

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Auditoría de Desempeño: 2017-5-16E00-07-1684-2018

Objetivo

Fiscalizar a la PROFEPA en los procesos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las condicionantes de la Autorización de Impacto Ambiental 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 la PROFEPA en las acciones de mitigación al impacto ambiental en la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y la inspección realizada a las entidades gubernamentales que realizaron obras públicas y a los proveedores que participan en la construcción de la primera etapa del proyecto del NAICM y que no dispusieron de autorización de impacto ambiental.

- El primero incluye el análisis de la contribución a la mitigación al impacto ambiental en la construcción del NAICM.
- El segundo contiene la evaluación referente a si la cobertura de las visitas de inspección realizadas a las obras públicas y a los proveedores que participan en la construcción de la primera etapa de la obra del NAICM, fue acorde con la estrategia prevista para coadyuvar a evitar o reducir el impacto ambiental, y se evaluó si el grado de cumplimiento de las medidas dictadas derivados de los actos de inspección a las obras públicas y a los proveedores que participan en el proyecto del NAICM, ha contribuido a evitar o reducir los impactos al ambiente, asimismo se determinó el cobro de las multas aplicadas al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y a los proveedores que participan en la 1ª. etapa de 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 entidad fiscalizada fueron, en 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 la inspección del impacto ambiental de la construcción del NAICM.

Antecedentes

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.^{1/}

Por tal razón, en 2014, se anunció la construcción del NAICM, y en ese mismo año, se presentó la Manifestación de Impacto Ambiental 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 o reducir los efectos negativos previstos a incidir en el aire, suelo, agua, biodiversidad y arqueología.

El Proyecto del NAICM es uno de los tres proyectos de infraestructura aeroportuaria más grandes del mundo, los otros dos son, el Aeropuerto de Daxing de Beijing y el de Al Maktoum de Dubai. Sus costos de construcción se calculan en USD 13 mil millones y tendrá un crecimiento paulatino basado en cuatro fases: 1ª de 2014 a 2018, 2ª de 2018 a 2023, 3ª de 2023 a 2028 y 4ª de 2028 a 2062. La primera fase considera la preparación del sitio y la construcción de 22 proyectos de obra.

Se construirá en el Valle de Texcoco, ubicado en el extremo oriental de la Ciudad de México. Al norte limita con el depósito de evaporación solar “El Caracol”, al sur con la autopista Peñón-Texcoco, al oriente con tierras rurales agrícolas y al poniente con las zonas urbanas del municipio de Ecatepec. El suelo es lacustre, aluvial y sedimentario, por lo que se usa para agricultura y pastoreo. Más de 75% del área está cubierta de forma parcial o total por pastos salitrosos.

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”, por lo que, la importancia de la protección que lleva a cabo la PROFEPA radica en la inspección a las obras públicas y proveedores que participan en la construcción del proyecto del NAICM, con lo que la procuraduría identifica los incumplimientos a la normativa ambiental y para subsanarlos emite dictámenes técnicos, los cuales son la base para que se atiendan las irregularidades identificadas, lo cual contribuye a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente.

La mitigación del impacto ambiental del proyecto requiere de la acción coordinada de las diferentes instituciones públicas del sector ambiental, entre ellas la PROFEPA y la SEMARNAT; toda vez que se pide tanto de la inspección del cumplimiento de lo autorizado por la secretaría, como de la evaluación y autorización de las MIA elaboradas por quienes pretendan llevar a cabo obras o actividades que afecten de manera considerable al ambiente, para asegurar la mitigación de los impactos ambientales negativos. Además de la coordinación con el GACM como responsable de la construcción del NAICM.

^{1/} Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2016.

En el artículo 28 de la LGEEPA se indica que la evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría señala las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos 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.

De acuerdo con el marco normativo de la PROFEPA, ésta tiene como atribuciones, entre otras, inspeccionar que las obras o actividades hidráulicas; de vías generales de comunicación; de instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos; de cambios de uso del suelo de áreas forestales; de humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos; obras en áreas naturales protegidas, y acuícolas que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, cuenten y cumplan con las autorizaciones emitidas por la secretaría en la materia, dictar medidas por irregularidades detectadas en las inspecciones; así como sancionar los incumplimientos de dichas medidas.

Resultados

Los resultados de auditoría mostraron que en 2017, la PROFEPA realizó 9,532 inspecciones en materia de impacto ambiental, recursos forestales e industria, pero no dispuso de mecanismos, instrumentos y criterios específicos para programar sus visitas de inspección a las obras y proveedores de proyectos de impacto ambiental que pudieran afectar negativamente los recursos naturales dentro de un Sistema Ambiental Regional (SAR), como lo es el NAICM.

De 2014 a 2017, la PROFEPA sólo realizó una inspección a las medidas de mitigación y condicionantes de una de las 9 MIA, correspondientes a las obras públicas del NAICM, la cual estuvo a cargo de CONAGUA. La Manifestación de Impacto Ambiental modalidad Particular (MIA-P) seleccionada correspondió al “Estudio para el Monitoreo de los Hundimientos de la Zona Metropolitana del Valle de México”, en la cual la procuraduría determinó el cumplimiento que se dio a la normativa ambiental. Asimismo, como hechos posteriores, se verificó que en 2018 realizó una visita de inspección de impacto ambiental a la MIA-R de la obra de construcción del NAICM, en la que la procuraduría realizó 25 recorridos de campo para verificar el cumplimiento de las 41 medidas de mitigación y las 20 condicionantes referentes a la primera de cuatro etapas de la construcción del NAICM.

Respecto de los proveedores, de los 158 que participan en la etapa de preparación del sitio y construcción del NAICM, la PROFEPA identificó que únicamente el 14.6% (23) son de competencia federal. Durante el periodo 2014-2017, sólo inspeccionó el 65.2% (15), lo que significó una limitada protección de los ecosistemas y sus recursos naturales que pudieran ser impactados negativamente por la construcción del NAICM.

De los 15 proveedores inspeccionados, 5 (33.3%) no incurrieron en irregularidades y 10 (66.7%) incumplieron la normativa, a los que la PROFEPA les dictó 28 medidas. De éstas una (3.6%) fue de urgente aplicación y se encontró pendiente de atender desde hace 949 días; 2 (7.1%) correspondieron a medidas de seguridad; también estaban pendientes de atender entre 735 y 1,235 días; 6 medidas de urgente aplicación fueron atendidas entre 49 y 14 días, y las restantes 19 (67.9%) no fueron verificadas desde hace 1,174 días, por lo que a 3 años con 38 días, desde que se aplicó la primera medida, aún se desconoce si fueron atendidas.

En 2017, la procuraduría impuso una multa por 26.4 miles de pesos, que corresponde a incumplimientos de las normas en materia de residuos peligrosos de proveedores involucrados en la construcción de la obra del NAICM. En el periodo 2014 a 2017, la PROFEPA impuso 9 multas a los proveedores de la obra de construcción del NAICM, por 341.1 miles de pesos, de las cuales en una por 109.6 miles de pesos por incumplimiento en materia de impacto ambiental, el promovente interpuso juicio de nulidad, por lo que a cuatro años de haberse impuesto la multa las medidas dictadas siguen sin atención.

Se identificó que desde 2014, año en el que se impusieron las multas, se cobraron 3 multas por un importe total de 55.7 miles de pesos, y del resto se desconoce el status que guarda su cobro.

Se identificó que la PROFEPA contó con un fondo denominado "Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", para que le ministraran recursos por las multas por infracciones impuestas y se destinaran al desarrollo de programas vinculados con la inspección; sin embargo, a diciembre de 2017 no se han radicado recursos a ese fondo, a fin de que fueran reinvertidos en acciones de inspección.

Consecuencias Sociales

Las inspecciones realizadas por la PROFEPA a las obras públicas y a proveedores que participaron en el desarrollo de la primera fase del proyecto de construcción del NAICM contribuyeron de manera limitada a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente, lo que no garantiza el derecho de las personas a un medio ambiente sano en la región donde se desarrolla el NAICM.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones las cuales generaron: 8 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, la inspección realizada por la PROFEPA tuvo una incidencia marginal en asegurar que las obras públicas y los proveedores que participaron en la primera etapa de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México cumplieran con lo establecido en los instrumentos regulatorios y en la normativa ambiental, debido a que al 2017 careció de una estrategia integral de evaluación del proyecto de NAICM, lo que ocasionó que no inspeccionara el cumplimiento de las medidas de mitigación y condicionantes en la etapa de preparación y construcción realizada por el GACM conforme a la MIA-R, y que las 8 obras complementarias de la CONAGUA y la SCT, sólo inspeccionara 1 (11.1%); en tanto que de los 158 proveedores únicamente el 14.6% (23) fue de competencia federal, y de éstos sólo inspeccionó el 65.2% (15). Como resultado de ello, se dictaron 28 medidas, de las que al 2017, 3 se encontraban pendientes de atención y de 19 se desconocía su estatus porque la PROFEPA no había realizado visitas de verificación, en tanto que de 9 multas aplicadas, ninguna le ha sido devuelta para aplicarla en acciones de inspección. Asimismo, dos de los proveedores inspeccionados no dispusieron de la autorización de su MIA, por lo que uno fue clausurado y en otro se encontraba pendiente la notificación del emplazamiento. En la auditoría, se identificó que este último entregó materiales pétreos al GACM durante 2017, ya que presentó al grupo la autorización estatal para justificar el cumplimiento de la normativa ambiental, aun cuando en el ámbito federal se encontraba sancionado; esto reflejó la necesidad de

que la PROFEPA forme parte del Comité de Vigilancia Ambiental, ya que su ausencia provocó una deficiencia de gobernanza y limita su contribución a evitar o reducir los impactos al ambiente y sus recursos ubicados en el SAR donde se construye el NAICM.

La atención de las recomendaciones contribuirá a que la inspección de la PROFEPA a los proyectos de infraestructura que impliquen impactos ambientales importantes, como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, contribuya a evitar o reducir el efecto negativo en el Sistema Ambiental Regional identificado como área de influencia de los proyectos; para ello se recomienda precisar las obras públicas y proveedores relacionados con los proyectos de gran impacto; fortalecer los criterios de programación de visitas de inspección; establecer los mecanismos para darle especial seguimiento a las medidas dictadas por irregularidades que pudieran afectar el SAR, e incluir a la PROFEPA como parte integrante de la gobernanza de los proyectos que representen un riesgo importante para el medio ambiente.