

Re: Notificación de oficio CONAMER

 ELIMINAR  RESPONDER  RESPONDER A TODOS  REENVIAR 



Óscar Emilio Mendoza Serena <oscar.mendoza@cnh.gob.mx>

mié 24/08/2022 10:16 a.m.

Marcar como no leído

Para: Cgmir;

Buen día, se acusa de recibido.

Gracias

Obtener [Outlook para Android](#)

From: Cgmir <cgmir@conamer.gob.mx>

Sent: Wednesday, August 24, 2022 10:02:01 AM

To: Óscar Emilio Mendoza Serena <oscar.mendoza@cnh.gob.mx>

Cc: Alberto Montoya Martin Del Campo <alberto.montoya@conamer.gob.mx>; Andrea Ángel Jiménez <andrea.angel@conamer.gob.mx>; Gilberto Lepe Saenz <gilberto.lepe@conamer.gob.mx>; Claudia Veronica Lopez Sotelo <claudia.lopez@conamer.gob.mx>; Vanessa Katherine Bolaños Guerrero <vanessa.bolanos@cnh.gob.mx>; Rolando Wilfrido de Lasse Cañas <rolando.delasse@cnh.gob.mx>; Karla Ivette López Rivero <karla.lopez@conamer.gob.mx>

Subject: Notificación de oficio CONAMER

MTRO. ÓSCAR EMILIO MENDOZA SERENA

Titular de la Unidad de Administración y Finanzas

Comisión Nacional de Hidrocarburos

P r e s e n t e

Se remite oficio digitalizado respecto a la Propuesta Regulatoria: ***"Acuerdo CNH.XX.XXX/2022 mediante el cual se emiten los Lineamientos de Cesiones, cambios corporativos y Gravámenes"***.

Referencia: 66/0004/250322

En el presente correo electrónico y la documentación anexa se notifican en cumplimiento de lo establecido en los artículos Segundo y Tercero del "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través del correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2020 por la Secretaria de la Función Pública del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos que establece las medidas que permitan la continuidad de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante la contingencia derivada de la epidemia determinada por el Consejo de Salubridad General mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020 causada por el virus SARS-Cov2; por lo que el presente correo electrónico institucional constituye un medio de notificación de información oficial entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por lo anterior, se solicita **sirva acusar de recibido el presente correo y confirmar que la entrega de la información fue exitosa.**

"Con fundamento en el artículo 6, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la información contenida y/o anexa a este mensaje es considerada pública y excepcionalmente podrá clasificarse como información reservada o confidencial en términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo se comunica que este mensaje y los datos adjuntos son para uso exclusivo de la persona o entidad a la que expresamente se desea remitir, por lo que, si usted recibió esta información por error o no es el destinatario, deberá borrarla por completo de su sistema y/o equipo e informar a la brevedad al remitente y contemplar que queda prohibida su revelación, retransmisión, difusión o uso; asimismo deberá considerar que los datos personales y sensibles que contenga este mensaje deberán ser tratados conforme a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la demás normatividad aplicable."



Asunto: Se emite Dictamen Preliminar respecto de la Propuesta Regulatoria denominada **"Acuerdo CNH.XX.XXX/2022 mediante el cual se emiten los Lineamientos de Cesiones, cambios corporativos y Gravámenes"**.

Ref. 66/0004/250322

Ciudad de México, 10 de agosto de 2022

LIC. ÓSCAR EMILIO MENDOZA SERENA
Director General de Finanzas, Adquisiciones y Servicios
Comisión Nacional de Hidrocarburos
Presente

Me refiero a la Propuesta Regulatoria denominada **"Acuerdo CNH.XX.XXX/2022 mediante el cual se emiten los Lineamientos de Cesiones, cambios corporativos y Gravámenes"**, y a su respectivo formulario del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), el 11 de julio de 2022 a través del sistema informático correspondiente.¹ Cabe precisar que el formulario remitido es respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones emitida por la CONAMER el 6 de abril de 2022, mediante oficio de número CONAMER/22/1661, de conformidad con lo previsto en los artículos 72 y 75 de la *Ley General de Mejora Regulatoria*² (LGMR).

Con base en la información remitida en los documentos arriba indicados, la CONAMER considera que la CNH cuenta con las atribuciones expresas previstas en la *Ley de Hidrocarburos*³ (LH) para emitir el tema objeto de los Lineamientos propuestos, toda vez que, los artículos 15, segundo párrafo y 31 de la LH establecen que le corresponde a esa Comisión autorizar, de forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda el control corporativo y de gestión del contratista, o el control de las operaciones en el área contractual, de forma parcial o total, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita.

Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria.

El artículo 78 de la LGMR, establece que para la expedición de regulaciones, los sujetos obligados deberán indicar expresamente en su Propuesta Regulatoria, *las obligaciones regulatorias o actos a ser modificados, abrogados o derogados, con la finalidad de reducir el costo de cumplimiento de los mismos en un monto igual o mayor al de las nuevas*

¹ <https://cofemersimr.gob.mx/>

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de mayo de 2018 y modificada el 20 de mayo de 2021.

³ Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014 y modificada por última vez el 09 de marzo de 2021.

GLS





obligaciones de la Propuesta Regulatoria que se pretenda expedir y que se refiera o refieran a la misma materia o sector regulado.

En ese sentido, la CNH incluyó en el formulario remitido, un documento denominado "Anexo 8. Justificación Art 78 LGMR Cesiones.docx" en el que realiza un comparativo de los costos que se crearán con la emisión de los Lineamientos contra la eliminación de trámites que suscitará la nueva Propuesta Regulatoria, tomando en ambos casos tres elementos principales: a) carga administrativa, b) costo de oportunidad y c) frecuencia de gestión de cada trámite. Por lo que, de conformidad con el análisis de la Propuesta Regulatoria establecerán 16 nuevos trámites y eliminarán 7 trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) administrado por la CONAMER, finalmente para tener una estimación económica integral esa Comisión incluyó a los costos regulatorios de los trámites y los gastos por acciones regulatorias de los Lineamientos propuestos, para quedar de la siguiente manera:

Tabla 1. Acciones para simplificación administrativa

Ahorro en costos regulatorios	
Costos por cumplir con la regulación (Trámites)	\$1,000,070,080
Costos por cumplir con las acciones regulatorias	\$16,400
Total costos	\$1,000,086,480
Ahorro en trámites	\$408,621,118
Monto tomado del ahorro referido en el Dictamen Final CONAMER/20/5013*.	\$591,465,462
Total Ahorro	\$1,000,086,580
Disminución en costos de la regulación	\$100.00

*La CNH toma esta cantidad como parte de los ahorros derivados de la emisión de la Propuesta Regulatoria Acuerdo mediante el cual se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Lineamientos Técnicos en materia de Medición de Hidrocarburos.

A partir de lo anterior se observa que, al eliminar los trámites propuestos por la CNH se obtendría una simplificación regulatoria total de \$1,000,086,580.00 pesos, por lo que al comparar dichos ahorros con los costos derivados de la Propuesta, a la orden de \$1,000,086,480.00 pesos, se obtienen ahorros netos en costos de cumplimiento a la orden de **\$100.00 pesos, con lo cual se atiende de manera parcial** lo dispuesto en el artículo 78 de la LGMR, ello debido a que en el contenido de la Propuesta Regulatoria **no se indicaron expresamente** los trámites que serán eliminados, tal como lo prevé el precepto jurídico citado.

A partir de lo anterior, la Propuesta Regulatoria y el formulario del AIR correspondiente quedaron sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero, Capítulo III de la LGMR, por lo que con fundamento en los artículos 23, 25, fracción II; 26, 27, fracción XI; 71 y 75, segundo párrafo de ese precepto legal, este Órgano Desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN PRELIMINAR

GLS

N.





I. Consideraciones generales.

La LH establece en el segundo párrafo del artículo 15 y en la fracción XI del artículo 31, que le corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos autorizar, de forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda el control corporativo y de gestión del contratista, o el control de las operaciones en el área contractual, de forma parcial o total, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 20, fracción III y 47, fracción IV de la LH, los contratistas tienen impedido ceder el control corporativo o de las operaciones, en la medida que la realización de esta acción sin la aprobación previa de la Comisión, es considerado una causa grave que da lugar a que este Órgano Regulador pueda rescindir administrativamente los contratos para la exploración y extracción y recuperar el área contractual.

Ahora bien, la LH establece, en su propio artículo 15, un procedimiento para que la Comisión resuelva respecto a la cesión del control de las operaciones en el área contractual, de forma parcial o total; estableciendo plazos, aspectos a considerar y la consecuencia de no observar dicho procedimiento.

Si bien, se cuenta con un procedimiento establecido en la LH, este es insuficiente para regular la autorización previa a que hace mención dicha norma, en la medida en que, en primer lugar, derivado de que el proceso no es aplicable a la cesión del control corporativo y de gestión del contratista y, en segundo lugar, no da certeza jurídica a los regulados respecto a qué requisitos deben cumplir en ambos casos.

Si bien, se cuenta con un instrumento normativo que regula la autorización previa a que hace mención la LH, destaca que este es insuficiente para atender la problemática, en la medida en que, los Lineamientos vigentes no profundizan en el proceso de acreditación de capacidades, el cual es un requisito indisciplinable para autorizar la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda el control corporativo y de gestión del contratista, o el control de las operaciones en el área contractual, de forma parcial o total.

De igual forma, los Lineamientos vigentes no contemplan el proceso de constitución de gravámenes la cual es una práctica habitual en la industria.

En este sentido, la Propuesta Regulatoria pretende reestructurar y actualizar los Lineamientos en vigor por los que incluye requisitos y el procedimiento para celebrar alianzas o asociaciones respecto de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos mediante los cuales la Comisión resolverá las solicitudes para acreditar las capacidades legales, financieras, técnicas, de experiencia y de ejecución; las solicitudes de autorización para la celebración de alianzas o asociaciones en las que se lleve a cabo la cesión del control corporativo y de gestión o del control de las operaciones; las solicitudes para imponer gravámenes sobre el interés de participación; y los avisos de modificación de capital social o de interés de participación, todos



ellos, relativos a personas morales o empresas productivas del Estado en relación con los contratos para la exploración y/o extracción de hidrocarburos.

II. Objetivos regulatorios y problemática.

Como ya se indicó previamente en el presente oficio, como parte del procedimiento de mejora regulatoria y a fin de robustecer los elementos y la justificación que conlleva la emisión del tema objeto de la Propuesta Regulatoria, la CONAMER emitió una solicitud de ampliaciones y correcciones en la que observó diversas secciones del formulario remitido por la CNH originalmente, tal es el caso de la problemática expuesta por esa Comisión, debido a que en su argumento inicial indicó lo siguiente:

*“En el marco de los Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos (CEE), **resultaba necesario definir y dotar de certeza la realización de diversos procedimientos y procesos por parte de los regulados**, es decir personas morales o empresas productivas del Estado, que pretendan celebrar alianzas o asociaciones en las que se lleve a cabo la cesión del control corporativo y de gestión o del control de las operaciones respecto de los CEE. Por lo anterior, y derivado de las lecciones aprendidas durante la implementación de la regulación, **resultó necesaria una reestructuración profunda de la misma que derivó en la emisión de un nuevo instrumento que tomara en consideración las áreas de oportunidad detectadas**. Entre ellas, la regulación de diversos procesos que no se detallan en la normativa vigente. Dichos procesos, que se regulan de forma expresa en el Anteproyecto, incluyen la acreditación de capacidades, autorización de cesión, modificación a la conformación del Contratista, modificación o cambio del capital social o de los porcentajes de interés de participación o la constitución de gravámenes”.*

Énfasis añadido por la CONAMER.

A partir de lo anterior, en el oficio emitido por este órgano administrativo desconcentrado comentó a la CNH lo siguiente:

1. Abundar en la información del planteamiento expuesto, toda vez que, si bien indicó algunas necesidades del contexto de los lineamientos propuestos, tales como, definir y precisar diversos procedimientos o la necesidad de reestructuración; no incluyó las **causas y el origen de tales necesidades**, es decir, es medular que la CNH aporte datos concisos de lo ocurrido durante la implementación de los lineamientos vigentes, que incluso esa Comisión refiere en los considerandos de la Propuesta Regulatoria:
2. Realizar un comparativo de cuál fue la experiencia obtenida por las acciones regulatorias **actuales que no han resultado eficaces y eficientes**, y cuáles fueron esos requisitos que no permitieron llevar a cabo procedimientos adecuados, y qué hace necesaria la reestructuración de los lineamientos vigentes.



En virtud de lo anterior, la CNH responde en su documento anexo denominado "Respuesta a Ampliaciones y Correcciones.docx", de la siguiente manera:

"Respuesta

Para la elaboración del Anteproyecto, la CNH sostuvo reuniones de trabajo entre diversas unidades administrativas de la misma, de entre las que destacan la Dirección General Jurídica de Asignaciones y Contratos (DGJAC) y la Dirección General de Contratación para la Exploración y Extracción (DGCEE), así como con las diversas ponencias de los Comisionados que conforman el Órgano de Gobierno de la CNH. Derivado de dichas reuniones, se recopilaron diversas manifestaciones por parte de las unidades administrativas involucradas, de entre las que destacan las siguientes:

· Acreditación de capacidades: Los Lineamientos por los que se establecen los requisitos y el procedimiento para celebrar alianzas o asociaciones en las que se lleve a cabo la cesión del control corporativo y de gestión o del control de las operaciones, respecto de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos (Lineamientos Vigentes), consideran la "acreditación de capacidades técnicas, financieras y legales" dentro del procedimiento por el que se autorizan las alianzas o cesiones, sin embargo, no se describe claramente el procedimiento mediante el cual los interesados puedan obtener dicha acreditación, lo que genera incertidumbre y en diversas ocasiones ha propiciado la generación de prevenciones y solicitudes de información adicionales por parte de la Comisión, retrasando el tiempo de respuesta del trámite y generando costos de oportunidad para los operadores.

En este sentido, la CNH identificó la necesidad de establecer el procedimiento para la acreditación de capacidades mediante un trámite independiente a la autorización de alianzas o cesiones, que permita garantizar que los terceros que sean sujetos de las alianzas o cesiones cuenten, al menos, con las mismas capacidades que fueron exigidas en las licitaciones correspondientes, y que otorgue certeza jurídica a los interesados, al mismo tiempo que mejore la eficiencia en los trámites de autorización de cesiones y alianzas.

· Procedimientos relacionados con los gravámenes: En los Lineamientos Vigentes no se considera la autorización de gravámenes, no obstante, la Ley de Hidrocarburos establece en el artículo 85, fracción II, que la CNH puede imponer sanciones como producto de la celebración de un gravamen sin la aprobación correspondiente.

Al no existir un procedimiento para la autorización de gravámenes, los titulares de contratos para la exploración y extracción se encuentran en incertidumbre jurídica para poder celebrarlos, pese a que la imposición de estos instrumentos constituye una práctica común para la obtención de financiamiento en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

GLS

11



Por lo anterior, la CNH consideró necesario incorporar un procedimiento para la autorización de gravámenes en el Anteproyecto, con el fin de otorgar certeza jurídica a los regulados.

Respecto a la solicitud de cuadro comparativo de acciones regulatorias actuales, se remite la información requerida en el anexo único del presente documento."

Con base en la respuesta e información planteada por la CNH, la CONAMER considera que sus observaciones fueron parcialmente atendidas, ya que si bien comenta nuevamente en su respuesta la falta de procedimientos claros en la regulación actual, tal como, la necesidad de establecer el procedimiento para la acreditación de capacidades mediante un trámite independiente a la autorización de alianzas o cesiones, y la necesidad de mejorar la eficiencia en los trámites vinculados al tema objeto de la Propuesta Regulatoria, esta Comisión reitera las observaciones planteadas en el oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones del pasado mes de abril, es decir, incluir las causas y el origen de tales necesidades que ameritan las acciones regulatorias propuestas, y de ser factible presentar evidencias de su existencia y magnitud, lo anterior a efectos de caracterizar de mejor forma la problemática identificada.

III. Alternativas a la regulación.

Con la finalidad de responder el numeral 4 del formulario del AIR, la CNH identificó diversas alternativas, así como los costos y beneficios que representaría cada una de ellas, describiendo lo siguiente:

- a) **No emitir regulación alguna:** Esta alternativa no es aplicable para resolver la problemática, ya que no emitir disposición alguna contraviene lo establecido en la fracción XI del artículo 31 de la LH, según el cual la Comisión deberá emitir Lineamientos para aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones, y el artículo 39, fracción V, de la LORCME, según el cual la Comisión se asegurará de que los procesos administrativos a su cargo, respecto de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se realicen con apego a los principios de transparencia, honradez, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia. El sector de hidrocarburos es un sector altamente dinámico debido a su intensidad en capital y a los cambios tecnológicos asociados a su función de producción, lo cual demanda que el marco regulatorio converja a un punto en el que la regulación se encuentre a un nivel muy cercano a las actividades de los agentes económicos. En este contexto, la no implementación del marco regulatorio al sector hidrocarburos conlleva que los Operadores Petroleros acudan a las soluciones privadas, las cuales siempre serán diferentes a las soluciones óptimas sociales. En consecuencia, es necesario implementar el presente anteproyecto para así asegurar que el desarrollo de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos permitan satisfacer las necesidades del mercado, fomentando el desarrollo eficiente de la industria, y se lleven a cabo en beneficio del país. Cabe señalar que, si no se emite regulación alguna, los Contratistas deberán continuar observando los Lineamientos Vigentes, por lo que no contarán con reglas claras respecto de diversos procedimientos, asimismo, podrán incurrir en altos costos derivados de presentar incorrectamente las solicitudes.





- b) **Esquemas de autorregulación:** Esta alternativa no es aplicable para resolver la problemática, ya que no emitir disposición alguna contraviene lo establecido en la fracción XI del artículo 31 de la LH, según el cual la Comisión deberá emitir Lineamientos para aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones, y el artículo 39, fracción V, de la LORCME, según el cual la Comisión se asegurará de que los procesos administrativos a su cargo, respecto de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se realicen con apego a los principios de transparencia, honradez, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia. Si bien se advierte que en los esquemas de autorregulación los Operadores que pretendan llevar a cabo cesiones, cambios corporativos o gravámenes son responsables de establecer sus procedimientos y especificaciones, adecuándolos a sus necesidades técnicas y financieras, dicha alternativa entrañaría que las actividades de dichos Operadores no busquen fomentar el desarrollo eficiente de la industria ni promover la competencia en el sector. Un elemento importante a considerar en los esquemas alternativos de regulación se asocia con la creación de incentivos económicos colaterales, por lo que de establecer un esquema de este tipo, los procedimientos podrían no realizarse de manera idónea, buscando únicamente la obtención de beneficios privados. En consecuencia, la instauración de esquemas de autorregulación podría implicar que los procedimientos adoptados por los Operadores Petroleros no sean los adecuados, lo que podría implicar un pobre desarrollo del sector. Por otro lado, dado que ya existe una regulación vigente, los esquemas autorregulatorios contravendrían lo establecido en dicha regulación, por lo cual los Operadores Petroleros podrían incurrir en multas conforme lo dispone el artículo 85 de la Ley de Hidrocarburos.
- c) **Esquemas voluntarios:** Esta alternativa no es aplicable para resolver la problemática, ya que no emitir disposición alguna contraviene lo establecido en la fracción XI del artículo 31 de la LH, según el cual la Comisión deberá emitir Lineamientos para aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones, y el artículo 39, fracción V, de la LORCME, según el cual la Comisión se asegurará de que los procesos administrativos a su cargo, respecto de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se realicen con apego a los principios de transparencia, honradez, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia. Por ende, en estas actividades, el Estado no puede conceder la potestad de auto regular aspectos de orden público a los particulares, toda vez que el Estado lleva a cabo el desarrollo de las políticas públicas con la premisa base de proteger los bienes de interés común plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente, la presente alternativa representa un esquema de cooperación entre el Estado y los operadores petroleros. En consecuencia, el Operador Petrolero decidirá auto adherirse si se configura el supuesto de que los beneficios generados a través del instrumento regulatorio son mayores o iguales a los que obtendría si no participara.
- d) **Incentivos económicos:** Esta alternativa no es aplicable para resolver la problemática, ya que no emitir disposición alguna contraviene lo establecido en la fracción XI del artículo 31 de la LH, según el cual la Comisión deberá emitir Lineamientos para aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones, y el artículo 39, fracción V, de la LORCME, según el cual la Comisión se asegurará de que los procesos administrativos a su cargo, respecto de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se realicen con apego a los principios de transparencia, honradez, certeza, legalidad,

GLS

N.



objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia. No obstante, el componente de incentivos económicos es una herramienta que podría influir en el comportamiento público o privado. Para que esta influencia sea efectiva generalmente se ampara en las condiciones socioeconómicas del agente económico, es decir, se crea un incentivo para que el agente encuentre económicamente atractivo el cumplir con el esquema de regulación propuesta. Asimismo, el mercado de los hidrocarburos está integrado por oferentes con factores de producción intensivos en capital, en virtud de los altos requerimientos tecnológicos para la exploración y extracción de hidrocarburos, lo cual vislumbra un sector industrial complejo, integrado por empresas de alto poder adquisitivo. Considerando la premisa del aporte de los incentivos económicos y el tipo de estructura económica del sector hidrocarburos, se resuelve que la presente alternativa de regulación no es viable al caso concreto en análisis, toda vez que la capacidad económica de los Operadores Petroleros no permite instaurar un incentivo suficientemente atractivo para generar un efecto positivo. Por otro lado, esta alternativa implicaría que, además de emitir las modificaciones contempladas en el Anteproyecto, se brinde un subsidio por parte del Estado a cada uno de los Operadores Petroleros para los cuales resulta aplicable. Los incentivos económicos para actividades del Sector Hidrocarburos se consideran como costo social o beneficio negativo, en el sentido de que son recursos públicos que dejan de canalizarse a otros fines tales como educación, salud, etc., y que requieren el uso de fuentes de ingresos estatales tales como deuda o impuestos que finalmente se verán reflejados en costos para los ciudadanos.

- e) **Otro tipo de regulación:** El emitir un mecanismo diferente al anteproyecto o no emitir disposición alguna contraviene lo establecido en la fracción XI del artículo 31 de la LH, según el cual la Comisión deberá emitir Lineamientos para aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones, y el artículo 39, fracción V, de la LORCME, según el cual la Comisión se asegurará de que los procesos administrativos a su cargo, respecto de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se realicen con apego a los principios de transparencia, honradez, certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia. En este sentido, la estimación del costo y beneficio de las alternativas de regulación resulta inoperante en virtud de que la finalidad del Anteproyecto es otorgar certeza jurídica a los regulados respecto de los procedimientos para la acreditación de capacidades, autorización de cesión, modificación a la conformación del Contratista, modificación o cambio del capital social o de los porcentajes de interés de participación o la constitución de gravámenes, lo cual constituye un beneficio para la industria y el Estado que deriva de un mandato constitucional.

Asimismo, ese Órgano Regulador Coordinado en materia energética, hizo un análisis de costos y beneficios para cada alternativa revisada, quedando como sigue:

Tabla 2. Costo-Beneficio de las alternativas

	No emitir regulación	Esquema de autorregulación	Esquema voluntario	Incentivos económicos
Costo de la alternativa	0	\$1,700,207,400.00	\$1,700,207,400.00	\$1,000,086,480



	No emitir regulación	Esquema de autorregulación	Esquema voluntario	Incentivos económicos
Beneficio de la alternativa	\$1,392,508,033	\$170,189.00	\$170,189.00	\$1,292,499,3985
Beneficio Neto	\$1,392,508,033.00	1,700,037,211.00	\$1,700,037,211.00	\$292,412,905.00

Fuente: Elaboración de la CONAMER con información de la CNH.

Al respecto, la CONAMER toma nota de información presentada en el AIR, en la cual esa Comisión indicó las ventajas y desventajas de las opciones analizadas comparadas contra la emisión de la Propuesta Regulatoria, en este sentido, esta Comisión recomienda a la CNH que precise si los datos de la primera alternativa (no emitir regulación) son correctos, debido a que los costos presentados son nulos contra los beneficios de no emitir regulación.

IV. Impacto de la regulación.

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Para atender la solicitud del numeral 6 del formulario del AIR, relativo a si la emisión de la Propuesta Regulatoria crea, modifica o elimina trámites, la CNH incluyó un documento denominado "Anexo 2. Trámites Cesiones.docx", mediante el cual incluyó diferentes acciones que se realizarían a partir de la emisión de la Propuesta Regulatoria, a saber:

A. Trámites de nueva creación:

1. Solicitud para acreditación de capacidades.
2. Solicitud de determinación de requisitos de precalificación.
3. Entrega de garantías. Modalidad 1. Garantías de cumplimiento.
4. Entrega de garantías. Modalidad 2. Garantías corporativas.
5. Solicitud de suscripción del convenio modificatorio del contrato.
6. Aviso de modificación de los porcentajes de interés de participación.
7. Solicitud para constituir un gravamen. Modalidad 1. Gravamen.
8. Solicitud para constituir un gravamen. Modalidad 2. Institución financiera o garantía.
9. Aviso de formalización del gravamen.
10. Notificación de modificaciones o terminación del gravamen.
11. Solicitud de autorización de cesión. Autorización de cesión de control corporativo y de gestión.
12. Solicitud de autorización de cesión. Autorización de cesión del control de las operaciones.
13. Aviso de formalización de la cesión del control corporativo y de gestión o de la cesión del control de las operaciones.
14. Aviso de cambio de estructura del capital social.
15. Entrega de documentación previo a la formalización del convenio modificatorio.
16. Solicitud de devolución de garantías.

GLS

N





B. Trámites a eliminar:

1. Trámite CNH-07-005-A. Autorización de cesión de control corporativo y de gestión o de las operaciones. -Autorización de cesión de control corporativo y de gestión.
2. Trámite CNH-07-005-B. Autorización de cesión de control corporativo y de gestión o de las operaciones. -Autorización de cesión del control de las operaciones.
3. Trámite CNH-07-002. Aviso de formalización de la cesión del control corporativo y de gestión o de la cesión del control de las operaciones.
4. Trámite CNH-07-003. Suscripción del convenio modificatorio.
5. Trámite CNH-07-004. Solicitud de constancia de cumplimiento de las obligaciones del cedente.
6. Trámite CNH-07-001. Aviso de cambio de estructura del capital social o cesión del interés de participación.
7. Trámite CNH-07-006. Solicitud para la determinación de los requisitos de precalificación respecto de contratos no adjudicados a través de un proceso de licitación.

A partir de lo anterior, la CONAMER considera que esa Comisión atendió la sección del AIR que nos ocupa, debido a que incluyó integralmente los elementos que debe contener un trámite de conformidad con el artículo 46 de la LGMR; tales como: i) medio de presentación, requisitos, vigencia, tipo de ficta, así como la población a los que van dirigidos, además del sustento jurídico y la justificación correspondiente en la que señala que es necesario incluir en la ficha del trámite los requisitos específicos solicitados para cumplir de manera específica con los Lineamientos propuestos, lo cual otorga certeza jurídica a los particulares interesados.

2. Acciones regulatorias

En relación con la sección del AIR en la cual se solicita que la Dependencia u Organismo Descentralizado seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites, y con base en la información remitida por la CNH en el formulario del AIR enviado originalmente, este Órgano Desconcentrado observó lo siguiente:

- La CNH incluyó numerales del texto de la Propuesta Regulatoria que refieren acciones regulatorias relativas a los trámites ya reportados en la sección anterior del presente oficio, tal como la acción relativa al artículo 6, *De los requisitos generales y formalidades de las solicitudes*, no obstante, la presente sección tiene que ver con acciones regulatorias **distintas a trámites**;
- En relación con la justificación del artículo 12, *De las Personas que no podrán ser Cesionarios*, la CNH reconoce la acción regulatoria como establecimiento de prohibiciones, sin embargo, en la justificación indica que no constituye una nueva prohibición, lo cual resulta inconsistente;
- Respecto de la justificación incluida para los artículos 12, *De las Personas que no podrán ser Cesionarios*, artículo 18, *De las solicitudes que no serán*



autorizadas, artículo 19, Del contenido de la Autorización y artículo 20, Del cese de efectos de la Autorización; la CNH **refiere en todos los casos que no generan ningún costo para los contratistas, toda vez que esas acciones se retoman de los lineamientos vigentes**, no obstante, en el Transitorio Segundo de la Propuesta Regulatoria se establece lo siguiente:

“Segundo. Se abrogan los Lineamientos por los que se establecen los requisitos y el procedimiento para celebrar Alianzas o asociaciones respecto de los Contratos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2017, así como su modificación, publicada en el mismo medio el 17 de diciembre de 2020 y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente Acuerdo.”

A partir de lo anterior, la CONAMER considera que, si en la Propuesta Regulatoria indica que los lineamientos vigentes ya no tendrán efectos jurídicos totales, las acciones contenidas en los lineamientos propuestos son de nueva creación, y por ello se generan costos para los contratistas, pues implican acciones regulatorias nuevas.

Con base en lo anterior, la CNH en el documento de respuesta a la solicitud de Ampliaciones y Correcciones que nos ocupa plantea lo siguiente:

Del comentario 1:

“...Respuesta

En atención al comentario, se elimina la acción correspondiente al artículo 6 del listado de acciones regulatorias en el archivo “Anexo 3. Acciones Regulatorias Cesiones V.2.”

Del comentario 2:

“...Respuesta

En atención al comentario, se modifica la justificación correspondiente al artículo 12, de las personas que no podrán ser cesionarios, en el archivo “Anexo 3. Acciones Regulatorias Cesiones V.2.”

Del comentario 3:

“...Respuesta

En atención al comentario, se modifican las justificaciones de los artículos 12, 18 y 20, y se elimina la acción regulatoria correspondiente al artículo 19, toda vez que describe el contenido de la autorización que emitirá la CNH en su carácter de autoridad reguladora, y aún (SIC) cuando se establece la obligación de entregar las garantías correspondientes, esta acción ya se encuentra incluida en los trámites número 3 y 4 incluidos en el archivo “Anexo 2. Trámites Cesiones.docx”. En este

GLS

N:



sentido, el artículo 19 no implica ninguna acción regulatoria nueva para los operadores.

Los cambios mencionados se encuentran en el archivo "Anexo 3. Acciones Regulatorias Cesiones V.2".

De la revisión a la nueva información enviada en los anexos referidos por la CNH, la CONAMER advierte que, en la información relativa a las acciones regulatorias, esa Comisión volvió a incluir acciones que son parte de la información de los trámites ya reportados en el numeral 6 del formulario de AIR, misma que se enuncia de manera enunciativa más no limitativa, a saber:

"...Artículo 19. Del contenido de la Autorización. Las Autorizaciones que emita la Comisión a través de resoluciones de su Órgano de Gobierno, contendrán, al menos, los siguientes elementos:

- I. Datos generales del Contrato respectivo;*
- II. Nombre, denominación o razón social del Cedente, Cesionario y Contratista;*
- III. La obligación de entregar las garantías que al efecto corresponda emitir o entregar de acuerdo con el Contrato, y*
- IV. En su caso, el proyecto de convenio modificatorio del Contrato que corresponda.*

Artículo 20. Del cese de efectos de la Autorización. La Autorización cesará sus efectos y la Comisión mantendrá en los mismos términos y condiciones el Contrato de que se trate, y en ninguna circunstancia, se entenderá modificada la relación jurídica entre la Comisión y el Contratista, en los siguientes supuestos:

- I. Que no se notifique a la Comisión en tiempo el aviso de formalización de la Cesión al que se refiere el artículo 21 de los Lineamientos;*
- II. Que la Comisión determine que la modificación de los documentos a que hace referencia el artículo 23 de los Lineamientos afecta la acreditación de los requisitos correspondientes;*
- III. Que el Cesionario omita la presentación de la documentación solicitada a que se refiere el artículo 23 de los Lineamientos, o*
- IV. Que el Cesionario no suscriba el convenio modificatorio del Contrato, a que se refiere el artículo 22 de los Lineamientos, por cualquier otra causa imputable al mismo, dentro del plazo establecido para ello."*

Es importante mencionar que no deben repetirse las acciones y elementos derivadas de los trámites, debido a que, los numerales 6 y 7 del formulario del AIR están encaminados a objetivos distintos, y además es importante diferenciar lo que corresponda, a efectos de estimar su impacto económico de manera más precisa y cercana al contenido de la Propuesta Regulatoria y, en su momento, aplicación.

GLS



3. Análisis Costo-Beneficio

3.1 De los costos:

- Grupo o industria al que le impacta la regulación: Contratistas.

Para atender el apartado de análisis de impacto económico de la Propuesta Regulatoria, la CRE incluyó en el formulario del AIR que nos ocupa un documento denominado "Anexo 5. Análisis costo – beneficio Cesiones", en el cual desglosa la carga administrativa que implicaría su publicación a partir de los siguientes elementos:

1. El costo por cada trámite a crear y cuantificó el monto de los requisitos que integran cada trámite, mediante el número de horas necesarias para cumplir la actividad asociada al requisito por el costo de elaboración del mismo (determinado por el salario por hora de trabajador con las competencias requeridas);
2. El costo de oportunidad, el cual se define como los recursos que dejan de fluir en la economía dado que la autoridad tarda un cierto tiempo en dar resolución al agente regulado, incluyendo la metodología de cálculo, y
3. El costo económico total agregado, el cual obtuvo de la suma del producto de la carga administrativa multiplicada por la frecuencia de entrega del trámite, estimándola a partir de la cantidad de trámites que se espera recibir anualmente, basado en la experiencia de la CNH.

3.2 De los beneficios:

- Grupo o industria al que le impacta la regulación: Contratistas.

Los elementos analizados por la CNH considerando también el cálculo de la carga administrativa y costo de oportunidad para la estimación de los beneficios son los siguientes:

1. Eliminación de trámites;
2. Reducción de prevenciones, y
3. Devolución oportuna de la garantía.

Tabla 3. Relación costo-beneficio

A. Costos por cumplir con la regulación	\$ 1,000,086,480
A.1. Costos de trámites	\$ 1,000,070,080
A. 2. Costos de acciones regulatorias	\$ 16,400
B. Beneficios esperados derivados de la regulación	\$ 1,392,508,033
B.1. Beneficios por eliminación de trámites	\$ 408,621,118
B.2. Beneficios por reducción de prevenciones y aclaraciones	\$ 242,322,965



B.3. Beneficios por devolución oportuna de garantías	\$ 741,563,949
C. Beneficio neto de la regulación	\$ 392,421,553

Fuente: La CNH.

A partir de lo anterior, y considerando las observaciones del presente Dictamen en las secciones de trámites y acciones regulatorias, en relación con analizar nuevamente las disposiciones que pertenecen a los primeros o las segundas, y evitar duplicar la estimación económica de factores o requisitos contenidos en la Propuesta Regulatoria, la CONAMER queda a la espera de las modificaciones a las que haya lugar.

V. Cumplimiento y aplicación de la propuesta.

Por lo que respecta al numeral 12 del formulario del AIR, relativo a los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la CNH indicó que cuenta con los recursos técnicos y jurídicos necesarios para la implementación de la regulación, por lo que, la Comisión no requiere recursos públicos adicionales. Asimismo, refirió que la implementación de la regulación y su seguimiento se dará a través de la Dirección General Jurídica de Asignaciones y Contratos, así como por la Dirección General de Contratación para la Exploración y Extracción, de conformidad con lo establecido en los artículos 13, fracción II, inciso g); 27, fracciones VII y X y 28, fracción V del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos⁴, derivado de lo cual la CONAMER da por atendida la presente sección del formulario del AIR.

VI. Evaluación de la propuesta.

Por lo que respecta al numeral 13 del formulario del AIR, relativo a los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, la CONAMER considera que ese Órgano Regulador atendió lo solicitado en el formulario de AIR, toda vez que la CNH a través de la Dirección General Jurídica de Asignaciones y Contratos, así como por la Dirección General de Contratación para la Exploración y Extracción evaluará la información remitida por los titulares de un contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos que tengan la pretensión de llevar a cabo un cambio de interés de participación, cambio de control operativo y de gestión, imposición de gravámenes, así como la acreditación de capacidades técnicas, financieras o legales, según corresponda, bajo el ámbito de sus facultades establecidas en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

VII. Consulta Pública.

En relación con el numeral 14 del formulario de AIR, en el que se solicita se indique si ¿Se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación?, esa Comisión indico que se formó un comité técnico para la elaboración conjunta del anteproyecto, en el que se propusieron ajustes a diversas definiciones (actividades petroleras, capacidades legales, cesión, lineamientos, entre otros); se modificó lo relativo a la Constancia de precalificación y comentarios generales sobre el procedimiento de obtención y presentación; y se corrigieron, actualizaron requisitos y plazos relativos a diversos trámites.

GLS

⁴ Publicado en el DOF el 27 de junio de 2019, última reforma el 06 de enero de 2021.

11





Asimismo, es conveniente señalar que desde el día en que se recibió la Propuesta Regulatoria se hizo pública a través del portal electrónico de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR; por lo que se han recibido comentarios de parte de sectores interesados en la Propuesta Regulatoria, por lo que resulta necesario que esa Comisión responda a todos y cada una de las observaciones vertidas argumentado si resultan procedentes o no, tales comentarios pueden ser consultados en la siguiente liga electrónica:

<https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/27043>

Por todo lo expresado con antelación, la CONAMER queda en espera de que la CNH brinde la respuesta correspondiente al presente **Dictamen Preliminar**, manifestando sus argumentos respecto de los comentarios realizados y, en su caso, realice las modificaciones que correspondan al formulario del AIR y/o al anteproyecto, o bien, justifique las razones por las que no consideró pertinente su incorporación, en cumplimiento con lo señalado por el artículo 75 de la LGMR.

Cabe señalar, que esta Comisión se pronuncia sobre el AIR y la Propuesta Regulatoria en los términos en que fueron presentados, sin prejuzgar sobre cuestiones de legalidad, competencia y demás aspectos distintos a los referidos en el Artículo 8 de la LGMR.

El presente se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados en el presente oficio, así como en los Transitorios Séptimo y Décimo de la LGMR, y en el artículo 9, fracción XI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁵.

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

ATENTAMENTE,

Lic. Jessica Poblano Ramírez, Coordinadora General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos, en suplencia por ausencia del Titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, con fundamento en lo establecido por los artículos Séptimo y Décimo Transitorios de la Ley General de Mejora Regulatoria y el diverso 15 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

GLS

⁵ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

