En el numeral 17 del formulario de la MIR, en el que se solicita a la Dependencia que describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, la SENER proporcionó la información siguiente:

"El cumplimiento de los objetivos del Reglamento podrá ser observado y, en su caso, cuantificado a través de: • La relación entre las áreas contractuales ofertadas y áreas efectivamente asignadas a través de los procesos de licitación. • El cumplimiento de las metas de contenido nacional dispuestas para cada proyecto. • El cumplimiento de estándares internacionales en materia de medición de producción. • El cumplimiento de los objetivos de producción y niveles de abasto a nivel nacional, planteados por el ejecutivo Federal. • La posición de nuestro sector hidrocarburos a nivel mundial en términos de reservas y producción."

Sobre este punto, la COFEMER considera atendido el numeral en análisis, sin embargo y a manera de complementar la forma en que será evaluado el instrumento se recomienda establecer tiempos probables de revisión, con la finalidad de considerar posibles acciones de mejora una vez detectadas las desviaciones a los objetivos iniciales.



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

VI. Consulta pública

La SENER señaló en los numerales 18 y 19 de la MIR que para la elaboración del anteproyecto regulatorio se creó un grupo de trabajo en conjunto con la CNH para desarrollar el contenido del Reglamento de forma simultánea. La totalidad del documento fue opinada y aceptada en el mismo momento de su elaboración, señala los siguientes temas tratados en el grupo de trabajo.

- Reconocimiento y Exploración Superficial.
- Información Nacional de Hidrocarburos.
- Visitas de Verificación.

Asimismo, cabe señalar que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, se hizo público a través del portal de Internet de la COFEMER, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 69-K de la LFPA. Por esta razón, este Órgano Desconcentrado recibió comentarios de particulares interesados en emitir su opinión y sugerencias sobre el contenido del anteproyecto, mismos que se han incluido en el portal electrónico de la COFEMER. Los particulares que hasta el momento de emisión del presente dictamen han emitido comentarios son:

- La Asociación de Distribuidores de Gas L.P. (ADG)
- La Cámara Regional del Gas, A.C.
- La Comisión de Energía del Consejo Coordinador Empresarial.
- Gas Industrial de Monterrey mediante el Consejo Coordinador Empresarial.
- IEnova, S.A.B. de C.V.
- Petrofac México, S.A. de C.V.
- Energía Occidente de México, S. de R.L. de C.V.
- Transportadora de Gas Natural de la Huasteca, S. de R.L. de C.V.
- Transportadora de Gas Natural del Noroeste, S. de R.L. de C.V.
- Despacho Jurídico "Legality"
- Kinder Morgan Gas Natural de México, S. de R.L. de C.V.

Los comentarios señalados con antelación pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica:

http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=13/0919/170914

Por lo expresado anteriormente, este Órgano Desconcentrado queda en espera de que la SENER brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total incluyendo todos los comentarios vertidos por los particulares hasta la fecha de emisión del presente dictamen conforme a la liga antes indicada, y se realicen las modificaciones que



Coordinación General de Manifestaciones
de Impacto Regulatorio

correspondan al anteproyecto y al formulario de la MIR, o bien, manifieste por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.

El presente oficio se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos invocados; así como en los artículos 7, fracción IV; 9, fracción XI y último párrafo; 10, fracciones VI y XXI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

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

Atentamente,

EDUARDO ESTEBAN ROMERO FONG
Coordinador General