



DIAGNÓSTICO DE TRANSPARENCIA AMBIENTAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN MÉXICO A LA LUZ DEL ESTÁNDAR EITI

Elaborado por Anaid Velasco y Andrea Cerami, abogada y abogado del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), para Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Con el apoyo de  Natural
Resource
Governance
Institute

Contenido

1. INTRODUCCIÓN..... 1

2. MARCO METODOLÓGICO..... 2

3. RESULTADOS..... 6

 Obligación de generar y publicar información sobre los ingresos por el pago de derechos,
 impuestos y sanciones ambientales..... 7

 Obligación de generar y publicar información sobre el documento que fundamente el flujo
 monetario..... 10

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 16

5. BIBLIOGRAFÍA 19

1. INTRODUCCIÓN.

El presente diagnóstico pretende evaluar la situación de la transparencia ambiental de las actividades petrolera, gasífera y minera en México. En particular, se revisa el estado de transparencia de aquellas necesidades de información ambiental en relación a estas actividades, que han sido identificadas por la sociedad civil como prioritarias en el marco del proceso de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés)¹ en el país.

Debido a las necesidades de información señaladas por la sociedad civil, un tema importante a incorporar en la EITI de México es el de la información socioambiental relativa a las políticas y proyectos extractivos. En este sentido y en materia ambiental específicamente, siguiendo la lógica y naturaleza de EITI, implicaría la inclusión de compromisos sobre los ingresos que percibe el Estado por la expedición de permisos administrativos en materia ambiental y el uso de recursos naturales; los ingresos por impuestos ambientales y por la aplicación de sanciones ambientales; y, los egresos del Estado destinados a las instituciones encargadas de la política ambiental y ejercidos para suministrar un servicio administrativo ambiental a las empresas extractivas o para realizar acciones específicas con finalidad ambiental².

En este sentido, es importante hacer mención que el Estándar EITI está enfocado principalmente en los ingresos y los egresos del Estado y de las empresas extractivas y los documentos que sustentan dicha información, desglosados por proyecto³, sin especificar su aplicación en materia ambiental. Por lo tanto, el alcance del Estándar EITI podría representar límites para transparentar el acervo completo de información en materia ambiental de las actividades extractivas.

Por lo tanto, el presente estudio plantea revisar el grado en que se publica la información sobre los ingresos por el pago de derechos, impuestos y sanciones ambientales y el documento que fundamente el flujo monetario por parte de las autoridades competentes. De esta forma, el diagnóstico se presenta como una herramienta para profundizar el análisis de los criterios para la inclusión del tema ambiental en la implementación en México del Estándar EITI.

¹ Cerami, Andrea (2016), *Diagnóstico de necesidades de información ambiental frente a la actividad extractiva: propuestas en materia ambiental en el marco de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) de México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Transparencia Mexicana y PODER, noviembre de 2015.

² *Ibidem*

³ EITI (2016), *Estándar EITI*, disponible en https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4_spanish_standard_web.pdf

2. MARCO METODOLÓGICO.

El diagnóstico se propone analizar de manera específica el estado del acceso a la información y el grado de transparencia de diversas necesidades de información identificadas como prioritarias por la sociedad civil, que podrían ser atendidas a través de EITI⁴. Para ello, el análisis se realiza aplicando la metodología utilizada en el estudio "*Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: hacia una agenda de la sociedad civil*"⁵ para determinar el nivel de transparencia en las actividades extractivas en México, a la luz del Estándar EITI. Los rubros del diagnóstico se refieren a flujos y transacciones entre las empresas extractivas y las dependencias federales del Estado mexicano que tienen obligación legal de regular y publicar la información ambiental en el sector extractivo, y a sus equivalentes a nivel estatal en Veracruz y Coahuila.

Se prefirió focalizar la investigación sobre los ingresos que recibe el Estado por parte de empresas extractivas, debido a que la información sobre egresos del Estado se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación, agrupada por líneas de gasto e instituciones implementadoras. Esto dificulta o incluso imposibilita desglosar cuáles de estos egresos benefician a empresas extractivas.

En particular, en este documento se evaluarán los siguientes rubros:

- i. Evaluación de impacto ambiental.
- ii. Estudio de Riesgo.
- iii. Prevención de accidentes.
- iv. Informe Preventivo NOM-120-SEMARNAT-2011.
- v. Autorización para la exploración y explotación de recursos mineros dentro de áreas naturales protegidas⁶.
- vi. Registro de generadores de residuos peligrosos.
- vii. Registro de cada plan de manejo o de condiciones particulares de manejo de residuos peligrosos, de grandes generadores.
- viii. Propuesta de remediación de pasivos ambientales.
- ix. Propuesta de remediación de emergencia ambiental.

⁴ *Óp. cit.* Cerami, Andrea.

⁵ Hayrikyan, Tamar (2016), *Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: hacia una agenda de la sociedad civil*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Transparencia Mexicana y PODER.

⁶ Dicha autorización sólo se prevé en el caso de minería. Para hidrocarburos no existe una autorización similar pudiendo realizarse dichas actividades siempre que así lo permita el Plan de Manejo del ANP en cuestión. A partir de la Ley de Hidrocarburos de 2014 queda expresamente prohibida la exploración y extracción de hidrocarburos dentro de estas áreas.

- x. Conclusión de programa de remediación.
- xi. Autorización de transferencia de sitios contaminados con residuos peligrosos.
- xii. Licencia Ambiental Única.
- xiii. Ingresos por Impuesto por emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
- xiv. Multas sancionatorias.
- xv. Medidas sancionatorias.
- xvi. Pago de derechos recibidos en materia de inspección y vigilancia.
- xvii. Licencias y Permisos ambientales en el Estado de Veracruz.
- xviii. Registro de Planes de Manejo de Residuos de Manejo Especial en el Estado de Veracruz.
- xix. Licencias y Permisos ambientales en el Estado de Coahuila.
- xx. Registro de Planes de Manejo de Residuos de Manejo Especial en el Estado de Coahuila.

De cada rubro, se analizará la publicación de información y el grado de transparencia de los ingresos por el pago de derechos, impuestos y sanciones ambientales y el documento que fundamente el flujo monetario (por ejemplo, el expediente del permiso ambiental y su seguimiento, el expediente de monitoreo y vigilancia ambiental).

Para cada trámite o permiso, se pregunta si existe la obligación de generar la información y de publicar la misma. Una vez habiendo determinado si existe o no esta obligación, se responde a la pregunta general, ¿la información requerida se publica? Existen tres opciones de respuesta posibles:

- a. Se publica.
- b. No se publica.
- c. Se publica con deficiencias.

En caso de que se publicara con deficiencias, las mismas se detallan. En caso de no publicarse, se explica, en el caso que existiere, la justificación por parte de la dependencia relevante de la no publicación⁷.

Los criterios que se utilizan para definir que algo se publica sin deficiencias, es decir, que la información es considerada transparente, son los siguientes:

- El dato proviene del gobierno.

⁷ *Óp. Cit.* Hayrikyan, pág. 4-6. HA

- El dato se encuentra en línea.
- El formato de la información es amigable y abierto.
- No hay costo para acceder y descargar la información.
- El dato tiene valor oficial.
- El dato que se busca se encuentra dentro de un tiempo razonable y desde una página del gobierno.

Las deficiencias serán determinadas según un criterio estándar (si hay muchos errores, si es muy desactualizada, si cubre sólo una parte de la información, si el formato es inadecuado o poco manejable) y criterios subjetivos (por ejemplo, la experiencia y necesidades de la sociedad civil para que la información que se publica les sea de utilidad, la dificultad de acceder/encontrar la información y la dificultad de entenderla)⁸.

La evaluación sobre la existencia, calidad y accesibilidad de la información se hizo considerando diversas estrategias y fuentes, principalmente:

- Páginas-web de las dependencias responsables.
- Información proporcionada por investigadores y sociedad civil sobre sus experiencias buscando y utilizando la información⁹.

Según lo establecido por el marco regulatorio, las dependencias encargadas de la regulación y manejo de la información ambiental seleccionada en este diagnóstico son:

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
 - Dirección General de Impacto Ambiental y Riesgo Ambiental (DGIRA).
 - Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR).
- Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
- Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
 - Tesorería de la Federación (TESOFE)¹⁰.
- Secretaria de Medio Ambiente del Estado de Coahuila.
- Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila

⁸ *Ibidem*, pág. 4-6

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Recibir, custodiar y concentrar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena.

- Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz.
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

Se capturó la información sobre la publicación de todos los requisitos en una matriz para los ingresos, que contienen los siguientes campos para cada requisito:

- Si se publica,
- Si se publica con deficiencias,
- Si no se publica,
- Enlace a la información, si se publica en línea,
- Un campo de “notas” para detallar las deficiencias o las razones de por qué no se publica,
- Dependencia responsable de gestionar la información en cuestión y su publicación.

A lo largo del diagnóstico se busca lograr una evaluación de la transparencia *real* de la información que se declara como pública. Es decir, la información que se publica, así como la manera en que se publica, debe permitir al ciudadano promedio desarrollar una postura informada y expresar y fundamentarla a través de su participación plena en el debate público¹¹.

¹¹ *Ibidem.*

3. RESULTADOS.

En México toda la información ambiental es pública según la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). En efecto, el Artículo 159 bis 3 de la LGEEPA establece que toda persona puede acceder a la información ambiental en posesión de la SEMARNAT. Se entiende por información ambiental “... cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos”. Por lo que toda información ambiental es en principio pública, salvo las excepciones previstas por la ley.

En particular, la información sobre los rubros seleccionados para este diagnóstico es en principio completamente pública, salvo informaciones relativas a datos personales de personas físicas y secretos comerciales de la empresa. En materia de inspección y vigilancia, los expedientes no son públicos hasta que se concluyen las acciones por parte de las autoridades.

Por lo tanto, cualquier persona que solicite esta información por el sistema de acceso a la información (INFOMEX), o que vaya directamente a las oficinas¹² donde haya sido emitido el documento que fundamente el origen de los ingresos debe poder tener acceso a la información ambiental en posesión de las autoridades del Estado mexicano.

En relación a los documentos que originan los flujos monetarios, aunque sean públicos, el acceso de los ciudadanos a la información ambiental es difícil puesto que, para revisar el expediente ambiental de un proyecto extractivo, se debe conocer con antelación algunos datos en relación al proyecto. En caso de solicitar el expediente por el sistema de acceso a la información, se logra el acceso a los documentos y expedientes completos sólo gracias a herramientas y estrategias de documentación desarrolladas por y para especialistas. Esto se debe a que, en diversas ocasiones, la autoridad ambiental reserva la información, o no esta digitalizada, o se encuentra en las oficinas de las dependencias federales¹³.

En ambas circunstancias, el acceso a la información ambiental sobre los proyectos extractivos requiere el conocimiento de datos básicos entre los cuales se encuentran el nombre del permiso, el promovente, el nombre del proyecto o el área afectada, por lo cual muchas veces es imposible el acceso a la información ambiental. Además, el acceso

¹² En el caso de permisos ambientales, muchas veces son las delegaciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales quienes emiten el permiso o los actos de seguimiento.

¹³ Entrevista con Manuel Llano de Cartocrítica, abril de 2016.

se hace caso por caso, ya que no hay manera de consultar toda la información relativa a un sector sistematizada en un mismo lugar y desagregada por proyecto extractivo.

Obligación de generar y publicar información sobre los ingresos por el pago de derechos, impuestos y sanciones ambientales.

El marco legal de los ingresos que percibe el Estado por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, dentro de los cuales están los recursos naturales; así como por servicios que presta en sus funciones de derecho público, tales como la tramitación administrativa de permisos y autorizaciones relacionadas con la explotación de recursos naturales, se compone por varias leyes. Dentro de las mismas se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

OBJETO	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS
LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	
<p>Reglamentar disposiciones de la Constitución Política en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Establece la rendición de cuentas como uno de los criterios que deben utilizar los sujetos obligados en el ejercicio del gasto de los recursos públicos federales.</p>	<p>El Poder Ejecutivo debe presentar informes trimestrales al Congreso de la Unión sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Estos informes los integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una vez recibida la información de los sujetos obligados (dependencias, entidades, entes autónomos, etc.). Los informes trimestrales deben presentarse con desglose mensual e incluir información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio. Asimismo, incluir los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social.</p>
LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN	
<p>Reglamentar la Constitución en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. La fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables.</p>	<p>La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.</p>
LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	
<p>Establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de</p>	<p>Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia,</p>

los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización

economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos. Crea el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) el cual es responsable de la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos. Con base en la armonización es que se pretende facilitar la actividad de rendición de cuentas. Asimismo, la ley señala que los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño. Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

Es importante mencionar que, mientras que las primeras dos leyes del cuadro aplican sólo a los ingresos que las dependencias federales reciben, la ley de contabilidad es aplicable a todo el sector gubernamental. Ello implica que, si bien la mayoría de los permisos y autorizaciones ambientales para las empresas extractivas son de competencia federal, aquellos que no lo sean también están sujetos a obligaciones de contabilidad, como por ejemplo el manejo de residuos especiales de la industria minera.

Hallazgos a nivel federal

Después de la búsqueda de ingresos percibidos se encontró que los **ingresos por pago de derechos** de toda la Federación son públicos, pero no existe el desglose para el sector ambiental, es decir, no se puede determinar a qué tipo de permiso o autorización corresponden los ingresos, sino que son presentados en bloque¹⁴. Igualmente, no es posible conocer el desglose de pagos de derechos por sector, lo que impide conocer cuánto corresponde a minería y cuánto a hidrocarburos, lo que obviamente imposibilita también conocer el pago de derechos por proyecto minero, petrolero o gasífero o por empresa. Asimismo, no se ha encontrado información publicada que sea sistematizada y desagregada sobre ingresos y egresos a raíz del cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las industrias extractivas.

En ese sentido, es importante señalar que el secreto fiscal, como figura que protege datos de los contribuyentes tales como nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas, dificultan el acceso a la información por proyecto. Existe, sin embargo, la posibilidad de acceder a dichos datos sólo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en el

¹⁴ Ver I Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Trimestral 2016, disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/it/01inf/itindc_201601.pdf

cual mandate publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas¹⁵, dentro de los cuales se encuentran los datos por pagos de derechos en el contexto de proyectos extractivos.

Por lo que concierne a la información relacionada con los **ingresos para la actividad de inspección y vigilancia** ambiental de las autoridades competentes en materia de proyectos extractivos, es importante aclarar que no se encuentran muchas referencias sobre las multas y medidas impuestas por las autoridades competentes a los proyectos extractivos. En particular, se puede mencionar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) publica, en la sección de datos abiertos de su sitio de internet, algunos documentos de Excel que contienen información sobre el número de visitas de inspección realizadas por giro industrial, en las cuales se encuentran los proyectos mineros. Sin embargo, el documento no presenta fecha ni periodo temporal al cual se refieran las visitas de inspección. En la página de la ASEA no se encuentra información alguna sobre su facultad de inspección y vigilancia en materia de proyectos de hidrocarburos.

Hallazgos a nivel estatal

A nivel estatal, se encuentran algunos ejemplos de transparencia en materia de actividades extractivas¹⁶, sobre todo relacionados con la publicación de información básica de **ingresos por pago de derechos mineros y fondos mineros o de hidrocarburos federales**. Sin embargo, la información no está desglosada por proyecto extractivo, ni por sector, y no se encuentran referencias al sector ambiental.

En particular, en Coahuila existe un portal de internet del estado¹⁷ donde se encuentra mucha información relacionada con las actividades de las autoridades estatales. En materia presupuestaria, la Secretaria de Finanzas de Coahuila publica mensualmente, hasta diciembre de 2015¹⁸, los informes de ingresos y egresos del estado donde se puede encontrar información desglosada parcialmente sobre los ingresos por pago de derechos

¹⁵ Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶ Dado que las empresas de hidrocarburos y mineras son actividades de competencia principalmente federales, los estados y los municipios pueden emitir permisos administrativos que generan ingresos por pago de derecho y pueden imponer impuestos específicos para las empresas extractivas.

¹⁷ <http://www.coahuilatr transparente.gob.mx>

¹⁸ Los informes de 2016 no presentan el mismo formato de reporte de los anteriores y no reportan información sobre proyectos extractivos. Véase por ejemplo <http://www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/docs/informes/im02-16.pdf>

mineros en la entidad y los ingresos debido a los fondos mineros y petroleros federales.¹⁹ Además, el informe mencionado del estado de Coahuila incluye información no desglosada sobre ingresos que podrían incluir alguna transferencia monetaria entre empresa y autoridades del estado. Por ejemplo, el pago de derechos no desglosado o las eventuales multas sancionatorias no fiscales que pudieran ser otorgadas en caso de violación a la normativa ambiental. Asimismo, en materia de egresos en el marco EITI, los informes mencionados hacen referencia solamente de manera general al monto gastado en obras públicas, sin especificar otra información. La información es gratuita y en formato *pdf*.

En Veracruz, la Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia encargada de integrar la cuenta pública estatal. Dicha cuenta está disponible en un sitio de internet²⁰; sin embargo, la última información disponible es de septiembre de 2015. Si bien los informes que esta dependencia genera contienen datos relativos a los ingresos percibidos, estos no están desagregados ni por sector, ni por servicios prestados²¹.

Obligación de generar y publicar información sobre el documento que fundamente el flujo monetario.

Nivel federal

En este rubro se analizan licencias, permisos, autorizaciones ambientales o expedientes de inspección y vigilancia de empresas extractivas que dan origen a los flujos monetarios que generan parte de los ingresos al Estado.

Para esos actos administrativos, la LGEEPA establece diversas obligaciones de la autoridad ambiental y de las empresas extractivas para la realización de proyectos mineros y de hidrocarburos, como por ejemplo la expedición de un permiso en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)²², cuyo expediente debe ser puesto a disposición de cualquier persona²³. Asimismo, cuando un proyecto extractivo impacta un Área Natural Protegida

¹⁹ Como por ejemplo el Fondo Minero y de Compensación de Repecos, el Fondo de extracción de Hidrocarburos, el Fondo para Entidades y Municipios Productores de Hidrocarburos. (<http://www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/docs/informes/im12-15.pdf>)

²⁰ <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/fraccion-xvii/>

²¹ Ver más información en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/05/3er-Informe-Trimestral-del-Gasto-P%C3%BAblico-2015.pdf>

²² Art. 28 y 30 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

²³ Art. 34 LGEEPA

(ANP), las empresas deben solicitar las licencias correspondientes a las autoridades ambientales²⁴.

No obstante, a pesar de la generación de toda esta información sobre los proyectos extractivos, se ha encontrado que la autoridad ambiental publica en internet solamente la información básica relativa a licencias, permisos, autorizaciones ambientales de proyectos mineros y de hidrocarburos de manera agregada, sin difundir, salvo raras excepciones, el documento donde se pueda leer esta información.

Para acceder a esta información ambiental disponible en internet, es importante mencionar que existen dos posibilidades de acceso a la información ambiental relativa a los proyectos extractivos.

En la **página “Consulta tu trámite”**²⁵ existe un buscador de la información sobre los permisos ambientales. Esta página parece estar diseñado para la consulta de un trámite específico por parte de quien conoce los datos, como por ejemplo el promovente, y no para una consulta general por parte de toda la población.

Este sitio web se encuentra accediendo con la navegación en la página de inicio de SEMARNAT en la parte de Transparencia, Transparencia Focalizada e Impacto ambiental, donde se encuentra del lado derecho una lista de Enlaces Relacionados donde aparece el *link* "Consulta la situación de tu trámite (MIA's y resolutivos)". Este enlace hace referencia a los permisos en materia de impacto ambiental, pero no a los demás permisos en materia ambiental que sólo se encuentran a través del uso del buscador.

Seleccionando los tipos de permisos otorgados por la autoridad ambiental, se puede encontrar el número de clave o bitácora, el número único asignado por la autoridad ambiental cuando recibe la solicitud de expedición del permiso por parte de una empresa. El número de bitácora o clave se puede encontrar también en la Gaceta Ecológica, el diario de información oficial de la Dirección de Riesgo e Impacto Ambiental de la SEMARNAT, que se publica cada siete días y se difunde solamente a través de internet, en la página de SEMARNAT. Esta Gaceta no se encuentra desde la página de inicio²⁶, sino accediendo con la navegación en la parte de Transparencia, Transparencia Focalizada e

²⁴ En materia federal, véase art. 28 de la LGEEPA y Art. 88 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas

²⁵ Disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/constramite.html>

²⁶ Por un breve periodo, en cumplimiento de los acuerdos en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), entre 2012 y 2015, en la página de inicio de SEMARNAT se encontraba el enlace directo a la Gaceta Ecológica. (Entrevista con Manuel Llano, cit.)

Impacto ambiental, donde se encuentra del lado derecho una lista de Enlaces Relacionados donde se puede encontrar finalmente la página de la Gaceta Ecológica²⁷. Están disponibles las Gacetas Ecológicas desde los últimos meses del 2002 hasta la fecha. Desde febrero de 2016, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA)²⁸ publica en su sitio de internet, en el apartado de Transparencia, navegando en Transparencia Focalizada, su propia Gaceta Ecológica²⁹, donde también se puede encontrar el número de bitácora o clave de los permisos en materia ambiental de proyectos de hidrocarburos³⁰.

Con el número de clave o bitácora de cada permiso, a través del buscador, es posible consultar el trámite del expediente del permiso, el cual contempla información básica sobre el proyecto y en algunos casos los documentos del expediente del permiso. En materia de impacto ambiental, es posible encontrar los expedientes de impacto ambiental de proyectos mineros y de hidrocarburos que contienen la manifestación de impacto ambiental y su resumen ejecutivo y la autorización de impacto ambiental. Sin embargo, esos documentos muchas veces se encuentran sin los anexos cartográficos del proyecto³¹. Asimismo, no existe información sobre el seguimiento al permiso de impacto ambiental

Cabe señalar que, mientras los expedientes de impacto ambiental de los proyectos mineros se encuentran desde 2002 hasta la fecha, diversos trámites correspondientes a proyectos de hidrocarburos recientemente ingresados, cuando se consultan de manera individual con el número clave o Bitácora, no presentan documento alguno³².

La segunda opción para acceder a la información ambiental en internet es a través del recién **Portal de Obligaciones de Transparencia** que, desde los finales de 2015, el Estado mexicano ha puesto en línea, buscando la armonización de criterios e información sobre el actuar público.

En particular, en materia ambiental, en la página de inicio de SEMARNAT es posible navegar en la parte de Transparencia y entrar al enlace del Portal de obligaciones de Transparencia de SEMARNAT, donde se accede a la información que está en el servidor perteneciente a esta dependencia. En el apartado XII Concesiones, del motor de

²⁷ <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/gaceta.html>

²⁸ Autoridad competente desde agosto de 2013 en materia de proyectos de hidrocarburos.

²⁹ http://www.asea.gob.mx/?page_id=10016

³⁰ En la Gaceta Ecológica de SEMARNAT se publican también el listado de proyectos ingresados por la ASEA.

³¹ Entrevista con Alejandra Serrano, mayo de 2016.

³² La inexistencia de los documentos básicos en materia de EIA de proyectos de hidrocarburos dificulta el derecho, establecido en el art. 34 de la LGEEPA, a la solicitar la consulta pública durante el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de cualquier persona de la comunidad de que se trate, en los 10 días subsiguiente la publicación del listado de proyectos ingresados en la Gaceta Ecológica.

búsqueda, es posible encontrar diversa información relacionada con los rubros seleccionados por este diagnóstico. En este buscador se puede seleccionar quién emite el acto, el promovente, el tipo y objeto del acto administrativo que se busque. En caso de que se quieran encontrar los permisos otorgados por tipo de persona, se puede hacer una búsqueda por palabra, aunque es necesario saber con antelación el nombre correcto del permiso a buscar. Es evidente que el correcto manejo del Buscador para obtener la información ambiental requiere conocimientos básicos de las disposiciones legales ambientales.

Cuando se realiza la búsqueda, si bien pueden exportarse bases de datos en formato Excel, se trata únicamente de una ficha con datos generales (autoridad, promovente, fecha, vigencia, fundamento legal y el link al documento). Sin embargo, casi nunca aparecen los enlaces a los documentos de los permisos seleccionados y en las pocas donde aparece el vínculo, al seleccionarlo no se encuentra ninguna página web. Las fichas generales de los permisos ambientales están publicadas por la autoridad competente, en línea y disponibles de forma gratuita y en formato abierto.

De manera específica, en relación a los rubros seleccionados para este diagnóstico, se debe mencionar que se pueden encontrar solamente las fichas relacionadas con los permisos de autorización de evaluación de impacto ambiental. Estas fichas incluyen la autorización eventual, dependiendo del proyecto, del Estudio de Riesgo y del programa de prevención de accidentes, del Informe Preventivo NOM-120-SEMARNAT-2011, de la Licencia Ambiental Única, los permisos en materia de residuos peligrosos y pasivos ambientales³³.

Una excepción a esta regla, es lo referido a la autorización para la exploración y explotación de recursos mineros dentro de áreas naturales protegidas. En este caso, dentro del Portal de Obligaciones de Transparencia del sitio web de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, es posible encontrar no sólo los datos como la unidad que otorga el permiso, el nombre del solicitante, la vigencia, el área de ubicación, sino también el documento mismo en formato *pdf*. No obstante, no es posible conocer por internet el seguimiento del cumplimiento de las condicionantes que se dan en los permisos.

³³ En particular se pueden encontrar información sobre los permisos de cada proyecto de Registro de generadores de residuos peligrosos, Registro de cada plan de manejo o de condiciones particulares de manejo de residuos peligrosos, de grandes generadores, Propuesta de remediación de pasivos ambientales, Propuesta de remediación de emergencia ambiental, Conclusión de programa de remediación, Autorización de transferencia de sitios contaminados con residuos peligrosos.

Es importante mencionar que, en el caso de hidrocarburos, a partir de 2013 corresponde a la ASEA dictar las regulaciones, autorizar el proyecto, el manejo de residuos de manejo especial, y sancionar las eventuales violaciones a la normativa ambiental. No obstante, en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la ASEA no se presenta información alguna sobre los trámites ambientales de las empresas de hidrocarburos, excepto las solicitudes de permisos publicados en la Gaceta Ecológica desde unos meses.

Nivel estatal

A nivel estatal, en relación con los documentos que originan las transferencias entre autoridades públicas y empresas, dependiendo del proyecto, existe la obligación de contar con permisos para la generación de residuos de manejo especial y permisos ambientales de competencia estatal que a veces los proyectos extractivos necesitan para el desarrollo de obras complementarias.

En Coahuila, se puede acceder a diversa información relacionada con las actividades en materia ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del estado de Coahuila. Sin embargo, al revisar con detalle la información, no se puede acceder a ningún permiso, concesión, autorización o licencia. Por lo tanto, es imposible acceder a los permisos en materia de Residuos de Manejo Especial o a los permisos ambientales de competencia estatal que a veces los proyectos extractivos necesitan para el desarrollo de obras complementarias. Esta Secretaría publica en la sección de trámites de impacto ambiental de su página web un listado con los proyectos ingresados por año, desde 2012.

En el caso del estado de Veracruz, existe un portal electrónico oficial el cual aglutina toda la información derivada de las obligaciones de transparencia³⁴. Dicho portal contiene un despliegue de las distintas entidades del gobierno de Veracruz. Al seleccionar lo relacionado con la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA), remite al portal de la misma, en el que se despliega la información conforme la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública para el estado.

En la fracción sobre Licencias, permisos y autorizaciones otorgados, al seleccionar la información de las licencias ambientales de funcionamiento³⁵ se despliega una pantalla con el fundamento legal del trámite, de los derechos a pagar, así como el nombre del titular de la licencia y el representante legal, pero no hay acceso al documento. En cuanto

³⁴ <http://www.veracruz.gob.mx/transparencia/#close>

³⁵ Para mayor información visitar el sitio web <http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/licencias/>

a los permisos³⁶, se despliega una ventana similar con el nombre del titular y el representante legal de las cédulas estatales de operación anual y el registro de planes de manejo de residuos de manejo especial. En el tema de autorizaciones³⁷, se sigue el mismo formato de los trámites previos y es posible encontrar los que atañen a las autorizaciones de empresas transportadoras de residuos de manejo especial, y de reutilización, reciclado, manufactura, tratamiento y disposición final de residuos de manejo especial. Cabe mencionar que, de acuerdo a información de dicho sitio, la información contenida en esta fracción tiene como fecha de última actualización el 14 de Julio de 2014.

³⁶ Para mayor información visitar el sitio web <http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/permisos/>

³⁷ Para mayor información visitar el sitio web <http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/reporte-de-autorizaciones/>

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En México existe un marco legal en materia de acceso a la información ambiental y obligaciones de transparencia financieras. De aplicarse de manera efectiva, podría ayudar a rastrear el flujo financiero de los ingresos que percibe el Estado derivado del cumplimiento de la normativa en materia ambiental por parte de las empresas extractivas.

No obstante, la forma en que se implementan las obligaciones derivadas de este marco legal dificulta que se pueda conocer el origen desagregado de los ingresos, así como el destino de los mismos. De manera específica, la existencia de dos o más portales de internet que tienen que ver con obligaciones de transparencia y acceso a la información, dificultan la búsqueda eficiente de datos, dado que siguen distintos criterios para realizar la búsqueda.

Asimismo, en el tema de ingresos, si bien existen datos relacionados con los ingresos tributarios y no tributarios que recibe el Estado, tanto a nivel Federal, como por entidad federativa, esta información no está desagregada ni por sector, ni por proyecto, ni por servicio prestado, lo cual dificulta rastrear el flujo financiero.

En relación con los actos administrativos ambientales que conciernen los proyectos mineros e de hidrocarburos, en el orden federal es posible encontrar datos actualizados como beneficiario, ubicación y vigencia de los distintos permisos y autorizaciones ambientales, pero no es posible encontrar el documento en sí mismo. A nivel estatal, la información no está actualizada, ni tampoco es posible encontrar los documentos fundamento del ingreso.

Si bien existe el mecanismo de acceso a la información, vía solicitudes de acceso, ésta forma de obtener y rastrear información, además de ser más lenta, presupone un mayor conocimiento de los datos que se quieren encontrar, además de la familiaridad previa que se debe tener en el uso de tal portal. Asimismo, supone la necesidad de hacer una búsqueda caso por caso, por lo que impide tener información sistematizada y desagregada por sector y por proyecto extractivo.

Últimamente, el nuevo marco legal del sector energético ha hecho más difícil el acceso a la información ambiental en el tema de hidrocarburos, dado que la creación de la ASEA y la división de competencias han fragmentado la información de permisos ambientales.

Además, la ASEA aun no emite lineamientos que efectivamente instrumenten, por ejemplo, la gestión de residuos de manejo especial que antes eran competencia estatal.

Es importante subrayar que la sociedad civil tiene necesidades de información que van más allá y ven a EITI como una herramienta limitada. En este sentido, la iniciativa será útil para la sociedad mexicana en el caso de que incluya información que sobre los impactos medio ambientales de los proyectos extractivos y sus implicaciones para el goce de los derechos humanos de las comunidades aledañas.

El ejercicio realizado en la presente investigación ha permitido visibilizar la necesidad de modificar la forma en que se transparenta y difunde la información derivada de pagos por permisos ambientales para la realización de actividades de las industrias extractivas en México. Si bien existe un marco legal que tiende a favorecer la transparencia, el vacío legal en cuanto a los “cómos” ha generado poca especificidad y uniformidad en la forma en que se difunden dichos datos. Es aquí donde EITI supone un valor agregado, por su potencial para cubrir este vacío de la práctica gubernamental y empresarial.

Con base en la anterior premisa es que se generan las siguientes recomendaciones para las autoridades competentes:

- Cumplir con las obligaciones derivadas del marco legal en materia presupuestaria y hacendaria, específicamente las relativas a la contabilidad gubernamental, lo cual ayudaría a tener el registro y la fiscalización de los activos, pasivos e ingresos derivados de la realización de actividades de las industrias extractivas.
- Desglosar la información sobre ingresos y egresos del Estado generados por actividades extractivas, especificando el proyecto, el monto de la transferencia y la fecha.
- Promover una política de datos abiertos que propicie la generación y sistematización de la información siguiendo una lógica por proyecto, de forma que sea fácilmente rastreable el flujo monetario de pagos por actividades ambientales, desde la planeación hasta el cierre del proyecto.
- Complementar las obligaciones de transparencia y acceso a la información del Estándar EITI con las relativas a información ambiental de forma que se tenga un panorama completo de los ingresos y egresos del Estado generados por las actividades de las industrias extractivas, en cada etapa de su implementación.

- Considerar el uso de la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para publicar mediante acuerdo los datos de las empresas que realizan industrias extractivas que faciliten el rastreo de los gastos pagados por concepto de pagos de derechos por permisos/sanciones ambientales, de forma que no se contravenga el secreto fiscal.
- Acelerar la implementación de los mecanismos que hacen viable el cumplimiento de obligaciones de transparencia en el sector hidrocarburos, de manera específica, los relacionados con la ASEA.
- Publicar en internet todos los documentos relativos a los permisos ambientales de proyectos mineros e de hidrocarburos, en particular los en materia de impacto ambiental.
- Publicar en internet los expedientes de inspección y vigilancia de empresas mineras e de hidrocarburos, una vez emitida su resolución.

BIBLIOGRAFÍA

Cerami, Andrea (2016), *Diagnóstico de necesidades de información ambiental frente a la actividad extractiva: propuestas en materia ambiental en el marco de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) de México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Transparencia Mexicana y PODER, noviembre de 2015.

EITI (2016), Estándar EITI, disponible en https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4_spanish_standard_web.pdf

Hayrikyan, Tamar (2016), *Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: hacia una agenda de la sociedad civil*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Transparencia Mexicana y PODER.

Entrevistas

Manuel Llano de Cartocrítica, abril de 2016

Alejandra Serrano del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), mayo de 2016