



Análisis del procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental y desarrollo de una propuesta de metodología para mejorar su eficiencia

Resumen Ejecutivo

Informe Final

Estudio elaborado bajo convenio de colaboración específico

Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental



Diciembre de 2002

Contenido

1	Antecedentes _____	3
2	Objetivo _____	4
3	Informe de actividades _____	4
3.1	Actividades desarrolladas durante la primera fase _____	4
3.1.1	Procedimientos para la evaluación de informes de impacto y riesgo ambiental	4
3.1.2	Evaluación de informes de impacto y riesgo ambiental _____	7
3.1.3	Análisis del procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental _____	8
3.1.4	Propuesta de procedimiento de evaluación del impacto ambiental _____	10
3.2	Actividades desarrolladas durante la segunda fase _____	11
3.2.1	Acreditación del proceso de evaluación de manifestaciones de impacto ambiental, modalidad particular _____	12
3.2.2	Elaboración de productos de trabajo resultantes del estudio _____	12
3.2.3	Informes de impacto y riesgo ambiental _____	13
3.2.4	Tiempos utilizados para generar los oficios del proceso de evaluación de MIA's modalidad particular _____	13
3.2.5	Análisis del tipo de información adicional y complementaria solicitada _____	16
3.3	Conclusiones y recomendaciones _____	21

Lista de Tablas

Tabla 1	Resumen general de estudios recibidos por la UAM. Junio – Agosto 2002.....	7
Tabla 2	Total de solicitudes de información complementaria	16
Tabla 3	Desglose de solicitudes de información complementaria	17
Tabla 4	Total de solicitudes de información adicional.....	18
Tabla 5	Desglose de solicitudes de información adicional.....	19
Tabla 6	Información adicional solicitada para el capítulo II de la MIA	20

1 Antecedentes

El Procedimiento de Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental (PEIRA), entendido como un instrumento de carácter preventivo para incorporar la dimensión ambiental en las obras y actividades humanas en proyecto, o en modificaciones a las ya existentes, tiene como objetivo general enmarcar estas actividades en la política ambiental que apoya un desarrollo sostenible sobre la base de que dichas acciones sean ambientalmente satisfactorias, las consecuencias ambientales se detecten en la etapa inicial de las acciones, y las medidas de prevención, mitigación y compensación, sean un elemento central en la gestión ambiental.

Este instrumento tiene importancia ambiental significativa ya que, con el carácter preventivo que la Ley le asigna, permite advertir alteraciones irreversibles al ambiente. Además, el procedimiento tiene importancia en el desarrollo económico, ya que es un requisito para continuar con la promoción de proyectos o iniciativas de inversión en los diferentes sectores de la economía. Para ello, integra la política ambiental en la estrategia económica, al convertirse en una garantía dual, asegurando la viabilidad de las inversiones y la calidad del ambiente.

A pesar de su significado y aportación potencial al desarrollo sustentable, la unidad administrativa que tiene bajo su responsabilidad conducir su aplicación, la actual Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), se encuentra desarrollando un sistema moderno, acorde al nivel de eficiencia que requiere el desarrollo de las actividades económicas y la incorporación de México a una tendencia de competitividad.

Tal vez el mejor indicador de la situación bosquejada en el párrafo precedente es que el PEIRA es asumido por los promoventes como un requisito burocrático, con limitado valor agregado y que no permite generar conocimiento a partir de cada experiencia particular.

Todo lo anterior resulta en la situación que enfrenta la actual administración, al verse, de cierta manera imposibilitada para ofrecer una respuesta oportuna a los promoventes –el tiempo promedio de respuesta para la evaluación de la Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad Particular es de 65 días–, lo cual genera un rezago, que podía minar la capacidad de respuesta del reducido equipo de dictaminación con que cuenta la DGIRA y que con el paso del tiempo podría mejorarse al hacer más eficiente su procedimiento de evaluación. También se pretende disminuir la discrecionalidad e inconsistencia de los actos en que se sustenta cada actuación.

Dada la importancia de contar con un PEIRA eficaz, la DGIRA invitó a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco, a elaborar el análisis de este procedimiento y desarrollar una metodología para mejorar su eficiencia.

Este reporte presenta una síntesis de las actividades realizadas y las conclusiones obtenidas por el grupo de trabajo de la UAM, al desarrollar el estudio denominado **“Análisis del procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental y desarrollo de una propuesta de metodología para mejorar su eficiencia”**.

2 Objetivo

El objetivo del estudio planteado en los términos de referencia fue:

Desarrollar una metodología para mejorar la eficiencia del proceso de evaluación del impacto y riesgo ambiental. Esta metodología deberá sustentarse en métodos analíticos modernos que permita uniformizar la respuesta de la autoridad a los diferentes casos.

3 Informe de actividades

El reporte de actividades se divide en dos partes: la primera incluye las acciones realizadas durante los meses de mayo a agosto de 2002 misma que concluyó con el diagnóstico del procedimiento aplicado y la propuesta de metodología a aplicar en la siguiente fase; mientras que la segunda parte contempla las actividades realizadas a partir del mes de septiembre, hasta diciembre de 2002.

3.1 Actividades desarrolladas durante la primera fase

Para alcanzar el objetivo del estudio, era necesario conocer, primero, la forma en que el personal de la DGIRA dictamina los informes de impacto y riesgo ambiental que recibe. La última semana del mes de mayo de 2002 se realizó un taller de dos días, impartido por los directores de la DGIRA y en el que participó el grupo de evaluadores de la UAM, con el fin de conocer los procedimientos y lineamientos que aplica el personal de la DGIRA en la evaluación de informes de impacto y riesgo ambiental.

En este taller se indicaron, en términos generales, las actividades que tendría que desarrollar el grupo de evaluadores de la UAM, y se estableció una mecánica general de comunicación entre la DGIRA y la UAM.

3.1.1 Procedimientos para la evaluación de informes de impacto y riesgo ambiental

Se presentó la forma de organización por parte del equipo de evaluadores de la UAM, y se definieron los mecanismos de:

- Entrega de informes por parte de la DGIRA para revisión por el equipo de evaluadores de la UAM.
- Evaluación preliminar de informes y procedimiento de reporte de los evaluadores UAM a los Subdirectores de Sector de la DGIRA.

Para operar se propuso una organización matricial, en donde se consideró que los evaluadores de los informes de impacto y riesgo ambiental no estarían especializados por sector (de acuerdo con la clasificación resultante de la guías para la elaboración de estudios de impacto ambiental). Cualquier evaluador tendría la posibilidad de interactuar con diferentes proyectos y subdirectores para presentar sus avances. Este esquema de organización permitió obtener información variada para, posteriormente, desarrollar la propuesta de metodología de evaluación de los informes que recibe la DGIRA. Esta forma de trabajo resultó lo suficientemente operativa de tal manera que se alcanzaron los objetivos planteados para esta fase del estudio.

Como resultado del taller y de los mecanismos operativos desarrollados, se identifican una serie de eventos que determinaron el proceso para elaborar el dictamen de los informes de impacto y riesgo ambiental que recibe la DGIRA.

- Recepción del informe en ventanilla (DGIRA)
- Envío del informe al enlace técnico de la UAM (DGIRA)
- Evaluación preliminar de la información, elaboración de la ficha técnica del proyecto, diagnóstico inicial (UAM)
- Presentación de diagnóstico inicial y toma de decisión respecto a la pertinencia de la información para realizar el dictamen del informe (DGIRA y UAM). De este evento se desprende la elaboración de oficios varios, que pueden ser:
 - De no-competencia (Federal, obra iniciada ó exención)
 - De apercibimiento al promovente y solicitud de información complementaria
 - De solicitud de opinión técnica
 - De solicitud de información adicional
- Elaboración del predictamen (UAM)
- Revisión del predictamen (DGIRA)
- Correcciones y entrega del predictamen al subdirector (UAM)
- Devolución del expediente al área de documentación de la DGIRA (UAM)

Estos eventos se pueden analizar en conjunto en el diagrama de flujo presentado en la siguiente página.

Dada la mecánica de trabajo de la DGIRA, fue necesario incorporar a las actividades de los evaluadores de la UAM, la elaboración de los oficios mencionados. Este fue uno de los aspectos que exigió mayor esfuerzo por parte de todos los involucrados en la parte operativa del estudio, ya sean los Subdirectores de la DGIRA o los evaluadores de la UAM.

Cabe resaltar que en la DGIRA, cuando un proyecto incluye estudio de riesgo ambiental, las MIA's son analizadas por el personal de la Dirección de Impacto Ambiental, y los ERA's asociados son evaluados por el equipo de la Coordinación de Riesgo Ambiental; mientras que en el esquema de trabajo llevado a cabo con el grupo de trabajo de la UAM, el mismo evaluador analizaba ambos estudios para elaborar el dictamen técnico correspondiente.



3.1.2 Evaluación de informes de impacto y riesgo ambiental

Hasta finales del mes de agosto se recibieron 70 estudios, distribuidos de la siguiente forma: 21 del sector energía y gasero; 12 relativos a vías generales de comunicación; 10 relacionados con el sector industrial; 10 del sector petroquímico; 8 corresponden al sector turismo; 5 son del sector minero; y, finalmente, 4 son relativos a proyectos hidráulicos. Del total de proyectos recibidos para evaluación 26 incluyeron estudio de riesgo ambiental.

El resumen general de estos 70 estudios evaluados hasta la fecha del primer reporte de avance indica que: se integraron expedientes de 37, mientras que los 33 restantes no habían sido integrados. Asimismo, 21 proyectos habían sido terminados, 27 se encontraban en espera de información adicional, y 12 en espera de información complementaria. En la Tabla 1 se presenta esta información.

Tabla 1 Resumen general de estudios recibidos por la UAM. Junio – Agosto 2002.

Sector	Total de ingresos	Integra expediente	No integra expediente	En espera de i. A.	En espera de i. C.	En proceso de evaluación	Terminados
Industrial	10	4	6	2	1	3	4
Minero	5	4	1	0	1	3	1
Petroquímico	10	8	2	1	0	6	3
Turismo	8	6	2	0	0	5	3
Energía y gasero	21	12	9	3	1	10	7
Vías generales de comunicación	12	2	10	0	0	10	2
Hidráulico	4	1	3	1	0	2	1
Total general	70	37	33	7	3	39	21

Esto es un reflejo de que el procedimiento de evaluación que llevaba a cabo la DGIRA requería de que el promovente reingresara la información adicional solicitada en corto tiempo, ya que al estar esperándola no se había logrado concluir el dictamen requerido.

En este sentido vale la pena recalcar que la información presentada normalmente por los promoventes en sus Manifestaciones de Impacto Ambiental y en sus Estudios de Riesgo Ambiental, es insuficiente de acuerdo a las guías sectoriales para realizar la evaluación correspondiente por el grupo de evaluadores de la UAM o por el personal de la DGIRA.

Estas enseñanzas fueron tomadas en cuenta para proponer ajustes al proceso de evaluación de MIA's y ERA's que llevaba a cabo la DGIRA. Esto se describe en la siguiente sección de este reporte.

3.1.3 Análisis del procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental

Para el diagnóstico del Procedimiento de Evaluación de Impacto y Riesgo Ambiental, se analizaron de manera general las etapas que lo conforman y de manera especial las relacionadas con la responsabilidad del evaluador de las Manifestaciones de Impacto Ambiental y de los Estudio de Riesgo Ambiental.

El análisis del procedimiento abarcó los siguientes aspectos:

- Administrativo
- Legal
- Técnico

Con base al diagnóstico y análisis realizado al procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental actual se identificaron varios aspectos conflictivos enmarcados en los siguientes campos:

- Administrativo
- Información
- Guías sectoriales y Criterios técnicos de suficiencia

Administrativo

Los principales problemas con respecto al campo administrativo son: los tiempos de ejecución de los distintos pasos y actividades del procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental así como la gran variedad en cuanto a la cantidad y forma de oficios a elaborar. Estos dos aspectos de la problemática administrativa repercuten de manera negativa en el procedimiento debido a que, por un lado ya que no están determinados esos tiempos de ejecución es importante determinarlos y por el otro lado, a pesar de que se cuenta con un historial de los oficios y resolutivos, estos no son consultados por procedimiento de manera que los documentos emitidos pueden ser muy diferentes aún cuando los proyectos puedan ser similares.

Como propuesta para minimizar la dispersión de estos oficios y resolutivos, se plantea homogenizar las partes comunes de los mismos con el fin de tener un formato para cada tipo de oficio. En el Anexo A se presenta una propuesta de cada tipo de oficio.

Información

Los principales problemas detectados en este campo se refieren a la calidad de la información de los documentos ingresados y al tipo de información que se solicita al promovente (información adicional, complementaria y aclaraciones) y otras instancias involucradas (opinión técnica), tanto para mejorar el documento como para resolver dudas respecto a lo manifestado o complementar los requerimientos mínimos.

En ese sentido la calidad de la información que se utiliza para la descripción del ambiente afectado es determinante para conocer los impactos significativos que resultan del desarrollo de un proyecto o actividad en particular, al presentar en detalle las características y variables que mejor reflejan las alteraciones. La información que se utiliza debe cumplir con las siguientes características: a) debe ser suficiente para

calificar los cambios que ocurrirán como resultado del proyecto o actividad; b) debe presentarse en el nivel de detalle adecuado; y. c) debe describir los datos en cantidad y calidad tal para poder interpretar los impactos de acuerdo a como se solicita en las guías sectoriales.

Los documentos a evaluar podrían mejorarse en la medida de que se convenza al promovente de la importancia de cumplir con las características mencionadas para la información que debe presentar en su documento.

En cuanto al tipo de información que se le solicita al promovente, se identificó que este aspecto va ligado a la problemática administrativa antes mencionada. Debido a que la mayoría de los oficios a elaborar son concernientes a la solicitud de información complementaria, adicional y/o información en forma de opinión técnica, estos impactan en el poco control que se tiene en cuanto a los tiempos de ejecución por parte de la DGIRA.

En ese sentido se puede considerar que, si se parte de la base de que la información que se presenta en el documento debería ser suficiente para decidir la evaluación o no del proyecto, entonces no debería haber motivo para la solicitud de información extra, sino solamente solicitar aclaraciones en aquellas áreas donde existiera cierta confusión o una descripción poco detallada.

En este caso debe procurarse que el promovente mejore la calidad de su información convenciéndolo de la importancia que esto implica y, por otro lado, debe desarrollarse un mecanismo expedito y confiable para la "solicitud de aclaraciones" sobre la información con la que se cuenta, tal como solicitar aclaraciones al promovente por vía telefónica o por fax o en el caso de la opinión técnica notificar al responsable.

Así mismo, es importante mencionar que, a pesar de que el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental en su Artículo 17, obliga al promovente a presentar como parte integral de la Manifestación de Impacto Ambiental y del Estudio de Análisis de Riesgo, un Resumen Ejecutivo del proyecto, se carece de un instructivo de cómo elaborar este documento.

El Resumen Ejecutivo de la MIA debe contemplar la información necesaria y suficiente para que el evaluador perciba de manera global y rápida el contenido del documento y con el análisis de este documento tenga los elementos para decidir sobre la integración de expediente o en ultimo de los casos para determinar de manera preliminar la aprobación o rechazo del proyecto. Todo esto con el propósito de que cualquier proyecto ingresado sea evaluado, siendo las opciones de resolutivo: rechazo del proyecto -más no del documento-, aprobación o aprobación condicionada.

Como propuesta de Guía para Elaborar el Resumen Ejecutivo, en el anexo 6 del Informe final de Actividades se presenta un documento al respecto.

Guías Sectoriales y Criterios Técnicos de Suficiencia

En cuanto a las Guías Sectoriales, es importante mencionar que el problema detectado está muy relacionado con la problemática del campo de la información, es decir, la calidad y nivel de detalle de la información que se requiere para realizar una adecuada evaluación de las MIA's y los EAR's dependen, en gran medida, de la información solicitada en las guías.

En ese aspecto, en cuanto a los documentos ingresados a la DGIRA y evaluados por el equipo de la UAM, a la gran mayoría se les solicitó información adicional, tanto por no cumplir con los requerimientos mínimos como por el nivel de detalle. En ese sentido el conflicto consiste en que no había criterios de suficiencia para determinar cuando un documento proporciona la información mínima necesaria y de calidad para ser evaluado. Para esto la UAM realizó una propuesta al respecto misma que se encuentra en el anexo C del documento "Propuesta de un Esquema Metodológico para mejorar el Procedimiento de Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental".

Por otro lado, y no menos importante, está el problema de que para determinar la calidad de la información, el procedimiento se basa en lo que se pide en las guías, y cuando esta información no se manifiesta conforme a ellas, entonces la respuesta es que no cumple con los requerimientos mínimos necesarios para la integración del expediente, a sabiendas de que el promovente no está forzado a cumplir con este requisito debido a que las guías no están jurídicamente establecidas como obligatorias.

Una forma de solventar esta problemática es homogenizar la información que se solicita en las diferentes guías sectoriales estableciendo los criterios de suficiencia, es decir, la información mínima requerida de cada uno de los capítulos de las guías con el propósito de reducir el número de comunicados con el promovente y los tiempos de respuesta. Y por otro lado buscar los mecanismos para convertir el carácter de orientador de las guías a obligatorio.

Criterios técnicos

La descripción de los criterios técnicos de suficiencia en la Guía Homogenizada, así como de los criterios técnicos del procedimiento recomendado son los que se proponen que el evaluador tiene que considerar para llevar a cabo una adecuada evaluación de los documentos.

3.1.4 Propuesta de procedimiento de evaluación del impacto ambiental

Con base al diagnóstico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental actual y con la experiencia acumulada del grupo de trabajo de la UAM, se elaboró una tabla comparativa del procedimiento actual con el procedimiento propuesto en la cual se señalan las diferencias en cuanto a responsables, actividades, documentos de trabajo y los criterios técnicos a considerar para cada uno de los pasos señalados en los diagramas de flujo del procedimiento actual y propuesto. Así mismo se elaboró una propuesta de procedimiento, que debe formar parte del Manual de Procedimiento, en donde se enumeran los pasos consecutivos, señala a los responsables y se describen las actividades así como los documentos de trabajo necesarios y los criterios a considerar.

En la propuesta del procedimiento se tomó como base el Procedimiento descrito en el Manual elaborado por la DGIRA. El procedimiento propuesto se basa en los siguientes aspectos:

En primer lugar, se considera que un evaluador debe ser capaz de analizar y dictaminar cualquier Manifestación de Impacto Ambiental, independientemente del sector productivo del proyecto.

Otro aspecto importante es que se parte de la consideración de que una Manifestación de Impacto Ambiental debe ser analizada y evaluada tal y como se presenta, es decir, se debe evitar la solicitud de información complementaria o adicional, lo que implica que todos los estudios ingresados sean evaluados.

Cabe mencionar que cuando la información no sea lo suficientemente clara a criterio del evaluador o presente incongruencias menores, será necesario solicitar aclaraciones al respecto, para lo que se dará la oportunidad al promotor de mejorar la información del estudio.

En el caso de que la información sea suficiente y clara para efectuar la evaluación, el dictamen será de aprobación del proyecto ya sea tal y como se presenta o condicionado ordenando las medidas de mitigación que la autoridad considere importantes aplicar para evitar el deterioro ambiental.

Finalmente, otro aspecto a considerar se refiere a los tiempos de ejecución de las actividades. Esto se ha identificado como uno de los principales problemas que obstaculizan la eficiencia del procedimiento. En este sentido, dentro del procedimiento se proponen como criterios técnicos tiempos de ejecución para algunas de las actividades.

Los criterios manifestados en la Tabla Comparativa se basan principalmente en la experiencia que el grupo de evaluadores de la UAM obtuvo de su participación en el procedimiento de la DGIRA y del análisis de tiempos utilizados para generar oficios que se presentó en el Informe Final de Actividades.

Otro aspecto importante que se consideró fue el hecho de que es muy recomendable que el responsable de las actividades descritas sea el que elabore las correcciones pertinentes a los oficios emitidos, es decir que si el evaluador ya revisó y corrigió el oficio correspondiente, la responsabilidad debe recaer en el subdirector para elaborar las correcciones que sean señaladas por el coordinador de sector y a su vez éste debe ser el responsable de las correcciones que marque el director de impacto y éste el que elabore las correcciones que señale el director general. De esta manera se evita la gran cantidad de revisiones y correcciones a los oficios correspondientes y la pérdida de tiempo.

3.2 Actividades desarrolladas durante la segunda fase

Durante la segunda fase del proyecto, que comprendió de septiembre a diciembre, se continuó con la revisión de manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo

ambiental, y se inició la entrega de productos de trabajo resultantes de la evaluación del procedimiento que utilizaba la DGIRA para dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental presentadas por los promoventes.

En este período, el grupo de evaluadores de la UAM participó en actividades que no habían sido contempladas originalmente en el convenio, pero que la labor diaria de la DGIRA requirió de nuestra colaboración y, adicionalmente, se trabajó en la elaboración de los productos esperados por la DGIRA.

3.2.1 Acreditación del proceso de evaluación de manifestaciones de impacto ambiental, modalidad particular

Entre Septiembre y Octubre de 2002, se participó activamente en el proceso de certificación del procedimiento de evaluación de manifestaciones de impacto ambiental, en su modalidad particular, que la DGIRA llevó a cabo ante el organismo acreditador AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación).

Para esto, la DGIRA estableció un nuevo procedimiento, mucho más regulado y documentado, que también fue puesto en práctica por el equipo de evaluadores de la UAM, modificando algunos de los elementos operativos que habían sido instrumentados durante la primera fase del proyecto.

Durante la puesta en práctica del procedimiento que la DGIRA sometió a acreditación para esta actividad, éste fue complementado con las aportaciones de los evaluadores y el grupo de trabajo de la UAM.

La visión para limitar al máximo la solicitud de información adicional o complementaria, el sistematizar la emisión de notificaciones a las delegaciones de la SEMARNAT, así como la instrumentación de medidas de comunicación más ágiles con los promoventes, surgidas en las sesiones de trabajo con el personal de la DGIRA e indicadas como aspectos operativos que se podrían mejorar, de manera que el proceso de dictaminación no se interrumpiera, fueron puestas en práctica.

Este proceso de acreditación de los procedimientos de la DGIRA, redujo el número de estudios que el grupo de evaluadores de la UAM analizaron en la segunda fase del estudio, y se aceptó que también se analizaran MIA's regionales e informes preventivos.

La acreditación del procedimiento establecido por la DGIRA fue exitosa, obteniéndose el certificado correspondiente.

3.2.2 Elaboración de productos de trabajo resultantes del estudio

Se realizó una presentación con el análisis del procedimiento de dictaminación que aplicaba la DGIRA y que había sido aplicado durante los primeros tres meses del estudio.

En esta sesión de trabajo se presentaron diversos temas que fueron apoyados con los respectivos documentos de trabajo que se considera que debe hacerse llegar a los evaluadores de la DGIRA para que complementen sus herramientas para realizar los dictámenes de los proyectos presentados a la Dirección General.

El último documento de trabajo, la Guía para la elaboración de resumen ejecutivo, está pensado para que sea distribuido a los promoventes, de manera que les ayude a presentar, de una manera concisa y completa, la información que requiere la DGIRA, para entender el proyecto, las alteraciones ambientales esperadas y las medidas de mitigación por aplicar. En la medida en que se mejore la información presentada por los promoventes, la DGIRA estará en posibilidad de responder con mayor prontitud y emitir el dictamen correspondiente.

3.2.3 Informes de impacto y riesgo ambiental

Hasta finales del mes de Noviembre se recibieron 104 estudios, distribuidos de la siguiente forma: 28 del sector energía y gasero; 19 relativos a vías generales de comunicación; 12 relacionados con el sector industrial; 15 del sector petroquímico; 11 corresponden al sector turismo; 7 son del sector minero; y, finalmente, 12 son relativos a proyectos hidráulicos. Del total de proyectos recibidos para evaluación 38 incluyeron estudio de riesgo ambiental.

Respecto a las solicitudes de información a los promoventes, se puede comentar que no se solicitó información complementaria para integrar el expediente de los estudios recibidos en esta segunda fase. En el caso de la información adicional, ésta ha sido más variada y se siguió solicitando; en general, sigue siendo la descripción del proyecto la que presentó las mayores deficiencias. Así mismo, no se observaron diferencias por tipo de sector al que pertenece el proyecto, ni por evaluador o subdirector.

3.2.4 Tiempos utilizados para generar los oficios del proceso de evaluación de MIA's modalidad particular

Se analizó el tiempo que se utilizó para emitir los diferentes oficios que el equipo de evaluadores de la UAM generó durante el proceso de evaluación y dictamen de las manifestaciones de impacto ambiental.

Los oficios, que pueden considerarse como los eventos clave dentro del proceso de evaluación de MIA's, involucran un complicado mecanismo de revisiones que puede parecer excesivo. Sin embargo, este proceso de continuas revisiones está orientado a reducir al máximo la posibilidad de que la documentación que emite la DGIRA, con todo el peso legal que esta acción conlleva, pueda ser cuestionada por los promoventes en caso de no estar de acuerdo con las resoluciones de la Dirección General.

El análisis que se presenta a continuación se realizó tomando en cuenta todos los oficios que fueron generados en los proyectos que dictaminó el equipo de evaluadores de la UAM.

Solicitud de opinión técnica

En el caso de las solicitudes de opiniones técnicas a instituciones y organizaciones, se consideraron las siguientes acciones como parte del proceso:

- Generación del oficio por parte del evaluador y revisión por parte del subdirector correspondiente
- Revisión del coordinador y correcciones realizadas por el evaluador
- Envío por parte del coordinador al Director
- Trámite de la oficina del Director a Oficialía de Partes
- Envío por Oficialía de Partes al organismo correspondiente

El tiempo promedio utilizado para emitir esta solicitud de opinión técnica fue de 16.5 días. Destaca que la actividad que mayor tiempo se lleva en promedio es la del envío de Oficialía de Partes a los organismos a los que se les solicita la opinión técnica, actividad que requirió 9.1 días, teniéndose un caso en el que se demoró 20 días en llevar a cabo esta acción.

Oficio de solicitud de información complementaria

Cuando se revisa la información presentada por los promoventes, debe revisarse que ésta es suficiente para llevar a cabo el dictamen. Es responsabilidad de la DGIRA el solicitar información complementaria que permita integrar el expediente del proyecto y llevar a cabo la evaluación. Este oficio debe emitirse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de la documentación en la ventanilla. Cabe mencionar que este trámite es el que causó mayores tensiones dentro del proceso de evaluación, puesto que exigía una respuesta en tiempo definido y obligaba a realizar las revisiones de los oficios de solicitud de información complementaria de una manera prioritaria. Las acciones consideradas en este proceso son las mismas que en el caso anterior.

Aunque el promedio de tiempo para emitir este oficio fue de 11.8 días, más del requerido para ser enviado al promovente en los tiempos marcados por la legislación, la moda fue de 6 días. En los casos analizados se detecta que en cualquiera de las acciones de este proceso se puede tomar un largo tiempo, aunque destacan algunos ejemplos en donde el tiempo para que Oficialía de Partes enviara el documento al promovente.

Oficio de solicitud de información adicional

Estos oficios son elaborados con el fin de que los promoventes complementen la información suministrada en las MIA's y ERA's presentadas a la DGIRA. Al emitir estos oficios, el tiempo total del proceso de dictaminación no se detiene.

Las actividades contempladas son las mismas que en las dos secciones anteriores.

La fase que más tiempo requirió fue la de las revisiones entre el evaluador y el subdirector, con un tiempo promedio de 7.2 días, mostrando un caso extremo en que tomó 23 días en pasar a la siguiente fase, aunque este no fue el caso del oficio que tardó el mayor tiempo total para ser enviado al promovente, en el que se tomaron 32 días para concluir este proceso. En este último caso, el tiempo que tardó en la fase entre el evaluador y el subdirector fue de 18 días, y 12 días adicionales en la fase entre el coordinador y evaluador.

Oficios resolutivos

Este es el dictamen que envía la DGIRA al promovente en respuesta a la solicitud de autorización del proyecto.

En este análisis se consideró conveniente incluir todas las actividades de evaluación y dictamen de una MIA (con o sin ERA).

Para la elaboración de los oficios resolutivos propiamente dichos, se consideraron las siguientes acciones como parte del proceso:

- Generación del oficio por parte del evaluador y revisión por parte del subdirector correspondiente
- Revisión del coordinador y correcciones realizadas por el evaluador
- Revisión del Departamento Jurídico y coordinador
- Envío por parte del coordinador al Director
- Envío del Director al Director General
- Trámite de la oficina del Director General a Oficialía de Partes

El tiempo para generar y emitir el oficio resolutivo es relativamente corto: 10.2 días en promedio. En este caso se tuvieron valores extremos de hasta 40 días.

Respecto a el tiempo total que se tardó el oficio resolutivo en llegar a Oficialía de Partes desde que el promovente presentó su información en ventanilla, se puede mencionar que en los proyectos evaluados por la UAM, el promedio fue resuelto en 49 días hábiles, siendo la moda 57 días y teniéndose un caso máximo extremo de 80 días.

El tiempo máximo que debería tomar la DGIRA para emitir un resolutivo es de 60 días hábiles, plazo marcado por la ley. El número de proyectos evaluados por la UAM que fueron resueltos después de 60 días hábiles fue de 11.

El tiempo promedio para realizar la evaluación técnica fue de 39.4 días, con un máximo de 68.

Como propuesta para minimizar la dispersión de estos oficios y resolutivos, se plantea homogenizar las partes comunes de los mismos con el fin de tener un formato para cada tipo de oficio y así evitar dar respuesta diferente en casos similares. En el Anexo A se presenta una propuesta de cada tipo de oficio.

3.2.5 Análisis del tipo de información adicional y complementaria solicitada

Se ha mencionado que una de las principales causas por las que el tiempo de respuesta de la DGIRA a los promoventes (el tiempo en que el resolutivo de un proyecto se envía a Oficialía de Partes) es superior a los 60 días hábiles, reside en que se solicita información complementaria y/o adicional, para que los evaluadores cuenten con los elementos suficientes para hacer su evaluación. Esta circunstancia produce el efecto de que la DGIRA no tiene total control sobre los tiempos en los que puede resolver, ya que se encuentra en espera de recibir contestación de la solicitud de información, y si esta no llega en el plazo establecido debe dar por terminado el trámite de evaluación.

Ante esta situación se realizó el análisis del tipo de información –tanto complementaria, como adicional– que los evaluadores solicitan para poder llevar a cabo su labor. Este análisis es el que se presenta a continuación.

Tipo de información complementaria solicitada

Revisando los oficios de solicitud de información complementaria elaborados para los proyectos que fueron evaluados por el equipo de la UAM, se clasificó la información por capítulo del contenido que debe contener una MIA de acuerdo con el reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación de impacto ambiental.

En la Tabla 2 se presenta el total de solicitudes de información complementaria clasificadas por capítulo de la MIA, independientemente del sector al que pertenecía el estudio presentado. Cabe aclarar que en la información que se presenta a continuación, en ésta y la siguiente sección, se dan casos en que se solicita información de dos o más capítulos para el mismo proyecto. Como ya se había hecho mención anteriormente, en general el mayor número de solicitudes de información complementaria se refiere a aspectos de la descripción del proyecto y la descripción de las medidas de mitigación de impactos ambientales, aunque como puede observarse en la Tabla 3, no destaca ningún sector en particular en donde las propuestas de proyecto estén fallando consistentemente.

Tabla 2 Total de solicitudes de información complementaria

Datos	Total
Capitulo II	6
Capitulo III	5
Capitulo IV	5
Capítulo V	3
Capítulo VI	6
Capítulo VII	2
Estudio de Riesgo	2

Tabla 3

Desglose de solicitudes de información complementaria

DATOS	Sector	TOTAL
Capítulo II	Industrial	1
	Energía y gasero	1
	Minero	2
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	1
Capítulo III	Industrial	1
	Energía y gasero	2
	Minero	1
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	
Capítulo IV	Industrial	1
	Energía y gasero	1
	Minero	1
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	1
Capítulo V	Industrial	1
	Energía y gasero	1
	Minero	
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	
Capítulo VI	Industrial	1
	Energía y gasero	2
	Minero	2
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	
Capítulo VII	Industrial	1
	Energía y gasero	1
	Minero	
	Hidráulico	
	Vías generales de comunicación	
Estudio de Riesgo	Industrial	
	Energía y gasero	1
	Minero	1
	Hidráulico	
	Vías generales de comunicación	

Del análisis de la información se puede concluir que la información complementaria solicitada responde principalmente a omisiones de los promoventes al preparar sus documentos, ya que no hay ningún tipo de información que destaque y pudiera considerarse que las guías para la preparación de MIA's crearan confusión al respecto.

Cabe mencionar que destaca el hecho de que la mayor cantidad de solicitudes de información complementaria del capítulo VI, relativo a las medidas de mitigación, esté relacionada con proyectos del sector minero, en particular con los planes de conservación de suelo, así como la protección, rescate y reubicación de flora y fauna.

Tipo de información adicional solicitada

Para el análisis del tipo de información requerida en los oficios de solicitud de información adicional elaborados para los proyectos que fueron evaluados por el equipo de la UAM, se siguió la misma mecánica que en la sección anterior.

Como puede observarse en la Tabla 4, el mayor número de solicitudes de información adicional correspondió al capítulo II relativo a la descripción del proyecto, como ya se había mencionado anteriormente.

Tabla 4 Total de solicitudes de información adicional

Datos	Total
Capítulo II	46
Capítulo III	16
Capítulo IV	11
Capítulo V	7
Capítulo VI	15
Capítulo VII	2
Estudio de Riesgo	16

En la Tabla 5 se puede observar que los estudios del sector vías generales de comunicación son los que se les requirió mayor cantidad de información adicional. Este sector se caracteriza por presentar el mayor número de casos de solicitud de información adicional en todos los capítulos que debe contener una MIA. En segundo lugar de importancia se encuentran los estudios presentados para el sector Energía y Gasero, en donde destaca la gran cantidad de solicitudes para complementar la descripción del proyecto (capítulo II) y de las medidas de mitigación (capítulo VI). Finalmente se puede destacar que a los proyectos del sector petroquímico se les requirió información relacionada con el estudio de riesgo ambiental.

Puede notarse de la información solicitada para complementar la descripción del proyecto (Tabla 6), que gran parte de ella puede requerirse como aclaración, lo que agilizaría el proceso de evaluación y dictamen. Así mismo, se tienen algunas solicitudes de información básica para la descripción del proyecto, que es extraño que no esté incluida en la documentación que presenta el promovente, tal es el caso de las imprecisiones en la ubicación del proyecto, el plano de ubicación de la obra y el plano de ubicación del proyecto.

Tabla 5 Desglose de solicitudes de información adicional

Datos	Sector	Total
Capítulo II	Energía y gasero	11
	Hidráulico	11
	Industrial	3
	Petroquímico	4
	Turismo	3
	Vías generales de comunicación	14
Capítulo III	Energía y gasero	5
	Hidráulico	2
	Industrial	2
	Turismo	1
	Vías generales de comunicación	6
Capítulo IV	Energía y gasero	2
	Hidráulico	3
	Turismo	2
	Vías generales de comunicación	4
Capítulo V	Energía y gasero	3
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	3
Capítulo VI	Energía y gasero	5
	Hidráulico	1
	Turismo	1
	Vías generales de comunicación	8
Capítulo VII	Energía y gasero	2
Estudio de Riesgo	Energía y gasero	6
	Petroquímico	10

En el caso de la información adicional solicitada para el capítulo VII de la MIA, solamente se presentaron dos casos del sector Energía y Gasero, uno relacionado con los pronósticos ambientales (emisiones a la atmósfera) y otro donde se le pidió desarrollar el capítulo de una manera apropiada.

En cuanto a los estudios de riesgo ambiental, se observa que la información adicional solicitada es mínima, y debería haberse incluido desde la presentación de los informes para evaluación por parte de la DGIRA.

Del análisis de la información presentada en las tablas anteriores se puede concluir que es necesario trabajar más de cerca con los consultores que se dedican a elaborar las MIA's y los ERA's, ya que el tipo de información adicional solicitada es básica para cualquier evaluación de manifestaciones de impacto ambiental y está específicamente requerida en el reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental y en las guías preparadas por la SEMARNAT para auxiliarlos en tal labor.

Tabla 6 Información adicional solicitada para el capítulo II de la MIA

Capítulo II	Sector	Total
Bancos de materiales	Turismo	1
	Vías generales de comunicación	3
Total Bancos de materiales		4
Derecho de vía	Energía y gasero	1
	Vías generales de comunicación	2
Total Derecho de vía		3
Describir avance de obra	Vías generales de comunicación	1
Total Describir avance de obra		1
Descripción de abastecimiento y almacenamiento de combustible	Industrial	1
Total Descripción de abastecimiento y almacenamiento de combustible		1
Descripción de la generación y disposición de residuos	Energía y gasero	2
	Hidráulico	2
	Petroquímico	1
	Vías generales de comunicación	1
Total Descripción de la generación y disposición de residuos		6
Descripción de obras asociadas	Energía y gasero	1
	Hidráulico	1
	Turismo	1
Total Descripción de obras asociadas		3
Descripción de obras del proyecto	Energía y gasero	1
	Hidráulico	1
	Industrial	1
Total Descripción de obras del proyecto		3
Diagrama de flujo del proceso	Industrial	1
Total Diagrama de flujo del proceso		1
Especificaciones del desmonte	Energía y gasero	2
	Turismo	1
	Vías generales de comunicación	4
Total Especificaciones del desmonte		7
Etapas y actividades del proyecto	Hidráulico	1
Total Etapas y actividades del proyecto		1
Inversión requerida	Hidráulico	1
Total Inversión requerida		1
Plano de la obra	Energía y gasero	2
	Petroquímico	1
Total Plano de la obra		3
Plano de ubicación de proyecto	Energía y gasero	2
	Hidráulico	1
	Vías generales de comunicación	1
Total Plano de ubicación de proyecto		4
Plano topográfico	Vías generales de comunicación	1
Total Plano topográfico		1

Capítulo II	Sector	Total
Programa calendarizado de Trabajo	Hidráulico	2
Total Programa calendarizado de Trabajo		2
Ubicación del proyecto	Hidráulico	2
	Petroquímico	2
	Vías generales de comunicación	1
Total Ubicación del proyecto		5
Total general		46

3.3 Conclusiones y recomendaciones

El esquema de organización de la UAM planteó que cualquier evaluador tuviera la posibilidad de interactuar con diferentes proyectos y subdirectores para presentar sus avances, así mismo cuando un proyecto incluía estudio de riesgo ambiental, el mismo evaluador analizaba ambos estudios para elaborar el dictamen técnico correspondiente. Este esquema permitió obtener información variada para desarrollar la propuesta de metodología de evaluación de los documentos que recibe la DGIRA. Esta forma de trabajo resultó lo suficientemente operativa de manera que se alcanzaron los objetivos planteados para las dos fases del estudio.

Del diagnóstico de la metodología empleada por la DGIRA para realizar la evaluación de las MIA's presentadas por los promoventes, se generaron una serie de recomendaciones, entre las que destacan las siguientes:

Los principales problemas detectados con respecto a los campos administrativo y de información se refieren principalmente a: a) la gran variedad en cuanto a la cantidad y forma de oficios a elaborar; b) los tiempos de ejecución de los distintos pasos y actividades del procedimiento de evaluación del impacto y riesgo ambiental; c) la calidad de la información de los documentos ingresados; y, d) al tipo de información que se solicita al promovente (información adicional, complementaria y aclaraciones) y otras instancias involucradas (opinión técnica), tanto para mejorar el documento como para resolver dudas respecto a lo manifestado, o complementar los requerimientos mínimos

Como recomendación para minimizar la dispersión de los oficios y resolutiveos, se deben homogenizar las partes comunes de los mismos, de tal manera que no se de lugar a que para proyectos similares se dictamine diametralmente diferente.

Se ha mencionado que una de las principales causas por las que el tiempo de respuesta de la DGIRA a los promoventes es superior a los 60 días hábiles, reside en que se solicita información complementaria y/o adicional, para que los evaluadores cuenten con los elementos suficientes para hacer su evaluación. Esta circunstancia produce el efecto de que la DGIRA no tiene total control sobre los tiempos en los que puede resolver, ya que se encuentra en espera de recibir contestación de la solicitud de información, y si esta no llega en el plazo establecido debe dar por terminado el trámite de evaluación.

En general el mayor número de solicitudes de información complementaria se refiere a aspectos de la descripción del proyecto y la descripción de las medidas de mitigación de impactos ambientales.

La información complementaria solicitada responde principalmente a omisiones de los promoventes al preparar sus documentos, ya que no hay ningún tipo de información que destaque y pudiera considerarse que las guías para la preparación de MIA's crearan confusión al respecto.

Por otro lado y de igual manera el mayor número de solicitudes de información adicional correspondió al capítulo II relativo a la descripción del proyecto.

De la información solicitada para complementar la descripción del proyecto, gran parte de ella puede requerirse como aclaración, lo que agilizaría el proceso de evaluación y dictamen. Así mismo, se tienen algunas solicitudes de información básica para la descripción del proyecto, que es extraño que no esté incluida en la documentación que inicialmente presenta el promovente, tal es el caso de las imprecisiones en la ubicación del proyecto, el plano de ubicación de la obra y el plano de ubicación del proyecto.

Del análisis de la información presentada anteriormente se puede concluir que es necesario trabajar más de cerca con los consultores que se dedican a elaborar las MIA's y los ERA's, ya que el tipo de información adicional solicitada es básica para cualquier evaluación de manifestaciones de impacto ambiental y está específicamente requerida en el reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental y en las guías preparadas por la SEMARNAT para auxiliarlos en tal labor.

Una forma de solventar esta problemática es homogenizar la información que se solicita en las diferentes guías sectoriales estableciendo los criterios técnicos de suficiencia, es decir, la información mínima requerida de cada uno de los capítulos de las guías con el propósito de reducir el número de comunicados con el promovente y los tiempos de respuesta. Y por otro lado buscar los mecanismos para convertir el carácter de orientador de las guías a obligatorio.

La calidad de la información que se utiliza para la descripción del ambiente afectado es determinante para conocer los impactos significativos que resultan del desarrollo de un proyecto o actividad en particular, al presentar en detalle las características y variables que mejor reflejan las alteraciones. La información que se utiliza debe cumplir con las siguientes características: a) debe ser suficiente para calificar los cambios que ocurrirán como resultado del proyecto o actividad; b) debe presentarse en el nivel de detalle adecuado; y c) debe describir los datos en cantidad y calidad tal para poder interpretar los impactos.

En ese sentido se puede considerar que, si se parte de la base de que la información que se presenta en el documento debería ser suficiente para decidir la evaluación o no del proyecto, entonces no debería haber motivo para la solicitud de información extra, sino solamente solicitar aclaraciones en aquellas áreas donde existiera cierta confusión o una descripción poco detallada.

La visión para limitar al máximo la solicitud de información adicional o complementaria, el sistematizar la emisión de notificaciones a las delegaciones de la SEMARNAT, así como la instrumentación de medidas de comunicación más ágiles con los promoventes, surgidas en las sesiones de trabajo con el personal de la DGIRA e indicadas como aspectos operativos que se podrían mejorar, de manera que el proceso de dictaminación no se interrumpiera, fueron puestas en práctica.

Otro aspecto importante que se consideró fue el hecho de que es muy recomendable que el responsable de las actividades descritas sea el que elabore las correcciones pertinentes a los oficios emitidos, es decir que si el evaluador ya revisó y corrigió el oficio correspondiente, la responsabilidad debe de recaer en el subdirector para elaborar las correcciones que sean señaladas por el coordinador de sector y a su vez éste debe ser el responsable de las correcciones que marque el director de impacto y éste el que elabore las correcciones que señale el director general. De esta manera se evita la gran cantidad de revisiones y correcciones a los oficios correspondientes y la pérdida de tiempo.

Por último, se carece de un instructivo de cómo elaborar el Resumen Ejecutivo del proyecto que contemple la información necesaria y suficiente para que el evaluador perciba de manera global y rápida el contenido del documento. Con el análisis de este documento se tienen los elementos para decidir sobre la integración de expediente o, en último de los casos, para determinar de manera preliminar la aprobación o rechazo del proyecto.