
RIESGOS DE CORRUPCIÓN

EN PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL



Ethos
INNOVACIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN PROYECTOS CON IMPACTO — AMBIENTAL

Autoría:
Néstor Genis

Supervisión:
Laure Delalande

Revisión:
Liliana Alvarado y
Javier González

Diseño:
Irlanda Galicia

Agradecemos a las y los especialistas y activistas consultados para fortalecer esta publicación; en particular, a Olimpia Castillo, David Ruíz, Beatríz Olivera, Alfredo Méndez y Emilio Godoy. Esto no les hace responsables del contenido de la investigación. Asimismo, reconocemos la labor de Carolina Plata y Rosa Castañeda por su apoyo en la revisión bibliográfica y hemerográfica.

Índice

Introducción	3
1 Antecedentes: proyectos con impacto ambiental, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana	4
1.1 ¿Qué son los proyectos con impacto ambiental?	5
1.2 Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana	5
2 Riesgos de corrupción en la aprobación y seguimiento de los proyectos con impacto ambiental	7
2.1 Proceso de aprobación	8
2.1.1 Falta de consultas a pueblos y comunidades indígenas	8
2.1.2 Procesos de participación ciudadana deficientes	8
2.1.3 Autoevaluación de impacto ambiental	10
2.1.4 Puertas giratorias	11
2.2 Proceso de seguimiento	11
2.2.1 Deficiente seguimiento de responsabilidades de mitigación de impacto ambiental	11
2.2.2 Opacidad en la atención de denuncias y sanciones	11
2.2.3 Recortes presupuestarios a dependencia supervisora	12
3 Recomendaciones	14
Notas	18
Referencias bibliográficas	20
Anexo 1	22

Introducción

México es un país rico en recursos naturales, sin embargo, las deficiencias regulatorias en el sector ambiental han facilitado su explotación desmesurada, causando graves daños ecológicos y sociales. Esta forma de aprovechamiento ambiental en la que se priorizan los intereses económicos sobre los sociales y ambientales no es sostenible, pues pone en riesgo la conservación de estos recursos y los beneficios que proveen, no solo para las futuras generaciones, sino también para las actuales.

Parte importante de esta problemática está relacionada con el desarrollo de proyectos con impacto ambiental, que son aquellas obras o actividades que pueden generar un desequilibrio ecológico, las cuales pueden desarrollarse en sectores como el industrial, inmobiliario, eléctrico, de hidrocarburos, entre otros. Dado los grandes intereses económicos que movilizan, así como la complejidad de los procesos de regulación relacionados, este tipo de obras son particularmente vulnerables a actos de corrupción.

Por ello, el presente documento propone identificar las áreas de riesgo y las medidas para mitigarlas. Para ello, se analizan los procesos de aprobación y seguimiento de algunos proyectos con impacto ambiental a nivel federal. El análisis se realiza a partir del estudio de 10 casos, entrevistas con especialistas y activistas, así como investigación documental. En un segundo momento, se formulan y detallan 7 recomendaciones para atender esta problemática.

ANTECEDENTES: PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1

1.1

¿Qué son los proyectos con impacto ambiental?

Se denominan proyectos con impacto ambiental a aquellas obras o actividades que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas¹. Para tratar de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de los proyectos sobre el medio ambiente, estos se deben someter a una evaluación de impacto ambiental a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)².

Para los proyectos en los que se considera que se puede tener un mayor impacto sobre el medio ambiente, la normativa establece la realización de una manifestación de impacto ambiental (MIA)³. La MIA consta de un estudio técnico-científico que indica los efectos que puede ocasionar una obra o actividad sobre el medio ambiente, así como las medidas preventivas que podrían minimizar los efectos negativos (PROFEPA, 2019; Eregulations, 2022).

La SEMARNAT es la dependencia encargada de evaluar y, en su caso, aprobar la MIA presentada por la persona, empresa, dependencia u organización que impulsa el proyecto (el promovente). El trámite de la MIA se puede concluir de tres formas: negado, autorizado o autorizado con condicionantes⁴. Una vez aprobada la MIA, el promovente se compromete a respetar los términos y condiciones establecidos en el dictamen de aprobación correspondiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es la institución encargada de supervisar de forma periódica el cumplimiento de los acuerdos establecidos para el desarrollo del proyecto, así como, en su caso, sancionar al promovente.

Muchos de estos proyectos se consideran estratégicos para el desarrollo del país, ya sea por el tipo de bienes o servicios que pueden proveer o por la inversión y generación de empleos que implican. Aunque estos efectos pueden parecer muy benéficos para el desarrollo del país, en caso de que los procesos de aprobación y seguimiento del

del impacto ambiental no sean rigurosos, los costos pueden ser mayores a las ganancias e, incluso, irreversibles.

Debido a los grandes intereses económicos que se manejan para este tipo de actividades y la complejidad de los procesos de aprobación y seguimiento, este sector puede ser particularmente vulnerable a actos de corrupción. Por ello, es indispensable asegurar que estos proyectos integren principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, de tal forma que se reduzcan estos riesgos.

1.2

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

A lo largo de los procesos de aprobación y seguimiento, existe el riesgo de que se cometan diversas faltas administrativas o actos de corrupción. Para contrarrestar estos riesgos, es necesario contar con mecanismos para: **1) identificar y solucionar cuestiones y problemas ambientales lo antes posible; 2) hacer que las agencias y organismos gubernamentales, las oficinas y las empresas sean responsables de las decisiones que afectan al medio ambiente y los recursos naturales; y 3) garantizar que los ciudadanos sean incluidos y participen en los procesos de toma de decisiones que afectan al medio ambiente** (Transparency and Accountability, 2011).

Una herramienta para llevar a cabo lo anterior es la metodología TAP (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, por sus siglas en inglés), que se basa principalmente en el acceso a la información. Este es garantizado por la transparencia y la rendición de cuentas mientras que, a través de la participación ciudadana, se busca que la ciudadanía sea la consumidora de dicha información. A partir de estos tres elementos, **las personas pueden evaluar la eficacia de la acción pública y exigir que el sector gubernamental actúe de una forma u otra, por ejemplo para mejorar su desempeño** (Harrison y Sagoyo 2014).

Partiendo de lo anterior, el presente *policy brief* identifica algunos de los principales riesgos de corrupción en los procesos de aprobación y seguimiento de los proyectos con impacto ambiental regional (PIA) mediante el análisis transversal de problemáticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Este análisis se nutre del estudio de 10 casos de PIA, entrevistas con especialistas y personas activistas, así como del análisis documental de la información publicada por la SEMARNAT, la PROFEPA y otras dependencias.

Definiciones de TAP:

Transparencia	Entorno en el que la información generada por el gobierno y de toma de decisiones se proporciona al público de manera comprensible, accesible, oportuna y de calidad, de forma tal que la ciudadanía pueda realizar inferencias verificables con ella (Transparencia Presupuestaria, s.f.; Michener and Bersh, 2013 en Harrison y Sayogo, 2014).
Rendición de cuentas	Condiciones institucionales para que la ciudadanía evalúe de manera informada las acciones del gobierno, demande la responsabilidad en la toma de decisiones gubernamentales y se exijan sanciones, de ser necesarias (Transparencia Presupuestaria, s.f.).
Participación ciudadana	Posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que les afectan, de tal forma que estas sean más efectivas, se delibere de manera justa e informada y con mayor legitimidad (Transparencia Presupuestaria, s.f.; Harrison y Sayogo, 2014).

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL

2

2.1

Proceso de aprobación

2.1.1 Falta de consultas a pueblos y comunidades indígenas

El desarrollo de los PIA debe ser informado y consensuado con las poblaciones que puedan verse afectadas por este. Particularmente, cuando se trata de territorios con poblaciones indígenas, el segundo artículo de la Constitución y los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵, entre otras disposiciones legales⁶, establecen el derecho de los pueblos originarios a ser consultados.

A pesar de esto, la realización de consultas previas, libres, de buena fe, informadas y culturalmente adecuadas tiende a ser más una excepción que una regla. Aunque no es posible determinar el porcentaje exacto de PIA en los que se realizan consultas a las comunidades indígenas —dado que las autoridades competentes no publican información sistematizada al respecto⁷— tanto la revisión documental llevada a cabo para este documento como la recopilación de casos y los resultados de las entrevistas, respaldan esta afirmación.

Parte sustancial del problema es que **todavía no existe una Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas que regule este tipo de ejercicios**⁸. Aunque desde hace tiempo se han impulsado algunas propuestas⁹ y ejercicios participativos¹⁰ para resolver este problema, no se ha conseguido un consenso en torno a ello. En el intento más reciente, se logró la aprobación de la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (Cámara de Diputados, abril de 2021). No obstante, aún se encuentra en proceso de aprobación por parte del Senado.

Ante este panorama, resulta fácil para las empresas obviar este requisito e iniciar operaciones sin previo aviso a las comunidades. La población es informada sobre el proyecto cuando este ya se ha puesto en

marcha. Es común que las comunidades se organicen para detener los proyectos o, mínimamente, garantizar para detener los proyectos o, mínimamente, garantizar su derecho a la consulta. No obstante, **los procesos judiciales correspondientes son complejos, largos, costosos y desgastantes, y no todas las comunidades pueden sostenerlos**. En el mejor de los casos, reciben asesorías de centros de derechos humanos u otras organizaciones de la sociedad civil, pero la oferta de este tipo de apoyo sigue siendo limitada.

Aun cuando se consiga una sentencia favorable gracias a la cual se suspenda el proyecto y se ordene realizar una consulta, al haberlo iniciado se violan tanto el carácter previo de la consulta como el principio de buena fe.

Asimismo, algunas organizaciones han detectado que **cuando se realizan estos ejercicios, frecuentemente se presentan problemas de ausencia de información veraz, accesible y culturalmente adecuada, procesos culturalmente inadecuados, intromisión de los desarrolladores del proyecto en el proceso, instigación al conflicto para generar división en las comunidades, agresiones a los pueblos consultados y errores en la identificación del sujeto de consulta** (CEMDA y Fundar, 2018). Asimismo, aunque la comunidad decida rechazar la realización de un proyecto mediante el proceso de consulta, este resultado no es vinculante, por lo que en los hechos no se garantiza que el proyecto no se lleve a cabo, aunque la población no esté de acuerdo con ello.

2.1.2 Procesos de participación ciudadana deficientes

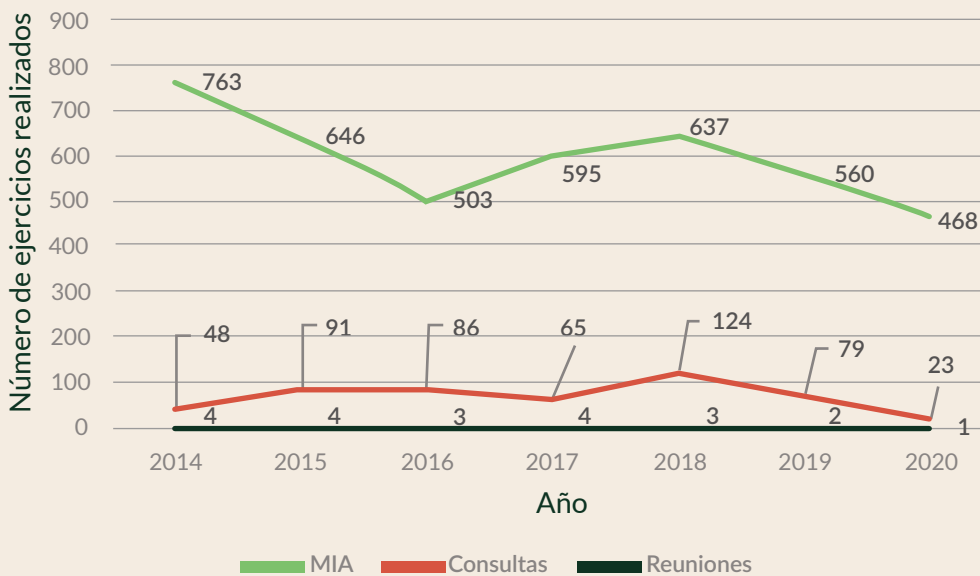
La legislación ambiental también contempla que **cualquier persona de la comunidad involucrada puede solicitar que se realice una consulta pública**¹¹. Durante este ejercicio, se pueden proponer medidas de prevención, mitigación y observaciones al proyecto, mismas que deben ser tomadas en cuenta e incorporadas en la resolución de la MIA¹². Sin embargo, debido al desconocimiento y los plazos cortos que suelen manejarse, es poco factible que la ciudadanía utilice este recurso¹³. Así, en promedio, **solo 12% de las MIA presentadas entre 2014 y 2020 pasaron por una consulta pública**. Además, resalta la tendencia a la baja desde su

punto más alto en 2018, en ese año 19% de las MIA contaron con una consulta; mientras que en 2020 fueron solo 5% (Ver Gráfica 1).

Como parte del proceso de consulta pública se puede solicitar también una reunión pública de información¹⁴ en la cual el promotor debe explicar los aspectos técnicos del proyecto, los posibles daños y las medidas de prevención y mitigación que propone. El porcentaje de MIA que han sido alimentadas con este tipo de ejercicios es ínfimo. Para el periodo 2014-2019, el porcentaje anual promedio de los proyectos que promovieron reuniones públicas no llegó ni a 1% (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1

Histórico de MIA presentadas y consultas y reuniones públicas realizadas 2014-2020¹⁵



Elaboración propia con datos de transparencia focalizada de SEMARNAT

Con estos bajos niveles de participación ciudadana, la toma de decisiones sobre la aprobación de los proyectos con impacto ambiental queda a total discreción de las autoridades que, como se expone más adelante, tampoco cuentan con la capacidad para evaluarlos de la mejor forma. Este tema cobra relevancia ante la ratificación de México del Acuerdo de Escazú, por medio del cual el Gobierno Federal deberá reportar avances periódicos sobre la participación ciudadana en materia ambiental¹⁶

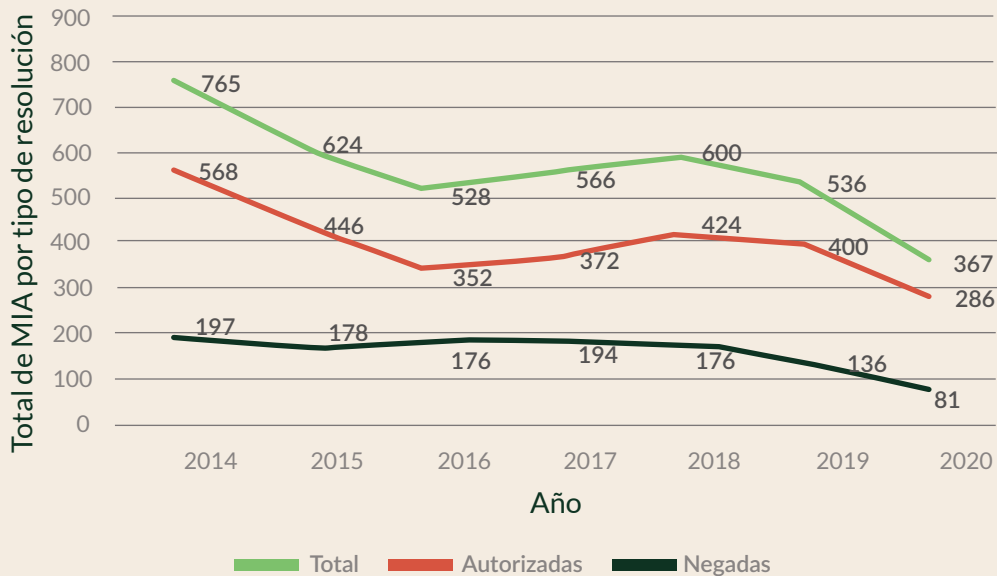
2.1.3 Autoevaluación de impacto ambiental

Las MIA son elaboradas por consultorías u organizaciones contratadas por las empresas promoventes, lo que representa un claro riesgo para la objetividad de los resultados. Además, el proceso de evaluación de la MIA por parte de la SEMARNAT es meramente documental; no se contempla trabajo de campo para comprobar la veracidad de lo expuesto en la MIA. Por lo tanto, la precisión de lo presentado se sustenta en la declaración bajo protesta de decir la verdad de quienes realizan el estudio.¹⁷

En este contexto, las MIA pueden incurrir en imprecisiones, falsedades, minimizar o no contemplar daños, entre otras deficiencias, y aun así ser aprobadas (Gómez, 2019; Córdova y Bojórquez, 2013; Lara, 2013, 2014). Esto se traduce en impactos socioambientales no previstos, que podrían no ser detectados ni sancionados. De 2014 a 2020, el porcentaje anual de proyectos aprobados era de 72% del total de proyectos evaluados (Ver Gráfica 2). Aunque no es posible saber qué porcentaje de los proyectos aprobados presentan este tipo de deficiencias, dada la magnitud del impacto que uno solo de estos podría tener en el ambiente, la aprobación de PIA sin certeza de su impacto real es un grave riesgo para el medio ambiente.

Gráfica 2

MIA autorizadas y negadas 2014-2020



Elaboración propia con datos de transparencia focalizada de SEMARNAT

2.1.4 Puertas giratorias

El fenómeno conocido como puertas giratorias o *pantouflage* se refiere al paso de funcionariado público de alto nivel al sector privado y viceversa (OCDE, 2020). Estas situaciones dan pauta a problemas como el uso de información privilegiada, tráfico de influencias o conflicto de interés en la gestión de permisos. En México, se ha identificado al sector energético (petroleros y mineros) como uno de los que mayores ventanas de oportunidad presenta para esta práctica (Aragón y Cárdenas, 2020).

Si bien las situaciones de puertas giratorias no implican necesariamente incurrir en faltas administrativas o actos de corrupción, la normalización de este fenómeno¹⁸, sumado a la dificultad de imputar cargos y que se sancione a los implicados cuando se cometen estos actos, representan un área de riesgo importante que debe ser vigilada.

Aunque la legislación vigente¹⁹ contempla sanciones para estos actos, en la práctica no existe información clara sobre cómo se procesan y concluyen los casos que se denuncian. El Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA), mecanismo que busca combatir la corrupción facilitando el proceso de denuncia de dichas situaciones, es muy opaco y no presenta información suficiente, ni siquiera la más básica²⁰, como el número de denuncias recibidas, tipo de actos denunciados, estado de las investigaciones, resoluciones, sanciones, etc.

2.2

Proceso de seguimiento

2.2.1 Deficiente seguimiento de responsabilidades de mitigación de impacto ambiental

Las MIA incluyen un Programa de Vigilancia Ambiental (PVA), el cual tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de las acciones de mitigación de impacto ambiental acordadas para la aprobación del proyecto. Para dar seguimiento a estos programas, los promoventes

deben presentar informes periódicos²¹ a la Delegación de la PROFEPA del estado en el cual se lleva a cabo el proyecto. En estos informes se deben exponer las medidas de control, prevención y mitigación implementadas según lo dictaminado en la aprobación del proyecto, así como los impactos negativos identificados que no hayan sido previstos en esta.

Los informes son elaborados por personal contratado por el promovente, lo que puede comprometer su objetividad. Además, cabe recalcar que la PROFEPA tampoco cuenta con la capacidad operativa para supervisar presencialmente el cumplimiento de las obligaciones de todos los proyectos. Ante esta situación, la vigilancia ciudadana resulta crucial, pues las personas interesadas pueden apoyar en la revisión de los informes y corroborar su veracidad; pero esto no es posible debido a que la PROFEPA no hace públicos estos reportes.

Por otra parte, **para coadyuvar en los procesos de vigilancia a nivel territorial, la PROFEPA cuenta con los Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP)**, que son grupos de personas que participan en la vigilancia, prevención y presentación de denuncias para cuidar los recursos naturales de sus comunidades. El número de CVAP a cargo de la vigilancia del impacto ambiental en PIA de competencia federal se ha reducido significativamente desde su punto más alto en 2016 (163 comités, conformados por 2,080 personas y ubicados en 28 estados); para el 2020 (último registro disponible) solo existían 64 CVAP, con 660 integrantes distribuidos en 16 entidades²² (PROFEPA, 2021).

En este contexto, se identifican importantes debilidades en materia de monitoreo y seguimiento del impacto ambiental. Esto facilita el desarrollo de los proyectos al margen de la ley y con altas probabilidades de que se presenten situaciones de irregularidad e impunidad.

2.2.2 Opacidad en la atención de denuncias y sanciones

Otro mecanismo con el que cuenta la PROFEPA para **identificar actos u omisiones que produzcan desequilibrio**

ecológico o daños al medio ambiente son las denuncias populares. Mediante este instrumento, cualquier persona puede presentar una denuncia por correo, teléfono y presencialmente.

En 2020 la PROFEPA recibió 4,339 denuncias, de las cuales 1,370 (31.6%) se canalizaron a otras autoridades por no ser de su competencia, y de las 2,969 que sí se consideraron de su competencia, se concluyeron 626 (21.1%) (PROFEPA, 2021). En este aspecto destaca la completa opacidad sobre la conclusión de las denuncias, pues no hay información al respecto, es decir, no se sabe si hubo algún tipo de sanción o resarcimiento del daño²³, y en caso de que no, por qué. Esta información es clave para tener certeza de que la procuración de justicia ambiental está operando de manera adecuada, por lo que la opacidad en este sector también representa un riesgo importante para el proceso de seguimiento.

Asimismo, **tampoco existe información clara sobre las sanciones impuestas en cada caso, los montos efectivamente cobrados en multas u obtenidos mediante mecanismos alternativos de solución, así como, del destino de los recursos**, que en teoría se deberían reinvertir para generar mejores capacidades de supervisión²⁴.

Además, en una auditoría realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2019, se detectó que la PROFEPA no cuenta con un manual de procedimientos para determinar el importe de las multas en las distintas materias que establece la normativa: estas son impuestas a juicio o criterio de los inspectores. Esto da pauta para una

una gestión arbitraria de estas sanciones y se corre el riesgo de que las empresas puedan llegar acuerdos con los funcionarios para bajar el monto de las multas, causando que estas no permitan cubrir la reparación los daños ambientales ocasionados, ni desincentiven las malas prácticas.

Finalmente, otro riesgo latente es que, debido a la escasa capacidad operativa de la dependencia, cuando se presentan denuncias por supuestos casos de contaminación, los estudios de impacto de estos sucesos pueden correr total o parcialmente por cuenta de la empresa. Esto implica riesgos de manipulación o sesgo de los estudios para evitar multas, clausuras u otro tipo de sanciones.

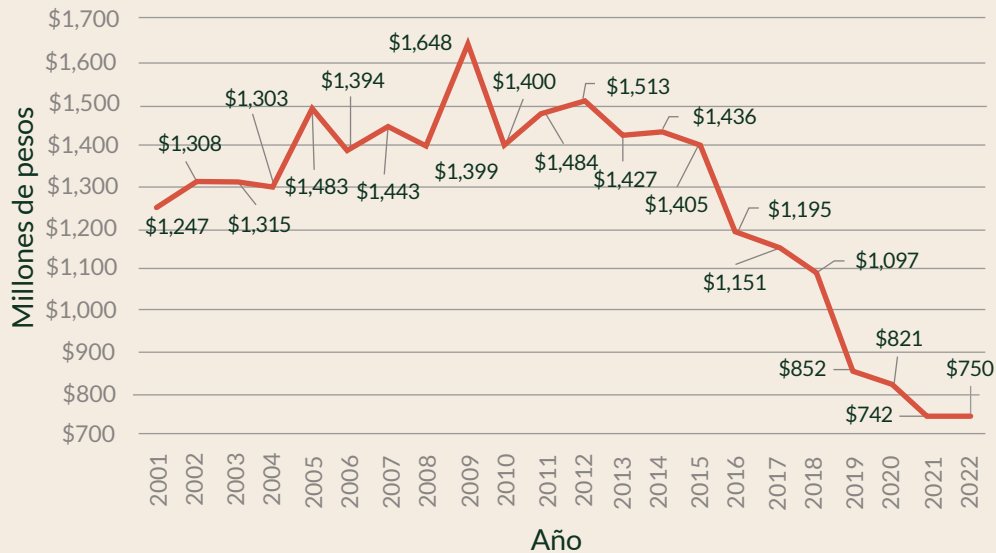
2.2.3 Recortes presupuestarios a dependencia supervisora

La supervisión constante es necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los proyectos y para que, en caso de incumplimiento, estos sean sancionados. Para ello, se necesita contratar a personal calificado y contar con el equipamiento para realizar estas labores.

Sin embargo, esta capacidad operativa se ha visto comprometida por la constante reducción del presupuesto real de la PROFEPA. **En los últimos dos sexenios su presupuesto real se redujo a la mitad, pues pasó de 1,513 millones de pesos en 2012 a 750 millones de pesos en 2022** (Ver Gráfica 3). Esta situación afecta de forma transversal a las capacidades de seguimiento de los Programas de Vigilancia Ambiental, atención de denuncias y capacidad de sanción.

Gráfica 3

Presupuesto aprobado de PROFEPA 2001-2022
en millones de pesos constantes



Elaboración propia con base en información de SEMARNAT y el PEF 2022. Nota: a precios de 2021

Tabla 1

Riesgos de corrupción identificados
en proyectos con impacto ambiental

Proceso de aprobación	Proceso de seguimiento
Falta de consultas a pueblos y comunidades indígenas	Deficiente seguimiento de responsabilidades de mitigación de impacto ambiental
Proceso de participación ciudadana deficientes	Opacidad en la atención de denuncias y sanciones
Autoevaluación de impacto ambiental por parte de desarrolladores	Recortes presupuestarios a dependencia supervisora
Puertas giratorias (potencial conflicto de interés)	

RECOMENDACIONES

3

3.1

Garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas

Se recomienda impulsar una legislación clara y favorable que garantice a los pueblos indígenas el pleno ejercicio de su derecho a la consulta. Esta debería de ser acompañada por mecanismos tangibles para dar seguimiento y garantizar que se cumplan los acuerdos establecidos en la consulta. Una vez establecida la legislación, se sugiere realizar acciones de capacitación y acompañamiento con las comunidades para fortalecer su comprensión de la legislación y garantizar que realmente puedan usarla a su favor. De lo contrario, se corre el riesgo de que la legislación se utilice como instrumento para la legitimación de diversas irregularidades.

3.2

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana

La primera barrera para que más personas participen en este tipo de ejercicios es el desconocimiento de los mismos, por ello su difusión es un punto de partida necesario. Asimismo, es fundamental que más allá del mero ejercicio, las perspectivas de la población sean realmente tomadas en cuenta y tengan peso en la toma de decisiones. De lo contrario, se perderá progresivamente la credibilidad de estos procesos y, consecuentemente, el interés de la población en participar en ellos. De forma complementaria, es deseable la colaboración con organizaciones de la sociedad civil en los procesos de vigilancia en campo. Finalmente, se requieren mecanismos de seguimiento que rindan cuentas a la ciudadanía sobre cómo sus opiniones, denuncias y preocupaciones se están atendiendo.

3.3

Fortalecer la transparencia proactiva

Se invita a las dependencias a publicar aquella información que están estrictamente obligadas a proporcionar. Asimismo, se recomienda que se comparta aquella información que, aunque las dependencias no estén expresamente obligadas debido a vacíos legales, pueda ser de valor público al ser transparentada; por ejemplo, los informes de seguimiento de los Programas de Vigilancia Ambiental, información referente a los procesos de denuncias y sanciones, entre otras. Esta información debería ser presentada de manera oportuna, actualizada, desagregada, culturalmente adecuada y en formatos accesibles.

3.4

Transparentar los procesos de denuncias y sanciones

La procuración de justicia es uno de los puntos más opacos del sector ambiental. Al no tener claridad sobre cómo se da seguimiento a las denuncias, cómo se concluyen y, en su caso, cuál es la sanción que se impone a los implicados, se desincentivan los procesos de denuncia y se incrementa la probabilidad de impunidad. Particularmente, es importante conocer

qué tipo sanciones se imponen y su justificación para poder determinar si estas realmente corresponde al nivel de afectación detectada. Asimismo, debe haber claridad sobre el destino de los recursos ingresados por estas sanciones; en particular, se debe de garantizar que se utilizan para resarcir el daño o fortalecer las capacidades de la institución.

3.5

Impulsar la implementación del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo ratificado por México en 2021, pone sobre la mesa una oportunidad histórica de avanzar en los derechos de acceso a la información, justicia y participación ciudadana en el sector ambiental, así como en la protección de las personas defensoras del medio ambiente. Los ejes de acción del Acuerdo son fundamentales para empoderar a la ciudadanía y reducir los riesgos de corrupción en el sector ambiental. Para su adecuada implementación, se requiere voluntad política del más alto nivel, que impulse un trabajo colaborativo entre gobierno y sociedad civil.

3.6

Destinar recursos suficientes a la SEMARNAT y PROFEPA

Para poder contar con procesos de aprobación y seguimiento más rigurosos, se recomienda incrementar los recursos de las dependencias encargadas, para que puedan contratar personal suficiente, invertir en su capacitación, realizar trabajo de campo y estudios, entre otras actividades.

3.7

Coordinar esfuerzos en los tres órdenes de gobierno

Aunque en este documento solo se mencionaron procesos a nivel federal, lo cierto es que tanto los estados como los municipios también tienen una importante responsabilidad en los procesos de aprobación y seguimiento de los proyectos. Para generar un círculo virtuoso de protección al medio ambiente, también es necesario fortalecer las capacidades y transversalizar los principios de TAP en los tres órdenes de gobierno, así como impulsar mecanismos de coordinación entre ellos.

Recomendaciones para mitigar riesgos en la aprobación y seguimiento de proyectos con impacto ambiental

- 1. Garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas**
Es prioritario impulsar una legislación que regule los procesos para la adecuada consulta a comunidades indígenas y genere mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Asimismo, se debe acompañar a las comunidades para que puedan maximizar los beneficios de la legislación.
- 2. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana**
Enfatizar la publicidad de los mecanismos de participación ciudadana y reducir la complejidad para su aplicación. Además, se requiere que las aportaciones de la ciudadanía tengan un peso importante en la toma de decisiones.
- 3. Fortalecer la transparencia proactiva**
Además de que las dependencias ambientales publiquen la información a la que están obligadas, es deseable que identifiquen y compartan aquella que puede ser de valor público para la vigilancia y participación ciudadana.
- 4. Transparentar los procesos de denuncias y sanciones**
Para fortalecer la justicia ambiental e incrementar la credibilidad del proceso, se necesita transparentar información clave sobre el proceso. De igual forma, se requiere conocer qué tipo de sanciones fueron aplicadas y el destino de los recursos obtenidos mediante estas.
- 5. Impulsar la implementación del Acuerdo de Escazú**
Para garantizar los derechos de acceso a la información, justicia y participación en el sector ambiental, se requiere contar con voluntad política de alto nivel, así como, promover una estrecha colaboración entre gobierno y sociedad civil.
- 6. Destinar recursos suficientes a la SEMARNAT y PROFEPA**
Para que las dependencias encargadas de la protección del medio ambiente puedan ejercer sus funciones de forma profesional, oportuna e independiente, es necesario que cuenten con el financiamiento suficiente para costear estas actividades.
- 7. Coordinar esfuerzos en los tres órdenes de gobierno**
Las autoridades estatales y municipales también tienen una gran responsabilidad en la aprobación y seguimiento de los proyectos. Por ello se les debe fortalecer para incorporar principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana y generar mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Notas

1. Para más detalles, consultar el artículo 29 de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
2. Particularmente, la evaluación de los proyectos del sector de hidrocarburos está a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA).
3. Existen dos tipos de MIA: particular y regional. Se define si se requiere una MIA particular o regional en función del sector del proyecto, su magnitud, entre otras cuestiones que pueden consultarse con mayor detalle en los artículos 5 y 10 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA). Pero a grandes rasgos se puede decir que se requiere de una MIA regional cuando se prevé que el impacto del proyecto es mayor en los componentes ambientales de la región.
4. En la autorización condicionada, se establece un conjunto de requisitos adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de generarse en la construcción, operación normal y en caso de accidente (LGEEPA, art. 35).
5. Convenio internacional ratificado por México desde 1990.
6. Por ejemplo, la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento en sus artículos 119 y del 89 al 92, respectivamente. En contraste, existen otras leyes que también deberían hacer referencia a este derecho, pero que no lo hacen, tal es el caso de la Ley Minera.
7. Ni el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ni tampoco la Secretaría de Energía publican información sobre la realización de estos procesos.
8. Cabe mencionar que este derecho tampoco está regulado en la mayoría de los estados de la República, exceptuando a San Luis Potosí y Durango ([CNDH, 2016](#)).
9. En 2008 se presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se crea la Ley General del Sistema Nacional de Consulta Indígena; también se reformaron diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En marzo de 2010, el diputado Teófilo Manuel García Corpus presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Ley Federal de Consulta a los Pueblos Indígenas.
10. Por ejemplo, en 2011 se realizó la [Consulta sobre el Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas](#); en 2019, se hizo una [Propuesta de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos](#).
11. A diferencia de la consulta indígena, esta puede ser solicitada por cualquier persona, independientemente de si pertenece a una comunidad indígena o no. Para más detalles, consultar el artículo 40 del Reglamento del REIA.
12. El formato para realizar comentarios en la consulta se puede consultar en este [link](#).
13. Para más detalles, consultar el artículo 41 del REIA.
14. Para más detalles, consultar el artículo 43 del REIA.
15. Se analiza ese periodo dado que la información sobre consultas y reuniones públicas solo aparece a partir del 2014, con datos sobre el total de MIA presentadas hasta 2020. Cabe resaltar que además de no contar con información del periodo actual, se identificaron inconsistencias en la información presentada por la SEMARNAT.

16. El Acuerdo de Escazú “tiene por objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”. Disponible en el [link](#).
17. Artículo 36 de la REIA.
18. En el estudio de Aragón y Cárdenas (2020) se exponen diversos casos de puertas giratorias en el periodo 2000-2018. En el actual sexenio un ejemplo de este fenómeno es el de Alfonso Romo, empresario mexicano que fungió como Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.
19. El Código Penal Federal en su título décimo y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
20. La información tampoco está disponible en la página de la Secretaría de Función Pública o en la Plataforma Nacional de Transparencia.
21. Pueden ser semestrales o anuales según lo que se determine en las condicionantes de aprobación de MIA.
22. Aunque la reducción en 2020 podría estar relacionada con las restricciones derivadas de la pandemia, la tendencia a la baja ya se visualizaba desde 2019 cuando solo hubo 103 comités, 43 menos que el año anterior.
23. La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental regula las posibles sanciones por daños ocasionados al ambiente, así como las medidas para la reparación y compensación de dichos daños.
24. En el artículo 175 BIS de la LEGEEPA se estipula que “Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones (...) se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia”.

Referencias bibliográficas

Aragón J. y Cárdenas J. (2020). Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: Cartografía de una clase dominante público-privada. Disponible en el siguiente [link](#).

ASF. (2019). Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0187-2019. Servicio Profesional de Carrera. Disponible en el siguiente [link](#).

ASF. (2018). Auditoría De Cumplimiento: 2018-5-16E00-19-0244-2019. Sanciones Impuestas. Disponible en el siguiente [link](#).

Cámara de Diputados. (2000). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA). Disponible en el siguiente [link](#).

Cámara de Diputados. (1998). Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Disponible en el siguiente [link](#).

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y Fundar. (2018). Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a pueblos y comunidades en contextos de megaproyectos en México. Disponible en el siguiente [link](#).

Córdova F. y Bojórquez L. (2013). Análisis de la Manifestación de Impacto Ambiental de la Autopista Urbana Oriente. Tramo Muyugar-da-Bilba. Disponible el siguiente [link](#).

Eregulations. (2022). Manifestaciones de Impacto Ambiental. Invest in Mexico. Disponible en el siguiente [link](#).

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (2021). Informe anual de actividades y resultados 2021. Disponible en el siguiente [link](#).

Gómez, M. (2019): El estudio de los ciclones tropicales se minimizó, en la manifestación del impacto ambiental para el proyecto Diada La Mancha, en la costa del municipio de Actopan, estado de Veracruz, Revista DELOS Desarrollo Local Sostenible. Disponible en el siguiente [link](#).

Harrison, Teresa M., and Djoko Sigit Sayogo. (2014). Transparency, Participation and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Study. Government Information Quarterly. Disponible en el siguiente [link](#).

Lara, J. (2013). Desviaciones del instrumento formal “Manifestación de Impacto Ambiental” en México. Luna Azul, 37: 239-267. Disponible en el siguiente [link](#).

Lara, J. (2014). Análisis de la ‘Manifestación de Impacto Ambiental’ de la mina la esperanza, Tetlama (México). Disponible en el siguiente [link](#).

Michener, G., & Bersch, K. 2013. “Identifying transparency”. Information Polity, 18,233–242. en Harrison, Teresa M., and Djoko Sigit Sayogo. (2014). Transparency, Participation and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Study. Government Information Quarterly. Disponible en el siguiente [link](#).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. Disponible en el siguiente [link](#).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en el siguiente [link](#).

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). (2019). Manifestación de Impacto Ambiental. Disponible en el siguiente [link](#).

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). (2021). Comités de Vigilancia Ambiental Participativa. Disponible en el siguiente [link](#).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2021). Presupuesto asignado a la SEMARNAT por unidad administrativa. Disponible en el siguiente [link](#).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2021). Compendio de estadísticas ambientales 2021. Disponible en el siguiente [link](#).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2022). Histórico de Consultas Públicas de Proyectos de Impacto Ambiental. Disponible en el siguiente [link](#).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2022). Histórico de Reuniones Públicas de Proyectos de Impacto Ambiental. Disponible en el siguiente [link](#).

Transparencia Presupuestaria (s.f.). Glosario. Disponible en el siguiente [link](#).

Transparencia Presupuestaria (2022). Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Disponible en el siguiente [link](#).

Transparency and Accountability Initiative. 2011. Environmental transparency participation and justice. Disponible en el siguiente [link](#).

Anexo 1

Proyectos analizados

Proyecto	Ubicación	Sector	Documento de referencia
Planta de amoniaco	Ahome, Sinaloa	Industria química	MIA 25SI2013I0017
Minera Cuzcatlán	San José del Progreso, Oaxaca	Minero	MIA 20OA2020M0039
Parque Eólico Cansahcab	Cansahcab, Yucatán	Eléctrico	MIA 31YU2016ED009
Desarrollo Inmobiliario Bosque del Paraíso	Villa Nicolás Romero, Estado de México	Inmobiliario	MIA 15EM2011UD028
Termoeléctrica Huexca	Yecapixtla, Morelos	Eléctrico	Diagnóstico UAEM
Minera Cerro de Gallo	Dolores Hidalgo, Guanajuato	Minero	MIA 11GU2019M0059
Proyecto Inmobiliario San Cristobal	San Cristóbal de las Casas, Chiapas	Inmobiliario	Recomendación CEDH/07/2021-R
Hidroeléctrica El Naranjal	Córdoba, Veracruz	Eléctrico	MIA 30VE2009E0023
Concesiones mineras San Juan Huitzontla	Chinicuilá, Michoacán	Minero	Opinión sobre amparo 134/2021
Parque Eólico Pier IV	Tehuacán, Puebla	Eléctrico	MIA 21PU2015E0028



www.ethos.org.mx

ETHOS INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

2022