

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
**Autorización Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México**  
Auditoría de Desempeño: 2017-0-16100-07-1683-2018

**Objetivo**

Fiscalizar a la SEMARNAT en el proceso de autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

**Alcance**

La revisión de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) corresponde al periodo 2014-2017 para contar con parámetros que permitan evaluar el desempeño de la dependencia durante la primera etapa de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la SEMARNAT en cuanto a la autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental Regional (MIA-R) para la mitigación del impacto ambiental ocasionado por la construcción del NAICM; el cumplimiento de los requisitos normativos de la guía utilizada para la elaboración de la MIA-R del NAICM; las consideraciones de las opiniones técnicas, así como de las observaciones derivadas de la consulta y reunión pública durante la etapa de evaluación de la MIA-R, y la revisión del tema de gobernanza referente a la participación de la SEMARNAT en las actividades de coordinación, inducción y concertación entre autoridades dentro del Comité de Vigilancia Ambiental. Los temas transversales referentes a la Rendición de Cuentas, al control interno y la evaluación del desempeño se excluyeron, ya que, al tratarse de un proyecto específico, la SEMARNAT reporta los resultados de dichos temas de manera general y no por proyecto.

En la mitigación del impacto ambiental se revisaron los impactos negativos regionales señalados por el promovente que se generarán al ambiente con la construcción del NAICM, así como las medidas de mitigación propuestas para atenuar el deterioro ambiental que pudiera presentarse en la región donde se desarrolla el proyecto. Asimismo, se revisaron el número de impactos ocasionados por el proyecto del NAICM, y las medidas de mitigación establecidas en la MIA-R, por fase, a fin de asegurar la protección, preservación y restauración de los ecosistemas del Sistema Ambiental Regional (SAR) donde se construye el NAICM.

En cuanto a la guía para la elaboración de la MIA-R del NAICM, se verificó el cumplimiento de los requisitos señalados en la normativa ambiental que debe contener la guía en su modalidad regional, y que dicho documento permite la conformación de la MIA-R en la que se analice el sistema ambiental donde se desarrolla el proyecto del NAICM.

Respecto de los elementos técnicos de evaluación se verificó que, durante el proceso de evaluación de la MIA-R, se hubieran considerado las opiniones técnicas realizadas a cada uno de los capítulos de la MIA-R por parte de las instituciones públicas de la Administración Pública Federal (APF) y de grupos de expertos, a fin de complementar o adicionar condicionantes al resolutivo de la MIA-R del proyecto del NAICM.

En la evaluación de la consulta pública se verificó que durante el proceso de evaluación de la MIA-R del proyecto del NAICM, la SEMARNAT hubiera integrado y considerado las opiniones y propuestas ciudadanas en el resolutivo, para proveer de mejores elementos a la MIA-R y, con ello, evitar o reducir los efectos negativos al ambiente.

En la gobernanza, se evaluó la participación de la SEMARNAT en las actividades de coordinación, inducción y concertación entre autoridades dentro del Comité de Vigilancia Ambiental para aprobar y garantizar el cumplimiento de las medidas, condicionantes y recomendaciones, en los planes, programas y acciones establecidos en la MIA-R, para la construcción del NAICM.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por la SEMARNAT 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 en materia de autorización de la MIA-R del NAICM.

### ***Antecedentes***

Desde hace 20 años, fecha de desincorporación del AICM, se tiene la necesidad de ampliar la capacidad del aeropuerto conforme al ritmo de crecimiento del país.

En 2014, se anunció la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), y en ese mismo año, la SEMARNAT recibió por parte del GACM de acuerdo con lo que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional (MIA-R), y el 25 de noviembre del 2014 información en alcance, para las diferentes obras y actividades que involucran el proyecto “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”. Al respecto, la SEMARNAT determinó que el Proyecto, era ambientalmente viable, por lo que en noviembre de ese mismo año resolvió autorizarlo de manera condicionada, sujetándola a una serie de términos y condicionantes establecidas mediante 58 medidas de mitigación y 20 condicionantes, con el fin de evitar a reducir los efectos negativos previstos a incidir en el aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología.

La mitigación del impacto ambiental del proyecto requiere de la acción coordinada de las diferentes instituciones públicas del sector ambiental, entre ellas la SEMARNAT y la PROFEPA; además, se generará contaminación y ruido no sólo durante la etapa de construcción, sino también una vez iniciadas las operaciones del NAICM.

La SEMARNAT debe actualizar sus instrumentos normativos para elaborar la guía de evaluación modalidad regional del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, determinar las condicionantes y medidas para mitigar el impacto ambiental; así como acciones de gobernanza para respetar el medio ambiente.

Mientras que GACM tiene como atribuciones, entre otras, realizar acciones de protección con la elaboración de la MIA-R conforme a los requisitos de la guía; diseñar e implementar un sistema para dar seguimiento y evaluar la ejecución de las medidas de mitigación y condicionantes; mitigar los efectos negativos al aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología, en tanto que en materia de gobernanza, dar seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Comité de Vigilancia Ambiental.

En tanto que la PROFEPA debe inspeccionar el cumplimiento de las condicionantes de la Autorización de Impacto Ambiental del NAICM.

La regulación ambiental tiene como fin establecer acciones que contribuyan a la actualización y adecuación del marco normativo referente al tema de impacto ambiental, mientras que la evaluación del impacto ambiental tiene como fin establecer las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar

desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones señaladas en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

### **Resultados**

En 2014, se anunció la construcción del NAICM y, en ese mismo año, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) determinó que el Proyecto de la MIA-R, que presentó el GACM, 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 36 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 reducir los efectos negativos previstos a incidir en el aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología.

Los resultados de la auditoría muestran que, en cuanto a la regulación, de 2014 a 2017, la SEMARNAT no realizó modificaciones a la Guía para elaborar la MIA-R, además de que la guía no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), lo cual es reincidente con lo observado por la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública 2012, lo que no ha contribuido a la mejora regulatoria y presenta limitaciones para responder a un proyecto de infraestructura de alto impacto, como es el caso del NAICM.

Por lo que corresponde a la evaluación, con la revisión de la MIA-R, la secretaría aseguró que se definiera y delimitara el Sistema Ambiental Regional (SAR) en donde incide el NAICM, cuya superficie de 9,535.7 km<sup>2</sup> es mayor en 9,491.4 Km<sup>2</sup> que los 44.3km<sup>2</sup> donde se desarrollan las obras del nuevo aeropuerto; en el que se identificaron 73 impactos ambientales y se propusieron 58 medidas de mitigación vinculados a la obra de construcción del NAICM, sin considerar la totalidad de estudios y obras complementarias al proyecto del aeropuerto, a cargo de la CONAGUA y la SCT, con las que en total se prevén 218 impactos ambientales en el SAR, lo que ocasionó que el actual esquema de evaluación del impacto ambiental de proyectos como el NAICM, no permite evaluar de manera estratégica, mediante una visión ecosistémica, la totalidad de los impactos ambientales que serán generados como resultado del desarrollo del proyecto del NAICM, ni determinar la viabilidad, suficiencia o duplicidad de las medidas de mitigación planteadas por la SEMARNAT, el GACM, la CONAGUA y la SCT; debido a que la secretaría no promovió las modificaciones normativas que permitan llevar a cabo una evaluación estratégica de programas y proyectos en los que se involucre más de una obra o actividad, así como la falta de una instancia que permita para evaluar de manera colegiada las MIA-R.

Además, se identificó que el expediente de evaluación de la MIA-R no cuenta con la evidencia documental del análisis realizado sobre elementos técnicos considerados por la SEMARNAT para emitir su resolutivo; ni de señalamientos a la MIA-R respecto de la falta de información sobre los costos previstos para la preservación, mitigación y recuperación ambiental, así como de la falta de métodos de cálculo y metas en los indicadores determinados; además, de la falta de un programa de desmantelamiento del proyecto en caso de abandono, principalmente. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) solicitó a 12 instituciones su opinión técnica, pero el expediente de la MIA-R no incluyó la evidencia de haber efectuado algún análisis técnico-científico respecto de dichas opiniones ni de los pronunciamientos sobre los que versaron, por lo que no dispone de las razones técnicas por las que no se consideraron en el resolutivo opiniones como garantizar el suministro de agua

potable; la salvaguarda de la diversidad genética de las especies silvestres; que el análisis de la información presentada en materia de hidrología se encontraba desactualizada; la adecuación del “Programa de Rescate y Reubicación de especies de la vegetación”, para la utilización de especies nativas, en lugar del Tamarix; la falta de información sobre la generación de gases de efecto invernadero; la ubicación de bancos de materiales y de tiro propuestos para la construcción de la obra, así como el traslape de las obras con el Área de importancia para la Conservación de las Aves (AICA) del “Lago de Texcoco”; señalamientos respecto de que el terreno de construcción se seguirá hundiendo por las características del lugar, acentuándose el riesgo de inundaciones; la importancia de elaborar un Plan Maestro o Estratégico para integrar y empatar las actividades y las obras complementarias, y la falta de evaluación de medidas de prevención y mitigación resultantes de las obras asociadas.

Además, se identificaron deficiencias en el marco jurídico-normativo, toda vez que la ley prevé como optativa la solicitud de opiniones técnicas, lo cual implica una posibilidad mas no una obligación; asimismo, se carece de la obligatoriedad de las autoridades de atender las solicitudes de la secretaría, lo que limita contar con elementos técnicos competentes, eficientes y relevantes que contribuyan a la toma de decisiones y sustenten la resolución de la evaluación de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).

En cuanto al proceso de consulta pública, no fue posible identificar el análisis técnico del evaluador respecto de los señalamientos sobre los que versaron las preguntas de la ciudadanía derivadas de ésta. De la publicación del extracto de la MIA, la DGIRA recibió un listado de 43 interrogantes sobre la MIA-R del aeropuerto, de las cuales sólo consideró 10 (23.3%), desechando 33 (76.7%) de éstas, sin que la secretaría contara con criterios técnicos ni evidencia documental que sustente el análisis técnico realizado para determinar la procedencia e improcedencias de cada una de las preguntas formuladas por la ciudadana, que influirían en el resolutivo.

Con respecto a la reunión pública, aun cuando la DGIRA registró 20 ponencias, no se incluyó en el expediente de los asistentes, el análisis de los temas, ni los cuestionamientos desarrollados durante dicha reunión.

Respecto de la mitigación de los impactos al ambiente ocasionados por la construcción del NAICM, se identificó que el promovente incluyó 73 impactos ambientales de los que 44 correspondieron a la primera etapa del proyecto (2014-2018), de éstos, 15 (34.1%) presentaron deficiencias en su definición, ya que no se describen las posibles modificaciones o efectos que ocasionaron al ambiente. En cuanto a las 39 medidas de mitigación propuestas, se identificó que 14 (35.9%) no permitieron atenuar el impacto ambiental; asimismo, de los 36 indicadores definidos en la MIA-R, 17 (47.2%) no permiten identificar la relación existente entre medida de mitigación e impacto, ya que ninguno dispone de método de cálculo y meta, además de que la DGIRA carece de mecanismos de evaluación que le permitan analizar el diseño de los indicadores, lo que impide evaluar el grado de mitigación de los impactos ambientales; por lo que la evaluación realizada por la SEMARNAT a la MIA-R elaborada por el GACM, fue limitada para contribuir a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente.

En relación con la gobernanza, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental y la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT participaron de 2015 a 2017 en las tres sesiones del Comité de Vigilancia Ambiental establecido por el GACM, pero no fueron establecidos acuerdos al interior del comité que permitieran asegurar su cumplimiento de los asuntos planteados por la secretaría; además, no obstante que el Comité de Vigilancia Ambiental (CVA) tiene como función principal evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas y

condicionantes establecidas en el resolutivo de la MIA-R, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), responsable de la inspección y vigilancia del cumplimiento de dicho resolutivo, no formó parte del comité.

### ***Consecuencias Sociales***

Si bien la SEMARNAT reguló el proceso de presentación de la manifestación de impacto ambiental modalidad regional para proyectos de infraestructura de alto impacto, y estableció técnicas y metodologías para eficientar el procedimiento de autorización de dicha manifestación, existen deficiencias en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que evidencia que el procedimiento requiere ser modernizado con el propósito de eficientarlo y descentralizarlo, a fin de fortalecer la incidencia en la prevención y mitigación de los efectos negativos al ambiente ocasionados por proyectos de infraestructura y actividades productivas sujetas de evaluación y, con ello, disminuir los efectos negativos a la población.

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

Se determinaron 6 observaciones las cuales generaron: 21 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generaron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

### ***Dictamen***

En opinión de la ASF, la regulación y evaluación realizada por la SEMARNAT a la MIA-R presentada por el GACM, fue limitada para asegurar la mitigación de los efectos adversos que se generarán en el SAR donde se ubica la obra del NAICM, ya que la guía para su elaboración no se encuentra actualizada ni publicada en el DOF; la regulación y evaluación en materia ambiental presenta limitaciones para evaluar el impacto ambiental de obras de infraestructura de alto impacto, como es el caso del NAICM, debido a que la MIA-R no consideró los 218 impactos ambientales previstos en la construcción del aeropuerto, así como en las 8 obras complementarias a cargo de la CONAGUA y la SCT que tienen incidencia en el SAR, debido a que no se han promovido las modificaciones normativas para que en la evaluación de impacto ambiental regional se considere un proyecto con la totalidad de sus obras complementarias, y no a cada obra por separado, por lo que es necesario que la SEMARNAT realice las gestiones necesarias para promover la propuesta de mejora al procedimiento técnico-administrativo de la Evaluación Ambiental Estratégica; el diseño de 14 de las 39 medidas de mitigación no permiten asegurar la mitigación de los impactos ambientales identificados, en tanto que los 37 indicadores establecidos en la MIA-R no fueron definidos correctamente y carecieron de método de cálculo y metas, por lo que no son útiles como mecanismo de evaluación, además de que no se contó con una instancia que evalúe la MIA-R de manera colegida; la falta de coordinación entre las instancias que participan en el Comité de Vigilancia Ambiental, debido a la inexistencia de acuerdos; no se consideró la totalidad de las 176 opiniones técnicas por las entidades a las que se les solicitó su opinión, ni las 43 interrogantes derivadas de las opiniones ciudadanas, lo que ocasionó la falta de sustento técnico en la emisión del resolutivo por parte de la secretaría, y convirtió el proceso de evaluación en un trámite que no asegura disponer de una MIA-R que contribuya a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente del Sistema Ambiental Regional donde se construye el NAICM.

La atención de las recomendaciones contribuirá a fortalecer el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental realizado por la SEMARNAT a proyectos de infraestructura que impliquen impactos ambientales importantes, como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; para ello se recomiendan modificaciones al marco normativo, a fin de que se lleven a cabo evaluaciones ambientales estratégicas con enfoque ecosistémico, cuando se trate de proyecto como el del NAICM, así como la obligatoriedad de solicitar y considerar la totalidad de las opiniones técnicas y las opiniones derivadas de la consulta y reunión ciudadana, para la emisión del resolutivo; lo que permitirá fortalecer técnicamente el proceso de evaluación de las MIA-R.

***Sugerencias a la Cámara de Diputados***

1. Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, analice la pertinencia de incorporar en el artículo 3 de la LGEEPA, el concepto de "Evaluación Ambiental Estratégica", así como de disponer de una instancia que evalúe, de manera colegiada, los impactos ambientales y medidas de mitigación de un conjunto de proyectos, a fin de evitar duplicidad en el cumplimiento de obligaciones administrativas en el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (PEIA), y adicionar en los artículos 5, 28, 30, 31 y 32 de la Ley, una fracción referente a la evaluación ambiental estratégica de los programas y proyectos, para asegurar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales disponga de mayores elementos técnicos como apoyo a las evaluaciones de impacto ambiental que analice.
2. Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, analice la pertinencia de promover las modificaciones necesarias al artículo 35 BIS, párrafo segundo, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para que en el caso de los proyectos evaluados que no requieran de solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, se emita el pronunciamiento respectivo en el resolutivo, a fin de hacer constar que Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales efectivamente reunió todos los elementos técnicos necesarios para emitir las evaluaciones de impacto ambiental.
3. Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, analice la pertinencia de adicionar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, un artículo referente a la solicitud de opiniones técnicas a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como establecer la obligatoriedad de las autoridades consultadas a dar respuesta a dichas solicitudes, a fin de armonizar lo señalado en el Reglamento de la ley, considerando que las opiniones técnicas son un mecanismo relevante para el proceso de evaluación de la Manifestación de Impacto Ambiental y, con ello, asegurar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales disponga de mejores elementos técnicos para la formulación de la resolución de la Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad Regional.