

**Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.**  
**Impacto Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México**  
Auditoría de Desempeño: 2017-2-09KDH-07-1682-2018

**Objetivo**

Fiscalizar el GACM, en el cumplimiento de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) y las condicionantes de la Autorización de Impacto Ambiental en la primera fase de construcción del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

**Alcance**

La revisión a la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2017.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) en las acciones de mitigación al impacto ambiental en la construcción del NAICM; la protección, mediante la evaluación de la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental, la supervisión ambiental y el impacto ambiental de los proveedores en la primera fase de construcción del NAICM; la preservación y restauración del aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología, mediante el análisis de la adecuada determinación de los impactos ambientales y las medidas de mitigación para su atención, así como la elaboración e implementación de los planes y programas orientados a esos fines; y las acciones de coordinación realizadas por el Comité de Vigilancia Ambiental y el Consejo de Administración del GACM para mitigar el impacto ambiental por la construcción del NAICM.

Además, para analizar los mecanismos transversales, se evaluó si se rindieron cuentas mediante información clara, confiable y transparente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en la materia.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruente con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de Impacto Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

**Antecedentes**

El presente se emite el 23 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar al GACM, en el diseño del Plan Maestro de Sostenibilidad, la integración de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) y el cumplimiento de las condicionantes de la Autorización de Impacto Ambiental durante el desarrollo del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El AICM “Benito Juárez” es el punto estratégico que conecta al país internamente y con el resto del mundo, atendiendo a una tercera parte de los pasajeros en México. En materia comercial, concentra el 65% de las mercancías que se comercian vía aérea con el resto del mundo, lo que lo convierte en pieza clave para la competitividad. Sin embargo, su saturación operativa restringe la posibilidad de mantener un crecimiento elevado y sostenido por medio de un aumento en la productividad.<sup>1</sup>

Por tal razón, en 2014, se anunció la construcción del NAICM, y en ese mismo año, el GACM presentó la MIA modalidad Regional (MIA-R). Al respecto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) determinó que el Proyecto, era ambientalmente viable, por lo que en noviembre de ese mismo año resolvió autorizarlo de manera condicionada, mediante 58 medidas de mitigación y 20 condicionantes, de las cuales 39 medidas y 18 condicionantes corresponden a la primera de cuatro etapas del proyecto, la cual se desarrolló de 2014 a 2018, con el fin de evitar a reducir los efectos negativos previstos a incidir en el aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología.

Considerando lo establecido en el artículo 74 de la Ley de Aeropuertos que indica que “en los aeródromos civiles los concesionarios y permisionarios deberán observar las disposiciones aplicables en materia de protección al ambiente; en lo que les corresponda a la atenuación del ruido y al control efectivo de la contaminación del aire, agua y suelo, tanto en sus instalaciones, como en su zona de protección”, el GACM es el responsable de realizar acciones de protección con la Mitigación al impacto ambiental en la construcción del NAICM, la elaboración de la MIA-R conforme a los requisitos de la guía; diseñar e implementar un sistema para dar seguimiento de las medidas de mitigación y condicionantes; vigilar el cumplimiento ambiental por parte de los proveedores contratados; llevar a cabo acciones de preservación y restauración para mitigar los efectos negativos al aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología; en tanto que, en materia de coordinación, dar seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Comité de Vigilancia Ambiental y su Consejo de Administración, a fin de evitar o reducir los efectos negativos al ambiente por la construcción del NAICM.

Respecto de la situación del proyecto del NAICM, el GACM, mediante acuerdo de la cuarta sesión ordinaria de su Consejo de Administración realizada el 27 de diciembre de 2017, instruyó al Director General del grupo aeroportuario a llevar a cabo las gestiones, trámites y procedimientos necesarios o convenientes para dar por terminados anticipadamente los contratos de obra, servicios, arrendamientos y adquisiciones celebrados por la entidad respecto del proyecto de construcción del NAICM; lo que no acredita fehacientemente la cancelación del proyecto, si no únicamente el inicio de la cancelación de los contratos con las empresas para realizar las obras, por lo que, no existen elementos para dar por atendidas durante la auditoría las recomendaciones al desempeño

---

<sup>1/</sup> Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2016.

emitidas al GACM, derivadas de los hallazgos obtenidos como resultado del procesos de fiscalización al proyecto del NAICM.

### **Resultados**

En cuanto a la mitigación al impacto ambiental en la construcción del NAICM, el GACM definió 37 variables, incluidas en la MIA-R y 26 en coordinación con el supervisor ambiental, las cuales, con excepción de una variable, correspondiente a la emisión de ruido, no pueden ser consideradas indicadores, ya que no cumplen con los criterios requeridos por la Guía para elaborar la MIA-R, por lo que no evalúan avances ni resultados; lo que no permite conocer si las medidas y condicionantes implementadas contribuyeron a mitigar los impactos previstos en la MIA-R. Con base en una prueba supletoria, la ASF diseñó seis indicadores con los que se determinó que de 2015 a 2017 en materia de aire, se generaron sonidos con decibeles (db) menores entre 42.4 db y 45.1 db, respecto de los 99.0 db máximos permisibles, lo que evitó daños auditivos a los trabajadores y la población. En cuanto al suelo, se registró una recuperación del 98.1% (7,791,930 m<sup>3</sup>) de los 7,945,220 m<sup>3</sup> de suelo orgánico extraído, lo que significó que el restante 1.9% (153,290m<sup>3</sup>) fue desechado, no obstante que cumplía con las condiciones necesarias para utilizarlo en la restauración de la zona de construcción; respecto del suelo inorgánico, únicamente se recuperó el 60.3% (2,168,722 m<sup>3</sup>) de los 3,594,140 m<sup>3</sup> de suelo extraído, por lo que el 39.7% (1,425,418 m<sup>3</sup>) se desechó. Por lo que corresponde a la biodiversidad de flora, durante ese mismo periodo, el índice de las plantas monitoreadas respecto de las rescatadas disminuyó en 78.9 puntos porcentuales, de 100.0% a 21.1%, lo que significó que de las 254,212 plantas rescatadas de 2015 a 2017, únicamente fueron monitoreadas 82,149 plantas; el índice de las que se mantuvieron vivas decreció en 82.2 puntos porcentuales, de 100.0% a 12.8%, lo que significó que si bien en 2015 no se registró alguna planta muerta, en 2017 se registraron 81,302 plantas muertas; en tanto que, el índice de las plantas sanas, disminuyó en 62.4 puntos porcentuales, de 74.0% a 11.6%, por lo que las plantas que presentaron algún tipo de afectación pasaron de 1,440 plantas en 2015 a 82,431 plantas en 2017; por lo anterior, las medidas de mitigación y condicionantes implementadas por el GACM y autorizadas por la SEMARNAT, fueron insuficientes para evitar o reducir los impactos negativos en los 5 recursos naturales que pudieron ser evaluados. En cuanto a las medidas de mitigación y condicionantes relacionadas con la generación, recuperación y disposición de residuos sólidos, urbanos, de manejo especial y peligrosos, las emisiones de contaminantes a la atmósfera y material particulado, la calidad del agua y la preservación de la fauna existente en el SAR, el GACM no dispuso de información que permitiera dar seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Respecto de la protección, la MIA-R elaborada por el GACM identificó los impactos que se generan por el proyecto dentro del polígono y que afectan a los componentes ambientales que interactúan con el Sistema Ambiental Regional (SAR); sin embargo, no cuenta con las características para ser determinada una evaluación regional, ya que no definió los impactos acumulativos, residuales y sinérgicos que se generarían como resultado de otras actividades urbanas en la región; asimismo, de los 73 impactos ambientales determinados 2 (2.7%) se repiten y 9 (12.3%) no especifican las afectaciones que tendría en los componentes ambientales; además, de las 58 medidas de mitigación establecidas para el desarrollo de las 4 etapas del proyecto del NAICM, 42 (72.4%) no consideraron al SAR y las 16 (27.6%) restantes, únicamente tomaron en cuenta los perímetros del SAR cercanos al polígono de

la zona de obra del aeropuerto; adicionalmente 42 (72.4%) son actividades que no establecen claramente la forma en que se atenderán los impactos ambientales identificados; además de que en la MIA-R no se determinaron los costos de las medidas de prevención, mitigación y restauración ambiental, lo que no permite conocer el gasto estimado para evitar o reducir los impactos al ambiente, derivado de la construcción del NAICM, y no se incluyó el programa de abandono del sitio, una vez concluida la vida útil del aeropuerto.

Además, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), designado por el GACM como supervisor ambiental, diseñó el Sistema Integral de Gestión de Cumplimiento Ambiental (SIGCA) como la herramienta informática para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas y condicionantes; no obstante, no permite emitir reportes de las actividades y registros en cada uno de los seis apartados que lo integran, ni especifica las medidas y condicionantes a las que debieron sujetarse los contratistas. Asimismo, en dicho sistema se identificó que durante el 2017, se programaron 822 recorridos de supervisión, de los que se verificaron 4,531 veces las medidas y condicionantes a distintas empresas, con ellas se derivaron 521 no conformidades y 1,038 acciones correctivas, sin embargo, no se registran cuáles fueron las medidas y condicionantes que fueron revisadas en cada uno de los recorridos realizados ni las acciones correctivas que correspondieron a cada no conformidad, lo que limitó conocer las medidas propuestas para subsanar o mejorar los resultados.

En cuanto a los proveedores contratados por el GACM, durante la primera fase de construcción del NAICM, el grupo comprometió a las empresas a dar cumplimiento a los términos y condicionantes previstos en la Autorización de Impacto Ambiental del proyecto; no obstante, los contratos sólo incluyen una cláusula de responsabilidad ambiental aplicable a las empresas contratistas, y no a los proveedores que fueron subcontratados para proveer de insumos para las obras del NAICM, lo que no asegura que las empresas cumplieran con la normativa en materia ambiental y que dichos trabajos se realizaran con criterios de sustentabilidad. En esa materia, en 2017, se identificaron 2,455 registros; relacionados con actividades de las 42 empresas registradas; sin embargo, no fue posible constatar si los proveedores contaron con la totalidad de los documentos que amparan el cumplimiento de la normativa ambiental; toda vez que el grupo no dispuso de los reportes globales de los documentos con los que cuenta cada proveedor, de acuerdo con las actividades y obras que realizó. Asimismo, de las 608 no conformidades en las que incurrieron dichas empresas, 57 (83.8%) corresponden a faltas de autorización de los bancos de préstamo. De éstas 50.9% (29) continuaron sin atenderse.

Respecto de la preservación y restauración del aire, suelo, agua, biodiversidad, y arqueología, se identificó que los indicadores incluidos en la MIA-R no fueron retomados por el GACM, para evaluar el cumplimiento de las medidas y condicionantes, por lo que se reportan otros indicadores, diseñados en coordinación con el supervisor ambiental, de los cuales son datos estadísticos de las actividades realizadas, pero no relacionan variables que permitan una evaluación de lo logrado. En tanto que los resultados reportados a la SEMARNAT, mediante informes semestrales, no cuentan con un sistema para sustentarlos de forma transparente; además las cifras reportadas no son consistentes con los registros del SIGCA, lo que limita al GACM disponer de información adecuada y confiable para la toma de decisiones.

En cuanto a la coordinación, el Comité de Vigilancia Ambiental se constituyó en 2014 y sesionó conforme a lo establecido; asimismo, durante las reuniones se emitieron opiniones sobre las mejoras que debían implementarse;

así como la necesidad de atender las problemáticas presentadas por los ciudadanos, derivado de las actividades realizadas en el polígono del proyecto pero no se establecieron acuerdos y, en consecuencia, no hubo un seguimiento de los mismos; asimismo, no se pronunció sobre los resultados del cumplimiento de las medidas y condicionantes de la MIA-R. En cuanto al Consejo de Administración del GACM, también abordó en sus sesiones temas relacionados con los avances en el desarrollo del NAICM y sobre las mejoras requeridas, pero tampoco se establecieron acuerdos ni mecanismos para darles seguimiento, con objeto de asegurar su cumplimiento.

### ***Consecuencias Sociales***

A 2017, el GACM contó con una Manifestación de Impacto Ambiental modalidad Regional que incluyó 58 medidas de mitigación y una Autorización de Impacto Ambiental con 20 condicionantes; sin embargo, los indicadores no permiten evaluar si las acciones de protección, preservación y restauración del ambiente, realizadas en la zona donde se construye el NAICM, contribuyeron a evitar o reducir los impactos negativos a los componentes ambientales, suelo, agua, aire, biodiversidad y arqueología, que interactúan en el Sistema Ambiental Regional, en el que se encuentra el polígono del proyecto, causando afecciones en la región, así como los efectos y consecuencias a los 20.5 millones de habitantes del Sistema Ambiental Regional en el que tiene incidencia el proyecto del NAICM.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 10 observaciones las cuales generaron: 45 Recomendaciones al Desempeño.

### ***Dictamen***

En opinión de la ASF, si bien se reconoce que el GACM realizó acciones de protección, preservación y restauración para mitigar las afectaciones a los ecosistemas y recursos naturales ubicados en el SAR donde se desarrollan las obras del NAICM, no dispone de los elementos que le permitan determinar su contribución en la mitigación de las afectaciones a los ecosistemas y recursos naturales, toda vez que la MIA-R que elaboró no cumple con las características que le permitan determinar los impactos negativos, residuales y sinérgicos que se generarían por la construcción del aeropuerto en el Sistema Ambiental Regional; en tanto que, el 72.4% (47) de las 58 medidas de mitigación no establecen la forma en la que se atenderán los impactos ambientales identificados; además, no se determinaron los costos por la implementación de dichas medidas, ni se incluyó el programa de abandono del sitio y el sistema de evaluación desarrollado por el Supervisor Ambiental no permite dar seguimiento a los incumplimientos ambientales generados por los proveedores; asimismo, el Comité de Vigilancia Ambiental no estableció acuerdos y por tanto, no dio seguimiento a los mismos, lo que no garantizó la coordinación de las obras realizadas; además, de que el GACM no dispuso de mecanismos eficaces de evaluación lo que no permite conocer los avances en la mitigación de los impactos negativos al ambiente donde se construye el NAICM.

Las 45 recomendaciones de desempeño se enfocan a fortalecer la gestión del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., en cuanto a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente por la construcción del

Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en caso de continuar su construcción, o de lo que resulte procedente en materia ambiental en caso de cancelación del proyecto, por medio del establecimiento de los 37 indicadores relacionados con la MIA así como los realizados en coordinación con el supervisor ambiental, la inclusión de las MIA-R necesarias para evitar o reducir el impacto ambiental en el SAR; fortalecer el esquema de supervisor ambiental para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas y condicionantes; fortalecer el registro de los Proveedores en materia de Impacto Ambiental para contar con reportes globales de acuerdo con las actividades u obras que realiza; definir los indicadores que permitan medir las acciones de preservación y restauración del aire, suelo, agua, biodiversidad, y arqueología, así como fortalecer su sistema de control y seguimiento de éstos aspectos. Asimismo, defina los mecanismos para dar seguimiento a los acuerdos y compromisos establecidos en el marco del Comité de Vigilancia Ambiental y el Consejo de Administración del GACM.

La atención de las recomendaciones contribuirán a fortalecer la gestión del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., en cuanto a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente por la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, por medio del establecimiento de indicadores relacionados con la MIA así como los realizados en coordinación con el supervisor ambiental, la inclusión de las MIA-R necesarias; fortalecer el esquema de supervisor ambiental para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas y condicionantes; fortalecer el registro de los Proveedores en materia de Impacto Ambiental para contar con reportes globales de acuerdo con las actividades u obras que realiza; definir los indicadores que permitan medir las acciones de preservación y restauración del aire, suelo, agua, biodiversidad, y arqueología, así como fortalecer su sistema de control y seguimiento de estos aspectos. Asimismo, establecer los mecanismos para dar seguimiento a los acuerdos y compromisos establecidos en el marco del Comité de Vigilancia Ambiental y el Consejo de Administración del GACM.