

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEME
Comisión Federal
de Mejora RegulatoriaCOMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Of. No. COFEME/16/2240

ACUSE

Asunto: Se emite Dictamen Final, respecto del anteproyecto denominado **Disposiciones administrativas de carácter general que establecen las reglas para el requerimiento mínimo de seguros a los regulados que lleven a cabo obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural.**

Ciudad de México, a 26 de mayo de 2016

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

Me refiero al anteproyecto denominado **Disposiciones administrativas de carácter general que establecen las reglas para el requerimiento mínimo de seguros a los regulados que lleven a cabo obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural**, y a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEME) el 19 de mayo de 2016, a través del portal de la MIR; lo anterior, en respuesta al Dictamen Total no Final, emitido por esta Comisión el 19 de abril de 2016, mediante oficio COFEME/16/1728.

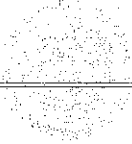
Bajo tales consideraciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de la LFPA, la COFEME tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN FINAL

I. Consideraciones generales

De conformidad con lo indicado en el oficio COFEME/16/1728, las actividades productivas relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos son conocidas como algunas de las diligencias más importantes que se pueden desempeñar en la actualidad, dadas las repercusiones económicas que son capaces de generar. No obstante lo anterior, dichas actividades son también conocidas por su propensión a tener accidentes o manejos deficientes que, eventualmente, pueden ocasionar catástrofes ecológicas y graves pérdidas económicas tanto para los productores, como para las personas que viven en localidades aledañas al lugar de explotación y, en general, para la sociedad.

¹ www.cofemersimir.gob.mx



Como muestra de lo anterior, basta con recordar incidentes como el derrame de petróleo en el Golfo de México ocasionado por la compañía *British petroleum*, mismo que ocasionó severos daños ambientales a las formas de vida marinas vegetales y animales, además de las afectaciones a la actividad pesquera del sur de Estados Unidos, entre otros daños de difícil medición. Otro caso acaecido en nuestro país, es el que se dio en 2008 en la ranhería *Platanar* dentro del municipio de Pichucalco, en el estado de Chiapas, por el que Petróleos Mexicanos (PEMEX) se vio obligado a pagar la sanción impuesta en el orden de \$2,400,240 pesos.

Tal y como se indicó en el Dictamen Total no Final antes referido, cabe mencionar la importancia de los llamados mecanismos de compensación, que sirven para que el agente económico responsable de llevar a cabo este tipo de actividades se encargue de resarcir y absorber las consecuencias negativas derivadas de desastres naturales que se puedan generar. Dichos mecanismos operan cuando, por ejemplo, es necesario enmendar la contaminación en el suelo de una planta productiva que explota petróleo, aunque existen otros tipos de mecanismos más sofisticados, que coadyuvan a asignar de manera más eficiente los recursos de protección al ambiente, como lo es el caso de los bonos de carbono que se negocian en los mercados internacionales.

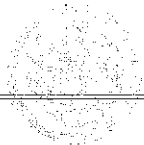
Por todo lo anterior, cobra relevancia el hecho de contar con un marco normativo que no solo permita a los particulares desempeñar actividades de exploración y explotación de gas y petróleo, sino que también prevea los mecanismos a través de los cuales dichos agentes, resarcirán los efectos adversos ecológicos, sociales y económicos, que se puedan derivar en caso de suscitarse accidentes o desastres ecológicos en tales centros de trabajo.

Conforme lo manifestado en el oficio COFEME/16/1728, la *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*, prevé como objetivo fundamental, el delinear la directriz de la política pública en materia de seguridad industrial y protección ambiental, a través de la creación de una Agencia Nacional (en adelante, Agencia), como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT con autonomía técnica y de gestión, para regular a las empresas productivas del Estado, así como a las personas físicas y morales de los sectores público, social y privado que realicen las siguientes actividades:

- a. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos;
- b. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;
- c. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas natural;
- d. El transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo;
- e. El transporte, almacenamiento; distribución y expendio al público de petrolíferos, y
- f. El transporte por ducto y el almacenamiento, que se encuentre vinculado a ductos de petroquímicos producto del procesamiento del gas natural y de la refinación del petróleo.

Dicha Agencia tiene como propósito la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos a través de la supervisión en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, de las instalaciones y actividades del sector,

2



incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos y emisiones contaminantes.

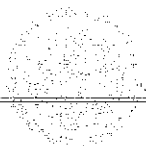
Asimismo, el artículo 6, fracción I, inciso c) de la Ley antes mencionada, determina que esa Agencia deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) toda aquella regulación que esté destinada a normar, entre otras cosas, los requerimientos sobre garantías o cualquier otro instrumento financiero necesario para que los particulares sujetos a regulación cuenten con coberturas financieras contingentes frente a daños o perjuicios que se pudieran generar a causa sus procesos productivos, misma que deberá contar con la opinión favorable de la Secretaría de Energía (SENER) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Al respecto, se observa que en la MIR remitida el 3 de marzo de 2016, así como en la respuesta a Dictamen de fecha del 19 de abril del mismo año, correspondiente al anteproyecto de mérito, la autoridad incluyó los documentos con número identificador 102-K-008 y 500.697/15, emitidos por la SHCP y la SENER, respectivamente, mediante los cuales dichas Dependencias se pronuncian a favor de la emisión de la regulación en comento, tal y como lo exige el marco normativo vigente.

Adicionalmente, fue posible constatar que la regulación propuesta se apega a objetivos transversales de desarrollo nacional referentes a optimizar la capacidad productiva y de transformación de hidrocarburos asegurando procesos eficientes, competitivos y seguros a través del fortalecimiento de las empresas productivas en materia de hidrocarburos, bajo un marco regulatorio y normativo que propicie las mejores prácticas e incentive la inversión. Para enfatizar el argumento, basta retomar las siguientes líneas de acción del Programa Sectorial Energético 2013-2018 que a la letra indican:

- 1.1.4 *Priorizar la integridad de las instalaciones aplicando las mejores prácticas de seguridad industrial y ambiental;*
...
- 1.2.1 *Reforzar el proceso de actualización y desarrollo del marco legal, regulatorio y normativo que oriente a la industria petrolera nacional a mejores resultados, y*
...
- 1.2.6 *Adecuar la regulación para incluir estándares internacionales de seguridad, eficiencia y sustentabilidad, considerando los hidrocarburos no convencionales.*

Cabe destacar que, con la Reforma Energética del 20 de diciembre de 2013, que estableció que en materia de hidrocarburos solo las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural son exclusivas del Estado, se abre la posibilidad para que tanto PEMEX, como otros particulares participen en actividades de tratamiento y refinación del petróleo, petroquímica, procesamiento de gas, así como las de logística, incluidos el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos. Con ello se da la reconfiguración de la cadena de valor, donde el Estado mantuvo su participación a través de PEMEX como Empresa



Productiva del Estado (EPE)² y de las empresas productivas subsidiarias que, en lo subsecuente, PEMEX invista.

A partir de lo anterior, se coadyuva a la eliminación de las barreras legales para la participación de empresas en las actividades arriba citadas y surge la necesidad de regular a todos los agentes económicos ahora comprendidos, minimizando los factores de riesgo que la actividad de la industria conlleva, donde la intervención regulatoria del Estado corresponde a la autoridad ambiental, ya que es quien tiene conferidas las atribuciones y facultades para garantizar la seguridad y protección ambiental en las operaciones.

Particularmente, de conformidad con lo indicado en el Dictamen Total no Final precedente, se advierte que el anteproyecto en comento incorpora las disposiciones que deberán ser atendidas por las empresas que, en su momento decidan participar en los mercados de hidrocarburos, sobre los elementos y las características de los seguros obligatorios con los que deberán contar en materia de responsabilidad civil, responsabilidad por daño ambiental y, en su caso, control de pozos para hacer frente a daños o perjuicios que se pudieran generar durante el desarrollo de obras o actividades del sector hidrocarburos.

Bajo esta perspectiva, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, la COFEMER considera adecuado que la SEMARNAT promueva la emisión de regulaciones en materia de seguridad operativa y de protección ambiental aplicables, ya que ello se traduce en mayor seguridad en el abasto de los energéticos primarios que el país requiere para generar mayor productividad y dinamismo del sector, sin dejar de lado la vulnerabilidad ambiental que enfrentan los recursos naturales y bienes y servicios ambientales ante las actividades comprendidas por esta industria.

II. Objetivos regulatorios y problemática

De acuerdo a la información contenida en la MIR correspondiente, así como con el oficio COFEME/16/1728, el objetivo del anteproyecto es establecer los elementos y las características de los seguros obligatorios con los que deberán contar los particulares sujetos a regulación en materia de responsabilidad civil, responsabilidad por daño ambiental y, en su caso, control de pozos, que sirvan para hacer frente a daños o perjuicios que se pudieran generar durante el desarrollo de obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural en territorio mexicano.

En lo particular, se advirtió que el propósito de la propuesta regulatoria radica en fomentar la responsabilidad financiera suficiente y oportuna que debe respaldar a los particulares regulados, a través de la contratación de pólizas de seguro, considerando que la concertación de tales medidas es una de las mejores prácticas internacionales en la materia. Asimismo, se busca garantizar que, en caso de un siniestro, se cuente oportunamente con los recursos financieros suficientes para su atención, donde dichos recursos servirán para responder por los daños y perjuicios que se pudiesen generar a la población, a sus bienes y al medio ambiente. Como consecuencia de la implementación de tales medidas, se podrá avalar ante el Estado Mexicano que se cuenta con recursos suficientes y oportunos para responder por los daños y perjuicios que se generarían a la población y al medio ambiente en caso de que se produzca una contingencia

² Es aquella empresa cuyo objetivo es la creación de valor económico al incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental (SENER, 2014).

durante el desarrollo de tales actividades; lo anterior, teniendo en cuenta que los riesgos asociados a las actividades del sector hidrocarburos pueden llegar a tener consecuencias catastróficas. Aunado a lo señalado anteriormente, la adquisición de seguros permitirá que el regulado no se descapitalice en caso de un siniestro grave, es decir, coadyuvará a la seguridad financiera del sector productivo.

Por otra parte, esa Secretaría advirtió que la necesidad de emitir la propuesta regulatoria deriva, en primera instancia, de la urgencia de contar con los mecanismos adecuados para resguardar no solo la integridad física y la salud de la población que se encuentre cerca de los centros de trabajo en los que se lleven a cabo actividades exploración y extracción de hidrocarburos, así como de tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural, sino también para evitar perjuicios potencialmente irreversibles para los ecosistemas terrestres y marinos, así como para la estabilidad económica de las empresas dedicadas a tales sectores.

En este sentido, esa Dependencia mencionó que de no emitirse las presentes Disposiciones, se corre el riesgo de no tener fundamentos para afrontar siniestros que repercutan en responsabilidades civiles, por daños ambientales y por control de pozos y, por lo tanto, de que el sistema no cuente con los recursos suficientes y necesarios para reparar tales perjuicios, lo que generaría una potencial falta de atención al siniestro, provocando un grave y creciente deterioro al medio ambiente, lo cual resultaría en conflictos sociales, falta de confianza y credibilidad en las acciones y beneficios del sector regulado, así como de la propia reforma energética.

Por su parte, de conformidad con lo estipulado en el Dictamen Total no Final, esta Comisión observó que en términos de la problemática que da origen a la presente regulación, existen diversas perspectivas desde las cuales puede analizarse la situación. En primera instancia, se reconoció que la presente regulación presenta un enfoque basado en riesgos.

Al respecto, se destacó que en los últimos años, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han promovido estudios orientados a determinar el papel que juega el análisis de riesgo en las decisiones que toman los gobiernos para la emisión de regulaciones³. De este modo, se ha determinado que la normatividad mal diseñada puede generar pérdidas por la aparición de eventos que son prevenibles, así como también limitar la actividad económica en los casos en que se emiten regulaciones que van más allá de los riesgos que se buscan mitigar.

A partir de lo anterior, se ha determinado que las políticas públicas que se deseen impulsar por parte de los agentes reguladores deben abordar un enfoque de **regulación basada en riesgos**, por medio del cual se permita proteger adecuadamente a la ciudadanía y el entorno de los riesgos que se buscan combatir (i.e. sanitarios, laborales, ambientales y financieros, entre otros), al tiempo que se promueve la liberación de recursos y la eficiencia en los mercados, con el fin de propiciar el desarrollo de las actividades productivas e impulsar el crecimiento económico.

De esta forma, por medio del concepto de regulación basada en riesgos se propone estimar y evaluar los niveles de las contingencias, así como valorar cuál resulta ser la respuesta regulatoria óptima, de acuerdo al criterio de máximo bienestar social y eficiencia en los recursos, con lo cual se tiene una regulación diferenciada por riesgos que obedece a principios que se evalúan continuamente. Con este enfoque se obtiene una propuesta que busca encontrar el punto

³ Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD, 2010.

eficiente entre dos extremos: i) por un lado el establecimiento de disposiciones que superen a los riesgos que se busca atender, creando ineficiencias (conocido técnicamente como error tipo I), y ii) por el otro, mantener medidas que fallen en la atención de los riesgos existentes, generando graves consecuencias y daños a la población (error tipo II). Así, este concepto intercede en favor del establecimiento de mecanismos que evolucionen conforme lo hacen los riesgos que se pretenden aminorar y la información que se posee de cada situación⁴.

Al respecto, se destacó que este tipo de enfoque contrasta con los principios y líneas de acción dentro de lo que se conoce como "*principio precautorio*", debido a que este último basa sus premisas en el argumento de que es "*mejor prevenir que lamentar*", mismo que trae como consecuencia el diseño de regulaciones encaminadas a aminorar riesgos potenciales sin conocer con exactitud las relaciones de causalidad y los efectos probables de la regulación, por lo que se estima que el mismo puede conllevar a propiciar una serie de deficiencias que violan el proceso lógico de decisión bajo incertidumbre, al tiempo de impedir que se cuente y utilice toda la información relevante respecto del riesgo que se pretende mitigar.

Por lo anterior, este órgano desconcentrado recomienda que las instancias dedicadas a la emisión de regulaciones, a partir del nuevo paradigma para la prevención y mitigación de riesgos, sopesen durante el proceso de elaboración de sus propuestas normativas los casos en que, conforme a sus objetivos, pudieran estar transgrediendo alguno de los dos errores (tipo I y tipo II) que se consideran necesarios evitar y, de esta forma, poner en perspectiva los escenarios sobre la evolución de la situación que se ha propuesto atender; lo anterior, a fin de que las medidas que se diseñen se ajusten a las circunstancias de cada escenario, permitiendo que lo que se emita resulte en acciones complementarias de acuerdo a la proporcionalidad o gravedad de cada situación, y no en un obstáculo o un faltante para el desarrollo de las actividades económicas y sociales que realicen los sujetos regulados.

Bajo tales consideraciones, se resaltó que la presente regulación presenta un enfoque basado en riesgos, ya que implementa un mecanismo mediante el cual, dependiendo del tipo de actividad que se realice y la posibilidad de que en cada una de estas diferentes actividades, si se presenta algún siniestro de proporciones mayúsculas, se determina el monto de las coberturas que se deberán ostentar para llevarlas a cabo y, por lo mismo, de los costos que absorberán los particulares sujetos al cumplimiento de la regulación en trato.

Asimismo, se advirtió que mediante la implementación de la presente regulación, se buscan abatir los perjuicios que generan los fenómenos conocidos como externalidades negativas. Al respecto, cabe reiterar que las externalidades negativas son aquellas actividades realizadas por alguna persona, gobierno o empresa, que perjudican de manera indirecta y por medios ajenos al mercado, a otros individuos, sin ofrecer compensación alguna, donde dicho agravio se realiza por causas externas al mercado. Derivado de lo anterior, se observa que en el caso que ocupa la presente propuesta regulatoria, la externalidad no radica en el desempeño de la actividades de exploración y explotación de hidrocarburos *per se*, sino en los efectos colaterales que dichas diligencias suelen ocasionar. Específicamente, la aparición de accidentes o siniestros que afecten de manera directa e indirecta, a productores de otras industrias y, a la sociedad en su conjunto (desequilibrios en los ecosistemas, erogaciones que deba hacer el sector público para resarcir daños, etcétera).

⁴ Regulación Basada en Riesgos: Un nuevo enfoque para el diseño de la política regulatoria en México, COFEMER, 2011.

En este sentido, las herramientas con las que dispone el Estado para resolver este tipo de externalidades, se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:

- ❖ El gobierno puede imponer restricciones y dictar normas (con las sanciones consecuentes) para incentivar el comportamiento de los individuos a internalizar la externalidad⁵.
- ❖ Subsidiar los gastos para incrementar las externalidades positivas.
- ❖ Establecer algún tipo de tarifa, cuota o carga impositiva para atenuar las externalidades negativas que imponen unos grupos a otros.
- ❖ Definir, a través del sistema jurídico, un conjunto de derechos de propiedad que disuada a los individuos de ocasionar externalidades negativas (esquemas de compensación).

Bajo este orden de ideas, se destacó que el presente anteproyecto busca indirectamente y a través de la utilización del aseguramiento, que el agente que se dedica a la explotación y exploración de hidrocarburos, transfiera a un tercero la compensación de los perjuicios que genere su actividad e, incluso, contiene cláusulas que obligan a dicho agente a responsabilizarse en su totalidad por su accionar.

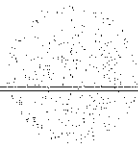
Toda la información antes presentada, permitió evidenciar de manera clara la necesidad de intervención del Estado, a fin de prevenir los potenciales efectos catastróficos que se pueden quedar sin resarcimiento, derivados de la falta de una regulación vigente diseñada sin enfoque de riesgos.

A la luz de tales argumentos, la COFEMER reitera que existen diversas problemáticas que atañen a cuestiones de seguridad ambiental y financiera, así como de salud humana, animal y vegetal dentro de nuestro país en relación a la generación de siniestros en el desempeño y realización de aprovechamiento de hidrocarburos; por ello, este órgano desconcentrado consideró justificados los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que estima conveniente la emisión del anteproyecto de mérito, a fin de que mediante su implementación se coadyuve a prevenir la incidencia de quiebras financieras por parte de la empresas que se dedican a tales diligencias, así como de eventos que queden sin ser cubiertos en su totalidad.

- *Regulación y Evidencia Internacional*

Al respecto del presente apartado, se observa que esa Dependencia comentó que *“la mayoría de las empresas de la industria de extracción y producción de hidrocarburos a nivel internacional siguen los lineamientos de Asociación Internacional de Productores de Gas y Petróleo (OGP por sus siglas en inglés) y las empresas norteamericanas –que tienen gran influencia a nivel internacional– también siguen las regulaciones del Instituto Americano del Petróleo (API por sus siglas en inglés). Asimismo, acotó que “también se siguen mecanismos de regulación establecidos por instituciones no gubernamentales como la Unión para la Conservación Mundial (por sus siglas en inglés: IUCN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés), la Organización Internacional de Normalización (su*

⁵ Es decir, utilizar algún tipo de mecanismo, mediante el cual se “obligue” al agente que esté generando externalidades negativas a “absorber” parte de los daños que ocasiona al resto de la sociedad.



nombre en inglés es: *International Standards Organisation: ISO*), el Banco Mundial, la Cámara Internacional de Comercio y el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sustentable (*the World Business Council for Sustainable Development, WBCSD*)".

De manera particular, se observó que esa Secretaría incluyó la siguiente información por área geográfica:

Unión Europea

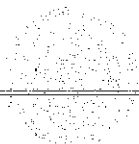
Sobre tal región, comentó que "a raíz del desastre ambiental (conocido como Macondo) ocasionado en el Golfo de México, la Unión Europea ha publicado los lineamientos denominados "Safety of Offshore Oil and Gas Operations Directive" (Directiva 2013/30/EU), que establecen estándares para las empresas de petróleo y gas que realizan actividades de exploración y producción costa afuera". Al respecto, comentó que dicha directiva "se basa en el Protocolo firmado en 1994, de la Convención de Barcelona, el cual establece las medidas para prevenir la contaminación ambiental en instalaciones industriales costa afuera", donde tal Protocolo "establece la obligación de abatir, prevenir y controlar la contaminación resultante de actividades costa afuera... y demostrar que se cuenta con un seguro que cubra los posibles daños al medio ambiente y de responsabilidad civil".

Estados Unidos

En referencia a la evidencia regulatoria de ese país, la SEMARNAT indicó que "las regulaciones 40 CFR 264.147 y la 40 CFR 265.147 requieren a las empresas cuyas operaciones incluyan el manejo de desechos peligrosos, que demuestren que cuentan con una póliza de seguro para cubrir los posibles daños al medio ambiente (cobertura mínima de un millón de dólares por incidente y de dos millones en el monto acumulado anual). Asimismo, "esta regulación también requiere contar con dos pólizas: una para cubrir los incidentes aleatorios y otra para los no aleatorios (con límites entre 3 y 6 millones de dólares)". Adicionalmente, destacó que "en junio de 2015 se publicó la última versión de la norma para establecer estándares mínimos a las empresas que utilicen tanques de almacenamiento subterráneo de petróleo a fin de prevenir daño al medio ambiente, los cuales abarcan los lineamientos CFR 280.95 hasta el CFR 280.107", estableciendo "la obligación de contar con un mecanismo financiero que permita a la empresa o al operador hacerse responsable de cubrir los daños a terceros y al medio ambiente generados por la actividad de la empresa".

Específicamente, "para contratos costa afuera (hasta 3,000 m de profundidad) los términos del código federal de regulaciones son explícitos para los seguros por derrames provenientes de pozos... en caso de daños, la autoridad puede imponer penas convencionales de hasta 40,000 dólares por día en que no se haya realizado la remediación...permite el esquema de auto aseguramiento, adquisición de seguro comercial, indemnización por terceros, bonos, métodos alternativos aprobados por el boem (pooling, cartas de crédito, otros)". Junto con todo lo anterior "las coberturas van de los 10 millones de dólares en adelante y se deben demostrar las formas correspondientes para acreditar la cobertura de las instalaciones y la información financiera correspondiente".

Particularmente, se advirtió que dada su organización política, en dicha nación, los Estados que la componen también están facultados para regular ciertas actividades relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos. En este sentido, la autoridad también incluyó



información específica, acotando que para el caso de Virginia Occidental, "los requerimientos de seguros en licencias de "oil and gas" otorgadas, prevén que los licenciarios deberán mantener una cobertura primaria de al menos \$25 millones de dólares, incluyendo responsabilidad civil y ambiental". Asimismo, "se deberán presentar las garantías correspondientes para asegurar el pago y ejecución de todas las obligaciones del licenciario (surety bonds) por un monto de \$200,000 dólares". Paralelamente, "en licencias de petróleo y gas otorgadas por el gobierno de Texas, el requerimiento de seguros alcanza un mínimo de cobertura de responsabilidad civil de \$10 millones de dólares por ocurrencia, hasta \$10 millones de dólares de cobertura por responsabilidad ambiental y \$5 millones de dólares por control de pozo (\$10 millones en el agregado anual)". De igual manera, para "licencias de "oil and gas" otorgadas por el gobierno de Idaho, se establece un monto de responsabilidad civil equivalente a \$400 mil dólares por ocurrencia o \$2 millones de dólares en el agregado anual, en adición a daños a la propiedad, compensación laboral y control de pozos, así como las garantías de cumplimiento correspondientes". Aunado a lo anterior, "en licencias otorgadas en el Estado de Wyoming, los licenciarios requieren cobertura de seguros que ampare compensación laboral, responsabilidad civil por un mínimo de \$10 millones de dólares, así como las garantías requeridas para el cumplimiento de las obligaciones". De igual manera "para actividades terrestres se requiere aseguramiento por responsabilidad civil, remediación, pérdidas y daños a terceros... por abandono de pozos se establecen condiciones de aseguramiento en cada contrato. Por otra parte, "se permiten bonos de arrendamientos que deberán cubrir los montos necesarios para pagar las sumas de conformidad con los contratos de arrendamiento o el pago de regalías, taponamiento o las pérdidas o daños correspondientes".

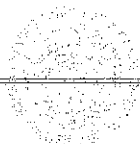
Canadá

Sobre ese país norteamericano, destacó que "la Ley de Operaciones de Gas y Petróleo de Canadá (COGOA por sus siglas en inglés) establece lineamientos para asegurar que las empresas que busquen una autorización para operar actividades relacionadas con los hidrocarburos, deberán demostrar viabilidad financiera para atender los requerimientos de responsabilidad financiera en caso de accidente", especificando que "se deberá demostrar la responsabilidad financiera, es decir, la capacidad monetaria para atender y remediar los costos de posibles accidentes derivados de la actividad productiva", por lo que se le requiere "al regulado presentar un listado con los costos que enfrentaría (costos de contener un accidente, de limpiar el ambiente y costos de compensación en caso de accidente) y demostrar la solvencia económica para ello", solicitando para tal efecto "instrumentos financieros como: garantías, fondos, letras de crédito y seguros".

China

En referencia a este país hegemónico asiático, la SEMARNAT resaltó que "regularmente las normas y regulaciones emitidas para la industria petrolera china son supervisadas por el gobierno de este país, auditadas por terceras partes, siendo los operadores (productores) los responsables de la operación y seguridad", regulando "la explotación de hidrocarburos, la protección al medio ambiente y la seguridad en operaciones en tierra". Aunado a lo anterior, se advierte que "en China la regulación de actividades de extracción y producción de petróleo y gas costa afuera establecen el requisito de contar con un seguro para afrontar posibles daños al medio ambiente y de responsabilidad civil, ocasionados por explosiones y otros incidentes desde finales del siglo pasado".

Noruega



Respecto a esa nación nórdica, la autoridad destacó que *"la Ley de Petróleo considera cuatro regímenes de obligación respecto a las actividades relacionadas con hidrocarburos"* complementándose de manera supletoria con *"con la Ley No. 39 (Código Marítimo) y con la No. 6 (La Ley de Control de Contaminación)"*, las cuales, de manera general *"requiere a las empresas contar con cobertura financiera para sus operaciones tanto de mercado como para atender posibles daños al medio ambiente y daños a terceros a fin de obtener la licencia para realizar una actividad relacionada con el petróleo (extracción, producción y distribución)"*.

Asimismo, *"para contratos Costa Afuera (hasta 1,500 m de profundidad) se otorgan Licencias de explotación con base en la legislación vigente. Se requiere aseguramiento con coberturas de daños a las instalaciones, contaminación, responsabilidad civil; limpieza y remediación por accidente"*. Además *"1) no hay montos de aseguramiento definidos en el contrato, 2) la compra de las pólizas de seguro se realiza en los términos en los que el contratista considere razonables, 3) tomando en cuenta exposición al riesgo y los costos de las primas, los contratistas deberán informar anualmente sobre los contratos o coberturas vigentes y, 4) el contratista se asegurará que los subcontratistas tomen las coberturas correspondientes"*.

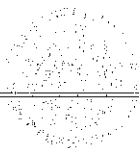
Nigeria

Sobre ese país africano, la SEMARNAT mencionó que *"la Ley de Impacto al Medio Ambiente (Environment Impact Assessment Act) estipula que el Ministerio del Medio Ambiente castigará a las operaciones del sector hidrocarburos (en cualquier parte de la cadena productiva) que generen daños a terceros y al medio ambiente"*, donde *"el Ministerio Federal de Medio Ambiente es la autoridad que verifica y certifica que las operaciones y actividades económicas no generan daños al medio ambiente"*.

Reino Unido

Por lo referente a esas islas, esa Dependencia indicó que *"en las reglas del Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL) actualizadas al 14 de abril de 2015, se establece que los Operadores costa afuera deberán mostrar una cobertura por un monto de al menos \$250 millones de dólares por incidente y \$500 millones de dólares en el agregado anual, sujeto a cualquier reducción permitida por la autoridad, con un deducible de máximo \$10 millones de dólares"*.

A la luz de tales consideraciones, mediante oficio COFEME/16/1728 esta Comisión destacó la importancia de la evidencia proporcionada por la autoridad en la materia que trata la presente regulación, considerándola relevante para realizar un análisis exhaustivo de las repercusiones que podría generar su aplicación; no obstante lo anterior, y tomando en consideración las directrices plasmadas 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 y modificado mediante Acuerdo publicado el 16 de noviembre de 2012, mismo que a la letra señala para el presente apartado ***"es útil saber cuáles han sido los efectos [de la regulación en otros países] para evitar los errores o emular los éxitos obtenidos...obviamente, los efectos observados en otros países no son necesariamente los que se producirían en México...sin embargo, las experiencias positivas o negativas de otros países pueden ser un elemento auxiliar para prever los efectos probables de una regulación (énfasis añadido)"***, se requirió a esa



Dependencia cualquier información de tipo periodística, estadística o cualquiera similar que permita evidenciar los resultados que se obtuvieron en tales países (al menos uno de estos) mediante la implementación de las regulaciones enunciadas, para poder considerar complementada la información del presente apartado.

Como consecuencia de la solicitud indicada en el párrafo anterior, mediante documento anexo a la respuesta a Dictamen recibida el 26 de mayo de 2016, la SEMARNAT indicó que *"uno de los ejemplos más notorios de los beneficios que este tipo de regulación (requerimiento de seguros) conlleva, es la compensación que logró la empresa británica Brithish Petroleum ante el siniestro ocurrido en 2010, en el Golfo de México (Macondo); cuyo valor, de acuerdo al documento Drilling in Extreme Environments publicado por la reaseguradora Lloyds, significó un desembolso por parte del seguro de 2,560 millones de dólares. Cantidad que de haber sido cubierta por la empresa hubiese significado un desembolso de muy alto impacto para sus finanzas"*, por lo anterior, concluyó que *"esto es un ejemplo de lo costoso que puede llegar a ser un accidente en el sector de los hidrocarburos y la razón por la que el requerimiento de seguros es parte indiscutible de las mejores prácticas internacionales"*.

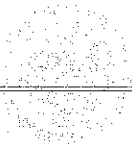
Teniendo en consideración lo anterior, esta COFEMER estima que la información solicitada mediante el oficio COFEME/16/1728, fue contestada íntegramente por esa Dependencia y, por lo tanto, prevé que a partir de la aplicación de un instrumento como el propuesto, efectivamente se homologará de la manera más eficiente la normatividad nacional en la materia conforme los estándares internacionales.

III. Alternativas de la regulación

En referencia al presente apartado, de acuerdo a la información expresada en el Dictamen Total no Final emitido el 19 de abril de 2016, se observó que la SEMARNAT consideró la posibilidad de no emitir regulación alguna; no obstante, desestimó esta opción toda vez que *"tomando en cuenta la magnitud de los siniestros que han ocurrido en este sector, se corre un alto riesgo de que los Regulados no cuenten con los recursos económicos suficientes y necesarios para reparar los daños o perjuicios que pudieran generar a las personas, a sus bienes, a sus personas o al medio ambiente, durante el desarrollo de obras o actividades"*.

Asimismo, esa Dependencia también se señaló la inconveniencia de aplicar esquemas de autorregulación, en razón de que *"al permitir una autorregulación se corre un alto riesgo de que los particulares regulados no adquieran o tengan una garantía financiera suficiente y necesaria para reparar los daños o perjuicios que pudieran generar a las personas, a sus bienes, a sus personas o al medio ambiente, durante el desarrollo de obras o actividades"*.

De igual manera, en referencia a la posibilidad de adoptar esquemas de incentivos económicos, se manifestó que tal alternativa no fue considerada, ya que *"la regulación es obligatoria y no se podría hacer a través de incentivos económicos"*; sin embargo, se acotó que *"la regulación permite que el regulado realice un estudio de Pérdida Máxima Probable (conocido como Probable Maximum Loss, PML por sus siglas en inglés) a fin de determinar los riesgos reales de sus actividades; con base en los resultados obtenidos se estiman los riesgos que deben incluirse en los montos aseguramiento que contrate el Regulado"*. Derivado de tales razones *"la inversión en la contratación de la póliza de seguro se basará en las necesidades y capacidades técnicas y financieras específicas de cada regulado y de acuerdo al riesgo real de sus actividades,*



evitando así la inclusión de coberturas y por lo tanto de montos de aseguramiento innecesarios que resultan en pago".

Por lo referente a la implementación de esquemas voluntarios, la autoridad expresó la inviabilidad de tal acción ya que *"un esquema voluntario no garantizaría al Estado que los particulares regulados cuenten con una cobertura suficiente"*.

Bajo esa dinámica, esa Dependencia manifestó que no contempló viable la adopción de algún otro mecanismo regulatorio; lo anterior, teniendo en consideración que la autoridad deberá emitir las reglas para el requerimiento de garantías o cualquier otro instrumento financiero necesario para que los sujetos regulados cuenten con coberturas financieras contingentes frente a daños o perjuicios que se pudieran generar.

Por tales motivos, la SEMARNAT destacó que el anteproyecto en comento es la mejor alternativa para abordar la problemática señalada en el apartado anterior, en razón de que *"una vez analizadas las diferentes alternativas de regulación y considerando las mejores prácticas internacionales ejercidas en el sector hidrocarburos, en estricto apego a los preceptos de la legislación que dicta las atribuciones y competencias de la Agencia, se considera que con el requerimiento de las pólizas de seguro, en los términos de las Disposiciones que nos ocupan, el Estado Mexicano podrá garantizar la protección de los riesgos asociados a la creciente actividad petrolera en el país"*.

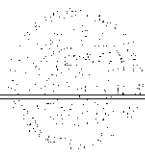
A la luz de tales consideraciones, la COFEMER reitera la resolución emitida en el oficio COFEME/16/1728, con respecto cumpliendo la autoridad al requerimiento en materia de evaluación de alternativas de la regulación, toda vez que respondió y justificó el presente apartado en la MIR.

IV. Impacto de la regulación

1. Análisis de Riesgos

Por lo referente al presente apartado, se advierte que la autoridad, indicó que un tipo de riesgo que busca ser mitigado está directamente relacionado con el origen y el área geográfica del mismo, específicamente en términos de la salud animal y vegetal, donde los mismos repercutirían en *"el daño a los ecosistemas terrestres y/o acuáticos que pudieran verse afectados por la ocurrencia de un siniestro durante la realización de las obras o actividades del sector hidrocarburos...los organismos afectados podrían pasar a ser parte de la cadena trófica por lo que los hidrocarburos contaminantes o algunos de sus componentes podrían bioacumularse a lo largo de la cadena y provocar daños significativos a otros organismos"*.

Asimismo, resaltó que otro riesgo que pretende mitigar la regulación, está vinculado con la salud humana, abarcando un espectro que contempla desde lesiones leves hasta la muerte. En este sentido, resaltó que *"los daños por la generación de un siniestro en el sector hidrocarburos pueden ir desde aceptables hasta catastróficos que pueden ser irreversibles...con el respaldo de una póliza de seguro, en los términos establecidos en las presentes Disposiciones, los particulares regulados podrán contar con recursos financieros para atender oportuna y adecuadamente dicho evento y así mitigar y, en su caso reparar, los daños y perjuicios ambientales causados...la población directamente afectada por los riesgos de las actividades"*

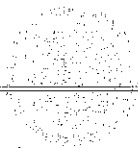


del sector hidrocarburos son los trabajadores del mismo, así como las personas que habitan, trabajan o realizan actividades en zonas aledañas a instalaciones petroleras en operación y fuera de operación".

Paralelamente, esa Dependencia identificó las acciones regulatorias aplicables a cada uno de los riesgos antes identificados, como consecuencia de la implementación de la regulación, señalando que los requerimientos mínimos de los seguros para los particulares sujetos a regulación permitirán reducir la posibilidad de que ante la aparición de un siniestro, los percances que estos ocasionan puedan ser resarcidos en su totalidad y sin dejar en una situación de vulnerabilidad financiera a los agentes que se vean involucrados en los pagos que se deban realizar para llevar a cabo tales diligencias. Por tales motivos, esa Secretaría comentó que una vez implementada la presente regulación se espera propiciar *"la atención oportuna de un incidente, accidente o contingencia que ocurra durante la realización de obras o actividades del sector hidrocarburos que pueda reducir significativamente los riesgos y efectos potenciales adversos que el evento genere a la salud humana, al ambiente y a la infraestructura colindante al área donde este ocurra"*. Asimismo, destacó que *"una póliza de seguro permite atenuar oportunamente los riesgos asociados a algún siniestro; tales como los, afectaciones a la salud de los trabajadores, a la salud de la población aledaña y sus actividades económicas así como a los ecosistemas"*, por lo que se tiene la esperanza de que la regulación ocasione *"que todos los regulados que realicen actividades del sector hidrocarburos relacionadas con actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural, cuenten con pólizas de seguro, a través de la cual se garantice la obligación del pago de los daños a terceros (a sus bienes y a sus personas) y al medio ambiente cuando ocurra cualquier siniestro"*, donde lo *"anterior no significa la evasión de la responsabilidad del regulado de cubrir la totalidad de los daños; en caso de que el monto pagado por las aseguradoras sea inferior al monto total del siniestro"*.

Junto con lo anterior, esa Dependencia comentó que *"el origen y categoría de los riesgos varían dependiendo de la actividad y sitio específico en el que se desarrolle"*, donde *"las afectaciones económicas, los daños y perjuicios a la salud de las personas y a sus bienes y el deterioro del medio ambiente que pueden provocar los regulados, resultan ser variables y dependientes del tipo de actividad que realicen (exploración y extracción de hidrocarburos, tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural)"*. Por tales razones, *"las presentes Disposiciones son de cumplimiento general y obligatorio para todos los particulares regulados que realicen las actividades del sector hidrocarburos mencionadas"*. La SEMARNAT también mencionó que *"las condiciones generales de la contratación de las pólizas de seguro son homogéneas y de conformidad con la normatividad aplicable, independientemente del tipo de actividad que se realice"*, por lo que es necesario manifestar *"que las coberturas y montos de aseguramiento serán variables y dependerán de la actividad específica que el regulado va a desarrollar y, también dependerán del lugar en el que estas se realicen (en tierra, en aguas someras o en aguas profundas, en instalaciones para refinación de petróleo o de procesamiento de gas natural)"*.

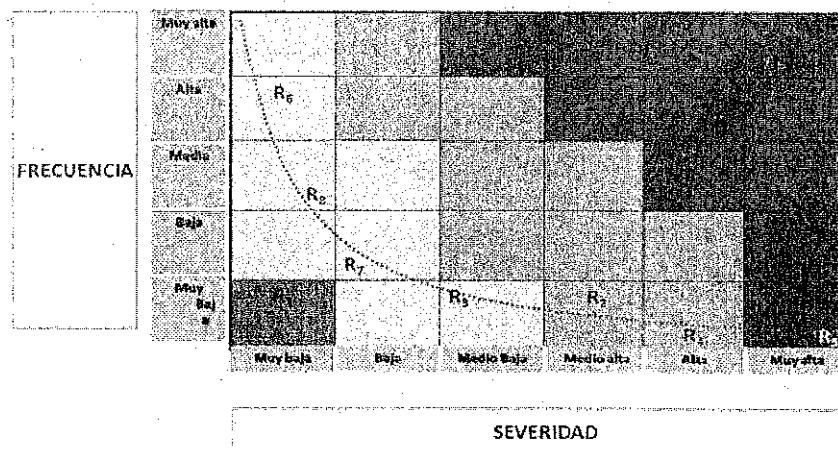
Aunado a tales aseveraciones, es factible advertir que mediante el documento 20160218195028_39481_COSTO BENEFICIO SEGUROS VF (anexo 7) adjunto a las distintas versiones de la MIR, la SEMARNAT realizó un ejercicio teórico respecto al análisis de riesgos aplicable a la presente propuesta regulatoria.



En este sentido, destacó que “el criterio que se siguió para evaluar la conveniencia de la presente regulación fue el de **máximo bienestar social**, lo cual conlleva a buscar el máximo bienestar bajo un nivel de riesgo “aceptable” para la sociedad, donde es importante resaltar que un nivel de riesgo “nulo” es prácticamente inalcanzable y en caso de ser posible sería muy costoso, en especial en el sector hidrocarburos”. Asimismo, “asumiendo que el **riesgo** es la estimación del grado de exposición o probabilidad de que una amenaza o un evento no deseado se materialice, causando daños o perjuicios a la empresa y a la sociedad; entonces, el **análisis de riesgos** es un proceso sistemático que nos permite estimar la magnitud de los **riesgos** a los que está expuesta la empresa y la sociedad”.

Bajo tales argumentos, la autoridad comentó que una forma de estimar tal riesgo, es utilizar la probabilidad y la severidad de que suceda un evento adverso; ejemplificando tal aseveración mediante el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Matriz de Frecuencia-Severidad. Análisis de Riesgos⁶.



Fuente: Documento anexo 7.

Desde la perspectiva de esa Secretaría, la metodología de análisis de riesgos, indica que a partir de un riesgo moderado dado, se deben tomar medidas para los riesgos altos y muy altos, aunado a que antes de comenzar actividades se deben prever acciones necesarias para disminuir, transferir o enfrentar el riesgo. En este orden de ideas, se advierte que usualmente, las actividades realizadas en el sector hidrocarburos, presentan riesgos altos y muy altos, lo que hace indispensable establecer las medidas para disminuir el riesgo.

Junto con lo anterior, la administración de riesgos comprende básicamente tres etapas⁷:

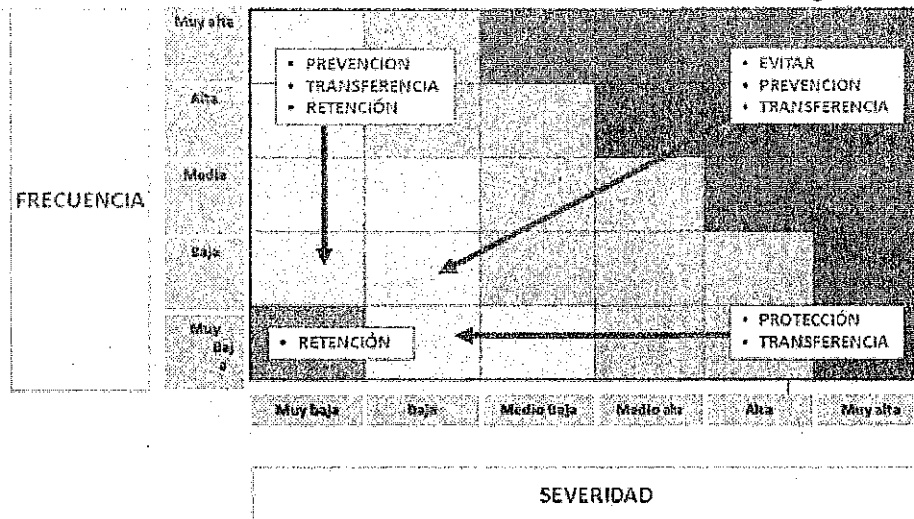
1. Reducir riesgos: consiste en disminuir la probabilidad y el impacto de un evento con un riesgo considerable.
2. Aceptar riesgos: la cual consiste en quedarse con el riesgo de que algo suceda.
3. Transferir riesgos: la cual consiste en buscar un tercero que acepte el riesgo a cambio de alguna compensación (Seguros).

⁶ Liability Limit Benchmarks & Large Loss Profile Ace 2015.

⁷ Arrow, K. (1988) “The theory of risk-bearing: Small and great risks”.

Este proceso se puede ejemplificar de la siguiente forma:

Gráfico 2. Matriz de Frecuencia-Severidad. Administración de riesgos.



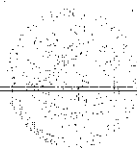
Fuente: Documento anexo 7.

Como consecuencia de tales razonamientos, se reitera que la presente regulación tiene como propósito transferir el riesgo mediante la aplicación de un instrumento financiero, como es el caso de los seguros. Por lo tanto, la obtención de tal herramienta, aunado a otras medidas de prevención necesarias, permitirá que la sociedad en su conjunto se ubique en una zona de menor riesgo.

Por su parte, esta Comisión no omite mencionar que la pregunta fundamental de cualquier régimen de regulación basada en riesgos es qué tipos y niveles de riesgos está el agente regulador preparado para tolerar, donde este mismo deberá decidir cuáles son las prioridades hacia donde deberá destinar la mayor parte de los recursos a su disposición. Regular basándose en el nivel de riesgo es un ejercicio económico, en el que el agente que regula deberá elegir, puesto que los recursos son escasos, cuáles son sus prioridades, o bien, cuáles son los riesgos más importantes por mitigar y la cantidad de esfuerzos que le destinará. En este sentido, definir cuáles son los riesgos a aminorar resulta ser una tarea bastante complicada; sin embargo, el punto de inicio debe estar en los propios objetivos estatutarios del regulador, donde la carencia de claridad dificulta la identificación de los riesgos a controlar, aunque tener demasiados objetivos también puede resultar poco conveniente, dado que difícilmente se tendrán los medios para atenderlos.

En esta dinámica de elegir, asumir y transferir riesgos, el regulador está expuesto a cometer errores, tendiendo a sobre - regular o sub - regular una actividad. En el primer caso, que sucede cuando su ponderación del riesgo está positivamente sesgada, el regulador le está destinando demasiados recursos a regular una actividad que no lo amerita. En contraposición, también puede suceder que el agente regulador ignore riesgos potenciales y no le destine los suficientes recursos para mitigarlo.

No obstante, los diseñadores de regulación deben tener siempre en cuenta que lo más eficiente para la sociedad es implementar medidas que la beneficien, en tanto no le cuesten demasiado,



dado que si se descuida este aspecto, se puede llegar al punto en que los costos asociados con cierta medida, incluyendo sus costos de su seguimiento, excedan a los beneficios que producen.

Por tanto, las autoridades deben buscar la reducción del riesgo hasta donde le sea conveniente a la sociedad, ya que normalmente, los costos de las políticas públicas se van incrementando conforme se reduce el riesgo, de manera que suele ser muy caro llevar hasta cero la incertidumbre que, originalmente, se pretende atender. Además, en la medida en que los recursos que se utilizan para minimizar el riesgo son limitados, se genera un costo de oportunidad implícito, ya que dichos recursos siempre se podrían destinar a otro tipo de actividades que pueden resultar más provechosas socialmente.

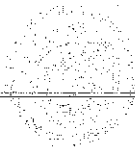
Finalmente, es importante reiterar que la presente propuesta regulatoria se ciñe a la metodología propuesta por la OCDE, misma que plantea un diagrama por etapas para el diseño de una regulación, que de manera general se resume:



Se puede observar que el criterio basado en riesgos es la base de una política de Estado que busca maximizar el bienestar social, y para lograrlo, el agente regulador debe haberse documentado adecuadamente (cualitativa y cuantitativamente), a fin de priorizar y seleccionar riesgos. Del mismo modo, el criterio basado en riesgos involucra consideraciones respecto al beneficio y costo de la regulación en desarrollo así como de las opciones posibles.

En relación con lo anterior, uno de los resultados que se obtiene al momento de evaluar riesgos, es que permite identificar: a) actividades de gran daño social, pero de baja probabilidad de ocurrencia, y b) actividades de alta probabilidad de ocurrencia, pero de bajo impacto social; además, permite establecer criterios para la toma de decisiones bajo estas circunstancias. Tomando en consideración dichos estándares, tal y como lo señala previamente la SEMARNAT, el presente anteproyecto se sitúa en lo estipulado en el inciso a), por lo que es imperante destacar que toda reducción de riesgos implica un costo que no puede ser sostenido por la autoridad, por lo que debe determinarse el grado de riesgo aceptable, con el fin de generar regulaciones mínimas y efectivas, a través de las cuales se mantenga dicho nivel de riesgo⁸.

⁸Risk and Regulatory Policy: Improving The Governance Of Risk, OECD, 2010.



Regulación basada en riesgos

Ordenación o
"ranqueo" de
actividades o agentes
conforme a esos
riesgos

Valoración del
daño potencial y
su probabilidad de
ocurrencia

Identificar qué
riesgos son
tolerables y a qué
nivel

Bajo esta perspectiva, el creador de regulaciones elegirá la alternativa que minimiza las pérdidas o maximice las ganancias, obteniendo así el mejor resultado.

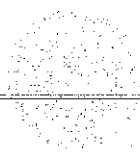
Por otra parte, en lo referente a la posibilidad de la aparición de nuevos riesgos, como consecuencia de la aplicación de las medidas a ejecutar para mitigar los riesgos de la problemática inicial, esa Secretaría manifestó que no se preveía que tal situación pudiera darse.

Al respecto, mediante el oficio COFEME/16/1728, esta Comisión señaló que un problema habitual que suele darse en el contexto de un mercado que funciona con información asimétrica⁹, como lo es el de las aseguradoras, radica en la gestación del concepto conocido como riesgo moral¹⁰. Sobre tal cuestión, esa SEMARNAT destacó que de acuerdo con datos periodísticos¹¹ *"las compañías aseguradoras observan que cuando una persona está asegurada contra robo en su domicilio, frecuentemente es menos cuidadosa con su seguridad, precisamente por estar asegurada"*, donde *"el hecho de haber suscrito una póliza de seguro en ocasiones modifica la conducta de la persona [agente] asegurada aumentando la probabilidad de que necesite utilizar su póliza"*.

⁹ Se dice que existe información asimétrica cuando una de las partes que intervienen en un intercambio no cuenta con la misma información que la otra sobre el producto, servicio o activo en cuestión.

¹⁰ Se dice que estamos ante un problema de riesgo moral cuando en un mercado con información asimétrica, un agente realiza acciones que el otro no puede controlar e influyen en la probabilidad de que tenga lugar un acontecimiento. Información disponible en <http://www.expansion.com/diccionario-economico/riesgo-moral.html>

¹¹ <http://www.expansion.com/diccionario-economico/riesgo-moral.html>



Con tales argumentos, a través del Dictamen Total no Final precedente, se solicitó a esa Dependencia manifestar a través de la respuesta que en su momento enviase, evaluar si no resultaría factible que, como consecuencia de la aplicación de la presente propuesta regulatoria, se pudieran generar nuevos riesgos directamente relacionados con situaciones de riesgo moral en la industria regulada.

Como consecuencia de lo indicado en el párrafo anterior, mediante documento anexo a la respuesta a Dictamen recibida el 19 de mayo de 2016, la autoridad indicó que *"sobre este tema y de acuerdo con la consulta realizada a varias aseguradoras y reaseguradoras expertas en temas de petróleo y energía, el establecimiento de mecanismos como el coaseguro, el pago de deducibles o el cobro de ciertas cuotas específicas que condicionan el pago de un posible siniestro, se traducen en un incentivo para no tener que utilizar la póliza contratada porque ante la ocurrencia de un siniestro el asegurado deberá asumir parte del riesgo a través del pago de los mecanismos mencionados"*. Asimismo, argumentó que *"dentro de los seguros que la regulación propuesta requiere, los incentivos para evitar que el asegurado incurra en situaciones de posible riesgo moral son aún mayores, toda vez que aunado al deducible y al coaseguro, el pago del seguro se sujeta al cumplimiento y mantenimiento de ciertos estándares de seguridad internacionales, es decir, si se confirma que la empresa asegurada descuidó el cumplimiento de los estándares de seguridad establecidos en la póliza, la aseguradora no pagará por el siniestro"*. En este sentido, esa Secretaría concluyó que los argumentos antes expuestos, representan *"un claro incentivo para que la empresa no descuide sus estándares de seguridad"*.

A la luz de la evidencia expuesta en el párrafo anterior, esta COFEMER juzga que la información solicitada mediante el oficio COFEME/16/1728, fue contestada cabalmente por esa Dependencia y, por lo tanto, observa que en la realización del anteproyecto se evaluaron los escenarios de riesgos pertinentes.

2. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto del presente apartado, a través de la MIR correspondiente, la SEMARNAT manifestó que como resultado de la emisión del anteproyecto en comento, se crean los trámites referentes a: 1) *Registro de póliza de seguro*, con sus modalidades de i) montos mínimos de aseguramiento, ii) estudio de pérdida máxima probable (PML), iii) modificación de póliza de seguro, iv) cancelación de póliza de seguro y, v) renovación de la póliza de seguro; 2) *Informe de reportes o peritajes de riesgo realizados a los regulados por parte de las instituciones de seguro o reaseguro* y, 3) *Informe del siniestro cuando la institución de seguros realice algún pago por la aplicación de pólizas de seguro contratadas por los regulados*; lo anterior, con la finalidad de brindar a los particulares interesados la posibilidad de cumplir adecuadamente con las obligaciones y disposiciones que señala el anteproyecto de mérito.

No obstante lo anterior, esta Comisión le sugirió a esa Dependencia incluir en el cuerpo del anteproyecto lo referente a la vigencia de dichos trámites, así como de las ventanillas de las unidades administrativas en las cuales se deberían presentar los mismos; lo anterior, a efecto de brindar certeza jurídica a los particulares.

Como consecuencia de lo indicado en el párrafo anterior, mediante documento anexo a la respuesta a Dictamen recibida el 19 de mayo de 2016, la autoridad indicó que en lo respectivo a

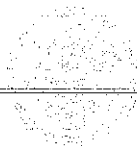
2

la vigencia, se procedió a modificar el artículo 39 de la propuesta regulatoria, a fin de estipular que dicha vigencia será la misma en caso de inscripción, modificación o cancelación. Asimismo, por lo referente a la unidad administrativa en la que se tengan que realizar los trámites antes mencionados, la autoridad señaló que *"no se consideró necesario añadir algún párrafo aclaratorio sobre la unidad administrativa responsable, dado que a lo largo del anteproyecto se menciona a la ASEA como la unidad administrativa responsable del tema y ante quien los regulados deben desahogar sus obligaciones. Ejemplo de ello son el artículo 32, el cual establece que los regulados deberán presentar a la Agencia las pólizas de seguros correspondientes, y el artículo 4 el cual menciona que le corresponde a la Agencia la aplicación e interpretación para efectos administrativos de las reglas y requerimientos del anteproyecto en cuestión"*.

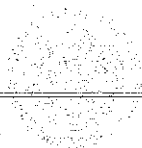
3. Disposiciones y/o obligaciones

En lo referente al presente apartado, esta Comisión observó, mediante el Dictamen Total no Final precedente, que a través de la MIR correspondiente así como del documento *Acciones Regulatorias SEGUROS (anexo 9)-1* adjunto a la misma, la SEMARNAT identificó y justificó la inclusión de las siguientes disposiciones:

- i. Las establecidas en el artículo 1 del anteproyecto de mérito, que se refiere de manera general a los elementos y las características de los seguros obligatorios con los que deben contar particulares regulados en materia de responsabilidad civil, responsabilidad por daño ambiental y, en su caso, control de pozos para hacer frente a daños o perjuicios que se pudieran generar durante el desarrollo de obras o actividades. Al respecto, esa Dependencia comentó que *"se considera que con la obligatoriedad de la contratación de las pólizas de seguro requeridas, las personas y el patrimonio del Estado Mexicano está adecuadamente protegido de los riesgos asociados a la creciente actividad petrolera en el país"*.
- ii. La indicadas en el artículo 6 del anteproyecto en comento, que obliga a los sujetos regulados a mantener en sus instalaciones toda la información en materia de seguros, incluyendo la de sus contratistas, subcontratistas, proveedores y prestadores de servicios, disponible para su verificación por parte de la autoridad. Sobre el particular, esa Secretaría mencionó que esto es necesario a *"efectos de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las regulación vigente a la que esté sujeto el particular"*.
- iii. Las establecidas en el artículo 8 de la regulación en trato, que determina la obligatoriedad de contar con seguros de responsabilidad civil y responsabilidad por daños ambientales y, en su caso, de control de pozos, aunado a que dichos seguros deben encontrarse vigentes durante todas las etapas de desarrollo de las obras y actividades que desarrollen los regulados. En lo respectivo a tal situación, la autoridad comentó que tales medidas contribuyen a que en todo momento los regulados cuenten con respaldo financiero para responder por los daños y perjuicios que pudieran ocasionar al medio ambiente, a las personas y a sus bienes durante el desarrollo de sus diligencias.
- iv. Las señaladas en el artículo 11 del anteproyecto de mérito, que establece la restricción de que los seguros contratados no podrán reducirse en perjuicio de la nación ni por virtud de la celebración de cualquier acto jurídico entre los sujetos regulados y sus contratistas,



- subcontratistas y demás afines. Sobre tal cuestión, la SEMARNAT mencionó que las mismas son necesarias a fin de tener certeza de que los daños potenciales podrán ser afrontados con los montos adecuados y en su totalidad.
- v. Las indicadas en los artículos 14 y 15 incluidos en el cuerpo de la propuesta regulatoria, que establecen que el particular sujeto a regulación deberá contratar las pólizas de seguros requeridas con una institución de seguros aprobada por la autoridad competente, apegándose a la normatividad en la materia. En referencia a tales medidas, la SEMARNAT resaltó que las mismas son requeridas *"a fin de que todos los regulados estén en igualdad de oportunidades para contratar la póliza de seguros requerida"*.
 - vi. Las establecidas en el artículo 17 de la regulación en trato, que determina que la vigencia mínima de las pólizas deberá ser de al menos un año. Sobre el particular, esa Secretaría mencionó que esto es necesario para *"dar cumplimiento al artículo 150 Bis de la Ley Sobre el Contrato"*, en donde se señala que aquellos seguros de responsabilidad que por disposición legal tengan el carácter de obligatorios, no podrán cesar en sus efectos, rescindirlos, ni darse por terminados con anterioridad a la fecha de terminación de su vigencia.
 - vii. Las señaladas en el artículo 18 del anteproyecto de mérito, que establece que las pólizas deberán incluir expresamente una renuncia de las instituciones de seguro a todos sus derechos de subrogación en contra de las autoridades del sector hidrocarburos, especificando que bajo ninguna circunstancia la aseguradora presentará reclamación alguna en contra de las autoridades de dicho sector. Sobre tal cuestión, la SEMARNAT mencionó que las mismas son requeridas *"para proteger la integridad de las disposiciones, competencias y actos emitidos por las autoridades del sector hidrocarburos, ya que con la renuncia a la subrogación se evitará que el Estado Mexicano sea corresponsable por daños ocasionados por los asegurados (regulados) en caso de alguna contingencia y esté obligado a participar en la reparación de dichos daños"*.
 - viii. Las indicadas en el artículo 19 incluido en el cuerpo de la propuesta regulatoria, que establece que las pólizas no deberán contener condiciones suspensivas que restrinjan la operación de los seguros o que los subordine a la aplicación o no aplicación de otros seguros. En referencia a tales medidas, la SEMARNAT resaltó que las mismas son necesarias para que los particulares sujetos a cumplimiento respondan de manera eficiente y en el menor tiempo posible ante el surgimiento de una contingencia derivada de sus actividades.
 - ix. Las establecidas en el artículo 21 de la regulación en trato, que determina que la cobertura del seguro no limita la responsabilidad del sujeto regulado, quien deberá pagar todos aquellos daños o perjuicios causados por sus obras y/o actividades en la materia de las presentes Disposiciones. Sobre el particular, esa Secretaría mencionó que esto es necesario a efecto de tener certidumbre respecto al pago por los perjuicios que generen las obras del sector.
 - x. Las señaladas en el artículo 22 del anteproyecto de mérito, que establece el tipo de actividades que deberán cubrir las pólizas por responsabilidad civil. Sobre tal cuestión, la SEMARNAT mencionó que las mismas son requeridas *"para que el regulado cuente*



con capacidad financiera para dar atención integral a la emergencia, a los daños potenciales y los efectos que pudieran provocarse por la ocurrencia de un siniestro".

- xi. Las indicadas en el artículo 23 incluido en el cuerpo de la propuesta regulatoria, que establece que las obligaciones en materia de aseguramiento aplicables a los particulares. En referencia a tales medidas, esa Secretaría resaltó que las mismas son necesarias para que el sujeto a regulación esté protegido de manera permanente en caso de ocurrir alguna contingencia.
- xii. Las establecidas en el artículo 24 de la regulación en trato, que determina que el particular sujeto a cumplimiento deberá requerir que sus contratistas, subcontratistas, proveedores o prestadores de servicios mantengan pólizas de seguro vigentes que contengan las coberturas y montos necesarios y suficientes para amparar la responsabilidad por los daños que pudieran generar con motivo de las obras, servicios y/o actividades que realicen. Sobre el particular, esa Secretaría mencionó que esto es necesario para que se pueda tener certeza de se tendrá suficiente respaldo financiero.
- xiii. Las señaladas en los artículos 25 y 26 del anteproyecto de mérito, que establece las obligaciones en materia de responsabilidad por sus subcontratados y en caso de no poder hacer efectiva la póliza del seguro. Sobre tal cuestión, la SEMARNAT mencionó que las mismas son requeridas *"para que el regulado sea responsable en todo momento por los daños y perjuicios que ocasione"*.
- xiv. Las indicadas en los artículos 27, 28, 29 y 30 incluidos en el cuerpo de la propuesta regulatoria, que establecen los montos mínimos de aseguramiento tanto por responsabilidad civil, por daños ambientales, así como por cobertura de control de pozos y cuando se utilicen embarcaciones o plataformas móviles. En referencia a tales medidas, esa Dependencia resaltó que las mismas son necesarias a efecto de homologarse con los mejores estándares internacionales en la materia, mismas que se basan en el *"análisis de los costos de siniestros ocurridos en el mundo, las cantidades de los montos de aseguramiento requeridos en las presentes Disposiciones serán suficientes para que el regulado responda por los daños y perjuicios que pudiera ocasionar"*.
- xv. Las establecidas en el artículo 31 de la regulación en trato, que determina que los estudios de Pérdida Máxima Probable (PML, por sus siglas en inglés) los que se refiere el párrafo anterior, deberán ser realizados por un Tercero Autorizado por la autoridad, conforme a las disposiciones que para tal efecto emita. Sobre el particular, esa Secretaría mencionó que esto es necesario para que cada sujeto regulado *"pueda contratar pólizas de seguros de acuerdo al riesgo real de sus actividades, evitando así la inclusión de coberturas innecesarias que resultan en pago excesivo de primas"*.
- xvi. Las indicadas en el artículo 44 incluido en el cuerpo de la propuesta regulatoria, que establece la obligación de que en caso de modificación o cancelación de alguna póliza de seguros, el particular deberá mantener otra póliza vigente, durante todo el proceso. En referencia a tal medida, la SEMARNAT resaltó que la misma es necesaria a efecto de contar con el resguardo ante los riesgos a los que el particular sujeto a cumplimiento está expuesto durante el desarrollo de sus actividades.

- xvii. Las estipuladas en los artículos Transitorios Segundo, Tercero y Cuarto de las presentes Disposiciones, que determinan los períodos de tiempo que tendrán los particulares para homologar sus pólizas vigentes, conforme las directrices de la presente regulación. Sobre el particular, se advierte que tales restricciones son requeridas para *"efectos de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de la regulación vigente a la que esté sujeto el regulado"*. Por su parte, esta Comisión observa que mediante el establecimiento de tales períodos, se brindará certeza jurídica a los particulares, respecto de los momentos en que deberán cumplir con sus obligaciones.

En este sentido, se observa que las disposiciones mencionadas en los incisos anteriores, fueron identificadas y justificadas, por lo que este órgano desconcentrado reitera el cumplimiento que esa Secretaría ha dado a los requerimientos sobre la presente sección.

4. Costos

De conformidad con lo expresado mediante el oficio COFEME/16/1728, para la presente sección, se observó que los posibles costos que se generarán como consecuencia del cumplimiento del anteproyecto, se darían a causa de seguir lo estipulado en todos los incisos del apartado anterior del presente escrito. Específicamente, se advirtió que los costos se presentarían por los siguientes conceptos:

- A. Aquellos derivados de la presentación de los trámites indicados en la sección 1. *Creación, modificación y/o eliminación de trámites*, del presente escrito.
- B. Aquellos derivados por la contratación de los servicios de aseguramiento y obtención de la póliza correspondiente, conforme las condiciones y restricciones que impone la presente regulación.

Por lo referente al punto A anterior, se advirtió que mediante el Anexo 8, adjunto a la MIR correspondiente, esa Dependencia identificó los trámites antes señalados en el apartado correspondiente en el presente escrito y además indicó los plazos aplicables, los requisitos que deben acompañarlos, el fundamento jurídico y el medio de presentación de los mismos. Bajo tales consideraciones, a fin de determinar el costo de dicho trámite, la COFEME ha utilizado la metodología cuantitativa desarrollada por la OCDE conocida como "Standard Cost Model"¹², la cual es una herramienta que permite determinar las cargas administrativas de las empresas producto de los trámites a los que estas deben enfrentarse, mediante la cual se estimó el siguiente costo económico total¹³, para los trámites:

Trámite	Costo económico
Registro de póliza de seguro. Montos mínimos de aseguramiento.	\$6,524,708 pesos
Registro de póliza de seguro. Estudio de pérdida máxima probable (PML).	\$6,524,728 pesos
Registro de póliza de seguro. Modificación de póliza de seguro.	\$298 pesos
Registro de póliza de seguro. Cancelación de póliza de seguro.	\$6,524,708 pesos
Registro de póliza de seguro. Renovación de la póliza de seguro.	\$135 pesos

¹² <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>.

¹³ Suma del costo administrativo y el costo de oportunidad.

Informe de reportes o peritajes de riesgo realizados a los regulados por parte de las instituciones de seguro o reaseguro.	\$130 pesos
Informe del siniestro cuando la institución de seguros realice algún pago por la aplicación de pólizas de seguro contratadas por los regulados.	\$92 pesos

Fuente: Elaboración propia con base en el Standard Cost Model, OCDE.

Derivado de lo anterior, se destacó que la inversión en el sector de exploración y explotación de hidrocarburos, recientemente se acaba de abrir para capital extranjero, por lo que no se tiene una estimación precisa de la cantidad de empresas que pudieran incurrir en los costos antes descritos; no obstante, con el objetivo de realizar un análisis de costos más integral posible, se consideró como potenciales sujetos a regulación a las 15 empresas más poderosas del sector a nivel mundial¹⁴ en una situación en la que cada una realizara al menos 6 de estos trámites (no se contaría necesariamente la cancelación del registro) una vez al año, **obteniendo que los costos anuales por este concepto, serían de al menos \$293,619,958 pesos.**

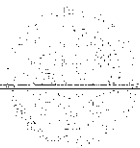
Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión resaltó que la estimación de costos planteada en el párrafo anterior, pudiera resultar menos onerosa, ya que difícilmente cualquiera de las empresas que invierta en el sector de hidrocarburos en México, requerirá aplicar los seis trámites antes calculados y necesariamente en el lapso de un año.

Por otra parte, se observa que fueron modificadas ciertas disposiciones del anteproyecto, que versan sobre las particularidades de los trámites antes cuantificados; lo anterior, derivado del proceso de consulta pública del mismo. Específicamente, se advierte que el contenido de los artículos 6, 12, 23 y 40 del cuerpo de la propuesta regulatoria, que tratan acerca de los trámites de 1) informe de reportes o peritajes de riesgo realizados a los regulados por parte de las instituciones de seguro o reaseguro y, 2) registro de póliza de seguro, en sus modalidades de modificación, cancelación y renovación, fue reevaluado y modificado por parte de la autoridad, a efecto de brindar la posibilidad de remitir ciertos documentos (para el caso del informe de peritaje) o bien de remitir la información pertinente en un plazo mayor al previsto en la primera versión de la propuesta (para el caso del registro de póliza de seguro, en sus distintas modalidades). Por tales razones, se prevé que la erogación de costos por trámites expresado en el oficio COFEME/16/1728, pudiera resultar menor a lo calculado en tal escrito.

Por lo respectivo al punto B precedente, referente a los costos derivados por la contratación de los servicios de aseguramiento y obtención de la póliza correspondiente, conforme las condiciones y restricciones que impone la presente regulación, se advirtió que mediante los documentos *20160218195000_39481_COSTO BENEFICIO SEGUROS VF (anexo 6).xlsx* y *20160218195028_39481_COSTO BENEFICIO SEGUROS VF (anexo 7).docx*, adjuntos a la MIR correspondiente, la autoridad mencionó que los particulares que se dediquen a i) exploración y extracción de hidrocarburos, ii) tratamiento y refinación de petróleo, y iii) procesamiento de gas natural, deberán contratar coberturas por:

- a) Por afrontar responsabilidad civil y responsabilidad por daños ambientales para obras o actividades de exploración y extracción.
- b) Por afrontar responsabilidad civil y responsabilidad por daños ambientales para obras o actividades de tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural.

¹⁴ http://www.data360.org/graph_group.aspx?Graph_Group_Id=981



y) Control de pozos, para obras o actividades de exploración y extracción.

Específicamente, se observó que para obras y actividades de exploración y extracción los montos mínimos de aseguramiento de responsabilidad civil y responsabilidad por daños ambientales, en conjunto, serán:

- Pozos terrestres, incluyendo las obras y actividades de exploración y extracción: un monto no menor a 100,000,000 de dólares estadounidenses (USD) por evento y en el agregado anual.
- Pozos terrestres en producción con un volumen remanente de hidrocarburos menor a 100 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, incluyendo las obras y actividades de extracción: un monto no menor a 25,000,000 USD por evento y en el agregado anual.
- Pozos en aguas someras (tirantes de agua menores a 500 metros), incluyendo actividades de exploración y extracción: un monto no menor a 500,000,000 USD por evento y en el agregado anual.
- Para pozos en aguas profundas y ultra-profundas (tirantes de agua mayores a 500 metros), incluyendo actividades de exploración y extracción: un monto no menor a 700,000,000 USD por evento y en el agregado anual.

Asimismo, para el caso de obras y actividades de exploración y extracción, adicionalmente, se observó que deberán contratar la cobertura de control de pozos (OEE, por sus siglas en inglés), la cual deberá calcularse con base en las inversiones de perforación autorizadas (AFE, por sus siglas en inglés) y el factor que corresponda:

- Pozos en tierra: 300% de las inversiones de perforación autorizadas (AFE x 3), por evento y en el agregado anual.
- Pozos en producción con un volumen remanente de hidrocarburos menor a 100 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, incluyendo las obras y actividades de extracción: el monto de aseguramiento deberá calcularse con base en las inversiones de perforación estimadas para pozos en operación y el factor 1.5 correspondiente (1.5 x inversiones de perforación estimadas para pozos en operación), por evento y en el agregado anual.
- Pozos en aguas someras: 400% de las inversiones de perforación autorizadas (AFE x 4), por evento y en el agregado anual.
- Para pozos en aguas profundas y ultra-profundas: 600% de las inversiones de perforación autorizadas (AFE x 6), por evento y en el agregado anual, para este caso, el monto contratado por este concepto no podrá exceder los 800,000,000 USD.

Aunado a lo anterior, se indicó que cuando se utilicen embarcaciones o plataformas móviles que participen en obras o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural, los sujetos regulados deberán contar con pólizas de protección e indemnización (P&I, por sus siglas en inglés), por los siguientes montos mínimos de aseguramiento:

- Plataformas móviles, Jack-ups o similares (cualquier tonelaje) un monto no menor a 300,000,000 USD por evento y en el agregado anual.
- Lanchas rápidas y embarcaciones menores de servicio (i.e., menores a 75 pies de eslora) que deberán contar con seguro con un monto no menor a 5,000,000 USD por evento y en el agregado anual.
- Chalanes y remolcadores deberán contar con seguro con un monto no menor a 10,000,000 USD por evento y en el agregado anual.
- Buque de producción flotante, almacenamiento y descarga (*Floating Production, Storage and Offloading*, conocidos como FPSO por sus siglas en inglés), buque de almacenamiento y descarga (*Floating Storage and Offloading* conocidos como FSO por sus siglas en inglés) y similares (cualquier tonelaje): un monto no menor a 1,000,000,000 USD por evento y en el agregado anual.
- Para cualquier otro tipo de embarcaciones, un monto no menor a 100,000,000 USD por evento y en el agregado anual.

En este sentido, por lo que respecta a los incisos a) y b) anteriores, se advirtió que la SEMARNAT manifestó que *"los costos de la regulación están representados por el pago de las primas de los montos de aseguramiento o coberturas financieras (Seguro), el cual es llamado costo de aseguramiento", siendo estos variables en toda ocasión, debido a que dependen en buena medida del historial de la empresa que los contrata, las medidas de seguridad mostradas, la cantidad de dinero disponible en el mercado, etcétera"*.

Asimismo, se resaltó que de acuerdo a un estudio de la empresa ACE, el costo promedio de aseguramiento es inferior al 2% de la exposición y, representa una fracción similar o menor al valor de los contratos asegurados; no obstante tal cuestión, comentó que los costos reales de la póliza son *"información confidencial de las aseguradoras"*, por lo cual resulta complicado realizar un análisis de costos integral. Como consecuencia de tales razones, con el objetivo de cuantificar los costos asociados al cumplimiento de la presente regulación, esa Dependencia optó por tomar el límite superior del posible costo de la póliza, siendo este igual al 2% de la cobertura total que se esté contratando.

Por tales motivos, en el Dictamen total no Final, se cuantificaron los costos por el presente concepto, como sigue:

Cuadro 1. Costos unitarios por tipo de pozo o plataforma móvil (USD)

Actividad	Tipo de pozo o plataforma móvil	Costo aproximado de póliza
Extracción y Exploración de Hidrocarburos	Pozos terrestres	2,000,000
	Pozos terrestres en producción con un volumen remanente de Hidrocarburos líquidos menor a 100 millones de barriles	500,000
	Pozos en aguas someras	10,000,000
	Pozos en aguas profundas y ultra-profundas.	14,000,000
Tratamiento y refinación de petróleo y	Plataformas móviles, Jack-ups o similares	6,000,000
	Lanchas rápidas y embarcaciones menores de servicio	100,000

procesamiento de gas natural	Chalanes y remolcadores	200,000
	Buque de producción flotante, almacenamiento y descarga	20,000,000
	Para cualquier otro tipo de embarcaciones	2,000,000

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos de la MIR.

Bajo esta perspectiva, se destacó que los costos variarían dependiendo del particular, dado que podría requerir solo una póliza o varias de estas, dependiendo de su nivel de producción, inversión, etcétera; no obstante lo anterior, se calculó que **en promedio, un particular sujeto a regulación que se dedique a las 2 actividades mostradas en el cuadro 1, incurriría en costos anuales de \$96,394,453 de pesos¹⁵.**

Por lo referente a los costos que pudieran desprenderse por el concepto expresado en el inciso y) de la presente sección, tal y como se mencionó en el oficio COFEME/16/1728, la regulación vigente aplicable para coberturas financieras en pozos de aguas profundas estipula que la cobertura de aseguramiento en control de pozos de es 1,300,000,000 USD, mientras que la regulación propuesta, calcula el valor de dicha cobertura en función del costo de perforación del pozo, acotado como AFE, que para el caso de aguas profundas considera un factor del 600% (6 x AFE). Bajo tales consideraciones, la autoridad, basándose en datos para pozos de aguas profundas que opera PEMEX¹⁶, concluyó que para ninguno de los casos se generarían costos superiores por tales coberturas a los que prevé la regulación aplicable vigente, por lo que en estricto sentido las disposiciones del anteproyecto no ocasionarían costos nuevos para los particulares.

Por otra parte, se observa que derivado de la consulta pública a la cual fue sometido el presente anteproyecto, fue modificado su artículo 6; lo anterior, a efecto de mejorar la redacción del mismo. En este sentido, no se omite comentar que dado que tal modificación coadyuvará al entendimiento de dicha disposición, pudiendo incluso evitar que los particulares llegasen a erogar recursos innecesariamente, se prevé que la erogación de costos por trámites expresado en el oficio COFEME/16/1728, pudiera resultar menor a lo señalado en dicho escrito.

En virtud de lo expuesto con antelación en la presente sección, considerando los señalamientos realizados en el presente escrito, se reitera que una vez emitido el anteproyecto de mérito, **los particulares incurrirían en costos de alrededor de los \$390,014,412 pesos anuales.**

5. Beneficios

En contraparte, tal y como se expresó en el Dictamen Total no Final precedente, esa Dependencia estimó que, una vez formalizada la propuesta regulatoria, se podrían observar beneficios por diversos conceptos.

En primera instancia, observó que **"uno de los beneficios de contar con la presente regulación es de carácter social, debido que busca cubrir los daños y perjuicios que se pudieran generar por responsabilidad civil y daños al medio ambiente en caso de un siniestro"**. Derivado de esta situación, la SEMARNAT argumentó que **"uno de los beneficios de la regulación es el monto de**

¹⁵ Considerando la sumatoria de cada uno de los conceptos que generan costos, dividiéndolo entre 9 y, multiplicando el resultado de dicha operación por el Tipo de cambio promedio de 2015, aportado por esa Dependencia en el anexo 6 de la MIR.

¹⁶ Tabla VI, en el anexo 6 de la MIR.

aseguramiento o cobertura financiera", especificando que "en caso de que el particular sujeto a cumplimiento no cuente con una póliza de seguro y ocurra un siniestro, este tendría que absorber el 100% del costo generado por daños o perjuicios, ocasionándole un quebranto en sus finanzas". Por lo tanto, "el hecho de que la institución de seguro o reaseguro participe en la compensación de los daños o perjuicios ocasionados por el regulado es un beneficio directo para el regulado y la sociedad".

Bajo tal razonamiento, se observó que el monto de las coberturas que especifica el anteproyecto resulta ser muy superior al monto de las cuotas que deberán pagar los particulares de manera periódica o en caso de que suceda el percance, por lo que los beneficios "netos" que se generarían una vez implementada la presente regulación serían:

Cuadro 2. Beneficios netos por la adquisición de seguros (USD)

Actividad	Tipo de pozo o plataforma móvil	Costo aproximado de póliza	Monto de la cobertura	Beneficio Neto
Extracción y Exploración de Hidrocarburos	Pozos terrestres	2,000,000	100,000,000	98,000,000
	Pozos terrestres en producción con un volumen remanente de Hidrocarburos líquidos menor a 100 millones de barriles	500,000	25,000,000	24,500,000
	Pozos en aguas someras	10,000,000	500,000,000	490,000,000
	Pozos en aguas profundas y ultra-profundas.	14,000,000	700,000,000	686,000,000
Tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural	Plataformas móviles, Jack-ups o similares	6,000,000	300,000,000	294,000,000
	Lanchas rápidas y embarcaciones menores de servicio	100,000	5,000,000	4,900,000
	Chalanes y remolcadores	200,000	10,000,000	9,800,000
	Buque de producción flotante, almacenamiento y descarga	20,000,000	1,000,000,000	980,000,000
	Para cualquier otro tipo de embarcaciones	2,000,000	100,000,000	98,000,000
Total				2,685,200,000

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos de la MIR.

En este sentido, la probabilidad de que suceda un percance que amerite el accionar del pago de la cobertura por parte del seguro es baja, sin embargo, tal y como se detalló en el oficio COFEME/16/1728, el impacto negativo en términos económicos, sociales y ambientales de uno de estos siniestros es tal, que siempre es preferible para la sociedad que los agentes involucrados en esas actividades tengan la solvencia financiera adecuada para afrontar dicho evento. Por tales motivos, se reitera, que si una vez implementada la regulación en comento, se logran resarcir en su totalidad los daños que esta clase de contingencias ocasionan, **se generarán beneficios económicos para la sociedad de al menos \$ 4,723,328,192 pesos por evento promedio**¹⁷.

Asimismo, se mencionó que el ordenamiento en trato generará beneficios por efectos del cambio en las disposiciones referentes al control de pozos. Con el objetivo de demostrar tal aseveración, la SEMARNAT realizó la estimación del costo de la póliza que hubiera pagado PEMEX por 12 pozos perforados en aguas profundas con el monto asegurado que se requiere actualmente para control de pozos aplicando el límite superior del posible costo de la póliza (2%) y lo contrastó con las disposiciones que establece el anteproyecto de mérito, como sigue:

¹⁷ Obtenido de la sumatoria de los beneficios netos indicada en el cuadro 2, dividido entre 9 y, multiplicando el resultado de dicha operación por el tipo de cambio promedio de 2015.

Cuadro 3: Beneficios por implementación de la regulación referente a control de pozos (USD).

Nombre del Pozo	AFE	Cobertura según el anteproyecto	Prima según el anteproyecto	Cobertura Actual	Prima actual calculada	Diferencia Prima actual - Nueva Regulación
EXPLORATUS-1	198,422,113	1,190,532,677	23,810,654	1,300,000,000	26,000,000	2,189,346
MAXIMINO-1	205,768,559	1,234,611,353	24,692,227	1,300,000,000	26,000,000	1,307,773
PEP-1	215,203,942	1,291,223,653	25,824,473	1,300,000,000	26,000,000	175,527
SUPREMUS-1	150,205,768	901,234,607	18,024,692	1,300,000,000	26,000,000	7,975,308
TRION-1	159,557,223	957,343,336	19,146,867	1,300,000,000	26,000,000	6,853,133
TRION-1DL	183,479,912	1,100,879,472	22,017,589	1,300,000,000	26,000,000	3,982,411
VESPA-1	76,053,243	456,319,456	9,126,389	1,300,000,000	26,000,000	16,873,611
CATAMAT-1	157,760,019	946,560,112	18,931,202	1,300,000,000	26,000,000	7,068,798
CAXA-1	91,083,919	546,503,516	10,930,070	1,300,000,000	26,000,000	15,069,930
PUSKON-1	206,138,930	1,236,833,580	24,736,672	1,300,000,000	26,000,000	1,263,328
TALIPAU-1	181,064,113	1,086,384,680	21,727,694	1,300,000,000	26,000,000	4,272,306
Promedio						6,093,770

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos de la MIR.

Del cuadro anterior, se observó que el enfoque de administración en riesgos propuesto por la presente regulación, brindaría una mayor flexibilidad al sector regulado, ajustando el monto de la cobertura y de la prima conforme el AFE, no con el monto fijo vigente, por lo que tomando en cuenta los datos brindados por esa Dependencia, se observa que, en promedio, **la reducción de los costos por el pago de la prima de la póliza del seguro correspondiente al control de pozos sería de \$ 96,471,728 pesos anuales¹⁸.**

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado reitera que, **toda vez que los costos totales derivados del anteproyecto serán de aproximadamente \$ 390,014,412 pesos anuales, es posible determinar que si, como consecuencia de la implementación del anteproyecto de mérito, se permite subsanar los daños al 100% de al menos un siniestro¹⁹ en un período de 12 años²⁰, en las actividades sobre las que versa el anteproyecto en comento, la regulación propuesta será social y económicamente viable, toda vez que considerando los beneficios potenciales \$ 4,723,328,192 pesos, los costos derivados de la implementación del anteproyecto serán superados.** En consecuencia, se confirma la opinión de este órgano desconcentrado, en tanto que el proyecto regulatorio cumple con los objetivos en materia de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

6. Análisis de impacto en la competencia

Por lo respectivo al presente apartado, en el Dictamen Total no Final precedente, se advirtió que ante la posibilidad de que el anteproyecto establezca procedimientos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, o bien iniciar alguna actividad adicional, mismos que podrían representar una barrera de entrada al mercado, esa Dependencia señaló que de acuerdo a su análisis el anteproyecto sí establece tales condicionamientos, específicamente en los artículos 33, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 42 y 43. En este sentido, indicó que **“la falta de una póliza de seguros, o la contratación de una póliza que no cumpla con los términos establecidos en las presentes Disposiciones, impedirán al regulado el inicio de obras o actividades”.** Al respecto, comentó que la inclusión de tales restricciones, radica

¹⁸ Obtenido a partir de la cifra promedio en el cuadro 3, multiplicando por tipo de cambio promedio de 2015.

¹⁹ Promedio de la cobertura total por cada tipo de actividad.

²⁰ Cifra redondeada.

en que el aseguramiento se ostenta como *“uno de los diversos tipos de garantías o instrumentos financieros existentes y reconocidos en nuestro sistema jurídico y económico para que los regulados cuenten con coberturas financieras contingentes para responder de los daños y perjuicios que pudieran ocasionar por el desarrollo de actividades del sector hidrocarburos”*, acotando que la consideración de alguna otra opción regulatoria, fue analizada y descartada conforme lo explicado en el apartado III. *Alternativas a la regulación.*

Finalmente, por la posibilidad de que se generaran *“otros impactos”* de diversa índole como consecuencia de la emisión del presente ordenamiento jurídico, la autoridad manifestó que *“no, por el contrario, al establecer estándares homologados en materia de aseguramiento se incluye el cumplimiento de la regulación para todas las empresas del sector, independientemente de su tamaño”*.

Sin perjuicio a lo anterior, en el escrito antes mencionado se comentó que, atento a lo previsto 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*²¹, esta Comisión hizo el anteproyecto del conocimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para que, en el ámbito de sus atribuciones, emitiera la opinión conducente.

Al respecto, le informo que mediante oficio de número ST-CFCE-2016-097, de fecha 4 de mayo de 2016, la COFECE manifestó sus consideraciones al respecto, señalando que:

“Después de haber realizado el análisis correspondiente, la COFECE considera que la aprobación del Anteproyecto no tendría efectos negativos en materia de competencia económica y libre concurrencia. Lo anterior, no constituye un pronunciamiento respecto de los efectos que se pudieran generar con motivo de su posterior implementación o aplicación”.

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera atendida la presente sección, entendiendo que a través de la aplicación de las medidas previstas por la propuesta regulatoria, se pretende dotar de medidas adicionales de seguridad financiera a los particulares dedicados a la explotación de hidrocarburos en nuestro país.

V. Consulta pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto en mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifestó que hasta la fecha de la emisión del presente Dictamen se han recibido comentarios de particulares interesados en el anteproyecto, conforme lo siguiente:

²¹ **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 de la LFPA.

Identificador	Remitente	Fecha
B000161090	Roberto Lazo de la Vega/AMIS	23/03/2016
B000161278	Claudia Sánchez Varela/NRGI BROKER	12/04/2016
B000161313	Rocío Díaz/ AMEXHI	15/04/2016
B000161385	Salvador Quero García/Grupo Diarqco	19/04/2016

Dichos comentarios se encuentran disponibles para su consulta en la siguiente liga electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/18542>

AL respecto, se advierte que esta COFEMER solicitó a la SEMARNAT brindar la respuesta correspondiente a cada uno de los comentarios vertidos por los particulares interesados, con la finalidad de que se realizaran las modificaciones correspondientes al anteproyecto y al formulario de la MIR, o bien, conforme a lo señalado por el artículo 69-J de la LFPA, se comunicaran por escrito las razones por las que esa Secretaría no consideró pertinente su procedencia.

Como consecuencia del requerimiento indicado en el párrafo anterior, tal y como se describió a lo largo del presente escrito, derivado del proceso de consulta pública, la autoridad efectuó las modificaciones de los numerales 1, 6, 10, 12, 15, 19, 23, 33, 37, 40 y Cuarto Transitorio, todos contenidos en el cuerpo de la propuesta regulatoria. En específico, esta COFEMER observa que los cambios realizados al anteproyecto impactan de manera positiva al análisis costo beneficio, tal como se indicó en el apartado correspondiente del presente escrito. Asimismo, sobre el resto de las inquietudes presentadas por los interesados, este órgano desconcentrado observa que los comentarios, propuestas y sugerencias realizadas por los particulares fueron evaluadas y respondidas por esa Secretaría en el documento anexo a la respuesta a Dictamen, con denominación 20160513150117_40436_Respuesta DTNF Anexo I Consulta Pública DTNF Seguros"13052016.xlsx.

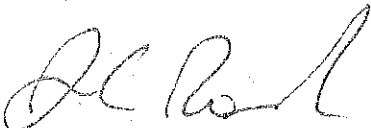
Por lo anterior, esta COFEMER advierte que esa Dependencia proporcionó respuesta, modificando en consecuencia la propuesta regulatoria o, en su defecto, precisando las razones por las cuales no estimó conveniente su incorporación.

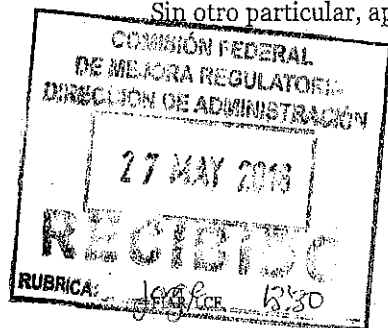
Por todo lo expresado con antelación, esta Comisión resuelve emitir el presente **Dictamen Final**, por lo que la SEMARNAT puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto de mérito en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, y 10, fracción VI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*²².

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

Atentamente
El Coordinador General


JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ



²² Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.