

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

1684-DE

Criterios de Selección

Importancia, Pertinencia y Factibilidad.

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

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

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 incremento de la problemática de los recursos naturales; la desarticulación sectorial; la baja prioridad en la política en los órdenes federal, estatal y municipal, expresada claramente en la asignación del presupuesto, y la notable expansión de la sensibilización pública respecto del tema de impacto ambiental, fueron las causas que determinaron que el 25 de mayo de 1992 el Gobierno Federal estableciera a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para propiciar un marco institucional más articulado entre las políticas sociales y ambientales.^{1/}

En este contexto, respecto de la infraestructura y actividades aeroportuarias, en 1998, se reestructuró la red nacional de aeropuertos, concesionando a la iniciativa privada 35 de las 60 terminales aéreas del país, y el 1º de noviembre de 1998 el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) se desincorporó de la red Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) para conformar el GACM, que consistía de tres empresas: AICM, Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (SACM) y GACM, todas ellas entidades que operan en calidad de empresas de participación estatal mayoritaria, y que originalmente operaban el aeropuerto en espera de su privatización.

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. Las obras más recientes del AICM abarcaron la remodelación y apertura de una nueva terminal internacional (1994), la construcción y remodelación para ampliar la capacidad de registro y servicios de pasajeros, migración y facturación de equipaje, entre otros (2001-2004), y la apertura de la Terminal 2 (2007). Las operaciones del AICM están llegando a su límite técnico, que se estima en 394,000 operaciones por año. Esto es porque la actividad aeroportuaria creció más rápido que la economía. Mientras que el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) fue de 3.5% entre 2009 y 2013, el crecimiento anual de pasajeros en México fue de 5.4% durante el mismo periodo.

Por tal razón, en 2014, se anunció la construcción del NAICM, y en ese mismo año, el GACM de acuerdo con lo que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), presentó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional (MIA-R), y el 25 de

^{1/} Nuestra Historia, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2011.

noviembre del 2014 información en alcance, para las diferentes obras y actividades que involucran el proyecto NAICM. 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.^{2/}

Como parte de las condicionantes señaladas por la SEMARNAT está el establecimiento de un Comité de Vigilancia Ambiental integrado por instituciones académicas, gobiernos estatales y municipales de la Ciudad de México y el Estado de México y la secretaría; así como la designación de un Supervisor Ambiental con objeto de evaluar la ejecución y operación del proyecto en los términos manifestados por el GACM.

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.

La flora de la zona está compuesta por 24 especies, con cinco dominantes. La fauna se compone de cinco especies de mamíferos, cuatro especies de reptiles y cinco especies de animales anfibios. Del mismo modo, la zona es el hábitat de 14 especies de aves.

La construcción del NAICM se da bajo una visión compartida en la que intervienen once dependencias de la Administración Pública Federal [la SEDESOL; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); la SEMARNAT; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), CONAGUA; Secretaría de Gobernación (SEGOB); Presidencia de la República; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y Secretaría de la Función Pública (SFP)], lideradas por la SCT, GACM, empresa de participación estatal mayoritaria responsable de construir, administrar, operar y explotar el proyecto, así como de los Gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México.

Con base en los diagnósticos relacionados con la necesidad de construcción de un nuevo Aeropuerto, a continuación, se muestra el esquema que explica el asunto de interés que vinculado al impacto ambiental por la construcción del NAICM:

^{2/} Resolutivo de la MIA-R autorizado con oficio SGPAIDGIRA/DG/ 0 9 9 6 5 del 28 de noviembre de 2014.

ASUNTO DE INTERES PÚBLICO VINCULADO AL IMPACTO AMBIENTAL DEL NAICM



Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

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.

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.

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

En tanto que el GACM debe 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.

Por lo anterior, la ASF tiene previsto evaluar el diseño y cumplimiento de las medidas de mitigación y condicionantes establecidas en el resolutive de la MIA-R para la construcción y puesta en marcha del NAICM, mediante tres auditorías: una a la PROFEPA, otra a la SEMARNAT, y una más al GACM. Este informe corresponde a la auditoría “Inspección y vigilancia del impacto ambiental del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México”, a cargo de la PROFEPA.

Resultados

1. Cobertura de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental al NAICM

La PROFEPA efectúa visitas de inspección para detectar posibles incumplimientos en materia de impacto ambiental, para contribuir a mitigar los efectos negativos al ambiente y garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

En 2017, la PROFEPA llevó a cabo 9,532 visitas de inspección en materia de impacto ambiental, recursos forestales e industria, como se muestra en el cuadro siguiente:

VISITAS DE INSPECCIÓN REALIZADAS POR LA PROFEPA EN MATERIAS RELACIONADAS CON EL NAICM, 2017

Materia	Inspecciones	
	Número	Part. %
Total	9,532	100.0
Recursos Forestales	3,417	35.9
Impacto Ambiental	1,958	20.5
Industria	4,157	43.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la revisión del registro de visitas de inspección al proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en 2017, proporcionada por la PROFEPA mediante PFFPA/6.1/10C.17.2/524/2018 del 21 de septiembre de 2018.

De las 9,532 inspecciones realizadas, 3,417 (35.9%) fueron en materia de recursos forestales; 1,958 (20.5%) en impacto ambiental, y 4,157 (43.6%) en industria, entre las que se encuentran

las realizadas a los proveedores que intervinieron en la etapa de preparación del sitio y construcción del NAICM.

Aun cuando la PROFEPA programó y realizó 9,532 inspecciones en materia de impacto ambiental, recursos forestales e industria, no contó con mecanismos, instrumentos y criterios específicos para la programación de 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),^{3/} como lo es el NAICM.

Para verificar la cobertura de las inspecciones en materia de impacto ambiental realizadas por la procuraduría durante la primera fase del NAICM (2014-2018), el análisis se presenta en dos apartados: a) Cobertura de inspección de obras públicas y b) Cobertura de inspección de proveedores que participan en la construcción del NAICM.

a) Cobertura de inspección de obras públicas

Como resultado de la revisión de las MIA proporcionadas por la SEMARNAT mediante Minuta de trabajo celebrada el 21 de septiembre de 2018, la ASF identificó que la construcción del proyecto del NAICM considera el desarrollo de obras complementarias, por lo que todas las obras públicas están integradas en nueve MIA: uno del GACM referente a la construcción del Proyecto del NAICM, cuatro de la CONAGUA para llevar a cabo estudios y obras hidráulicas complementarias, y cuatro de la SCT referentes a obras complementarias de vías de comunicación, conforme a lo siguiente:

OBRAS PRINCIPALES Y COMPLEMENTARIAS QUE SE REALIZAN COMO PARTE DE LA OBRA DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, AL 2018.

Entidad responsable	Proyecto
GACM	Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
CONAGUA	Estudio para el Monitoreo de los Hundimientos de la Zona Metropolitana del Valle de México. Proyectos para la regulación de avenidas y protección de centros poblacionales en la zona del Lago de Texcoco. Proyectos para la regulación de avenidas del Lago de Texcoco Regulación y Saneamiento de los Ríos de Oriente del Lago de Texcoco.
SCT	Proyecto denominado; Acceso punto7, ubicado en el Municipio de Atenco, en el Estado de México (Edomex). Proyecto de Autopista Peñón-Ecatepec con la longitud de 12.6 km., en el Edomex. Modernización de la carretera Peñón- Texcoco con una longitud de 8.5 km. Instalación y operación de una vía férrea denominada vía auxiliar FERROVALLE.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las MIA autorizadas por la SEMARNAT, vinculadas al proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

^{3/} Un Sistema Ambiental Regional (SAR) es el conjunto de elementos que interactúan en una región determinada, de forma tal que las interrelaciones pueden modificar a uno o a todos los demás componentes del sistema. Esto implica que la forma de actuar de un sistema no es predecible mediante el análisis de sus partes por separado, sino que la estructura del sistema es lo que determina los resultados.

En el periodo 2014-2017, la ASF identificó que, en 2014 la PROFEPA sólo realizó una inspección de los cumplimientos de las medidas de mitigación y condicionantes de una Manifestación de Impacto Ambiental Particular (MIA-P) de las nueve obras públicas para la construcción del NAICM, la cual estuvo a cargo de la CONAGUA, lo que significó una cobertura de inspección del 11.1%. La MIA-P inspeccionada por la procuraduría correspondió al “Estudio para el Monitoreo de los Hundimientos de la Zona Metropolitana del Valle de México”, la cual consistió en la verificación de 15 impactos ambientales, 24 medidas de mitigación y 6 condicionantes, mediante un recorrido por los 5 terraplenes que el promovente construyó para realizar diversas pruebas de geotecnia referentes a la construcción del proyecto del NAICM.

Como resultado de la visita, la PROFEPA identificó que en todos los casos, la CONAGUA dio cumplimiento a las medidas de mitigación y condicionantes establecidas en la MIA, orientados a reducir los impactos ambientales ocasionados por el desarrollo de dichas actividades. Por tal motivo, al no existir elementos que determinaran alguna irregularidad, se emitió el acta de cierre de inspección el 23 de marzo de 2015.

Por lo anterior se observó que, en 2017, la procuraduría careció de una estrategia integral de evaluación del proyecto de NAICM, lo que propició que no inspeccionara el cumplimiento de las medidas de mitigación y condicionantes establecidas en la MIA-R, elaborada por GACM para la construcción del NAICM, ni a las cuatro MIA-P de las obras complementarias realizadas por la SCT, así como a tres de las MIA-P de las obras complementarias a cargo de la CONAGUA.

Al respecto, mediante el oficio núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/524/2018 de 21 de septiembre de 2018, la PROFEPA indicó que en 2018 realizó una visita de inspección de impacto ambiental a la obra de construcción del NAICM, mediante la Orden de Inspección núm. PFFPA4.1/2C.27.5/002/18 de 23 de febrero de 2018, en la que realizó 25 recorridos de campo para verificar el cumplimiento de las 41 medidas de mitigación y 20 condicionantes referentes a la primera de cuatro etapas de la construcción del NAICM; con lo que se detectaron los hallazgos siguientes: a) existen zonas sin remoción de vegetación; b) insuficiencia en riego de caminos; c) deficiencias en la ejecución del Plan de Manejo de Residuos; d) inconsistencias en el Plan de Restauración Ecológica; e) no se exhibió evidencia sobre los trabajos para garantizar que los cuerpos de agua que serán establecidos en las zonas aledañas al proyecto, compensen y sustituyan las zonas de humedales que serán eliminadas; f) no se presentó evidencia sobre la instalación de los sistemas de captación de partículas de polvo en las plantas de asfalto y concreto, g) no se presentó evidencia de los ocho monitoreos de ruido perimetral, mismos que, posterior a la diligencia de inspección, el GACM presentó diversa información y pruebas documentales. Asimismo, la procuraduría proporcionó el Acuerdo de Cierre del 16 de noviembre de 2018, que emitió dentro del expediente administrativo PFFPA/4.1/2C.27.5/0002-18, el cual fue dictado porque el GACM acreditó el cumplimiento de los términos y condicionantes establecidos en el oficio resolutivo SGPA/DGIRA/DG/09965, así como de las medidas de mitigación contenidas en la MIA-R correspondientes a los trabajos de preparación de sitio y construcción de la primera fase del NAICM.

b) Cobertura de inspección de proveedores que participan en la obra de construcción del NAICM

Con objeto de evaluar la cobertura de inspección de los proveedores que participan en la construcción de la primera etapa del NAICM, mediante Minuta de Reunión de Trabajo del 26 de septiembre de 2018, la ASF solicitó a la PROFEPA el registro de dichos proveedores. Al respecto, la procuraduría indicó que desconoce cuáles son los proveedores que participan en la preparación del sitio y construcción del NAICM. Por tal motivo, se requirió al GACM el listado de los proveedores y contratistas al 2017 que participan en esa obra, el cual fue proporcionado mediante el oficio núm. GACM/DCCE/269/2018, del 21 de septiembre de 2018.

Con base en la información proporcionada por el GACM, se observó que en la primera etapa, preparación del sitio y construcción del NAICM participaron 158 proveedores, de los que 96 (60.8%) correspondieron a bancos de préstamo^{4/}, 9 (5.7%) a bancos de tiro^{5/}, 11 (7.0%) a prestadores de servicios de sanitarios móviles, 17 (10.7%) a prestadores de servicios de gestión de residuos peligrosos y 25 (15.8%) a prestadores de servicios de gestión de residuos sólidos urbanos, como se muestra en el cuadro siguiente:

PROVEEDORES Y CONTRATISTAS DEL GACM QUE PARTICIPARON EN LA PREPARACIÓN DEL SITIO Y CONSTRUCCIÓN DEL NAICM, AL 2017.

Entidad Federativa	Banco de Préstamo		Banco de Tiro		Servicios sanitarios móviles		Gestión de residuos Peligrosos		Gestión de residuos Sólidos Urbanos		Total
	Empresas	Part. (%)	Empresas	Part. (%)	Empresas	Part. (%)	Empresas	Part. (%)	Empresas	Part. (%)	
Total	96	60.8	9	5.7	11	7.0	17	10.7	25	15.8	158
Cd. de México	2	16.7	0	0.0	2	16.7	2	16.6	6	50.0	12
Estado de México	86	67.7	8	6.3	5	3.9	11	8.7	17	13.4	127
Hidalgo	8	80.0	0	0.0	1	10.0	1	10.0	0	0.0	10
n.d.	0	0.0	0	0.0	3	50.0	1	16.7	2	33.3	6
Puebla	0	0.0	1	50.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	2
Tlaxcala	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por el GACM mediante el oficio núm. GACM/DCCE/269/2018, del 21 de septiembre de 2018.

Del total de proveedores, el 80.4 (127) se ubicó en el Estado de México, debido a que es la entidad federativa donde se ubica el polígono del NAICM; en tanto que el restante 19.6% (31) se encuentran en los estados que están dentro del Sistema Ambiental Regional de la obra del NAICM: Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala. Al respecto, la PROFEPA mencionó que

^{4/} Es el sitio provisional del que se extraen materiales pétreos para aplicaciones, tales como construcción de carreteras, caminos, puentes y ornamento.

^{5/} Son áreas o zonas autorizadas para confinar el material producto de desmonte, despalle y demolición.

desconoce si los permisos y autorizaciones de las que deben disponer los proveedores son de competencia federal o estatal.

Posteriormente, mediante el oficio núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/023/2019, del 17 de enero de 2019, la PROFEPA proporcionó las autorizaciones y permisos en los que se identifican a los proveedores que son de ámbito federal, estatal y municipal, conforme a lo siguiente: de los 96 proveedores de banco de préstamo, 6 son de competencia federal y la autorización de los 90 restantes fue estatal; en lo que respecta a la gestión de residuos peligrosos para efectos de la LGEEPA los 17 se consideran de jurisdicción federal; se identificó que las autorizaciones de los 9 proveedores relacionados con los bancos de tiro fueron emitidas por el Gobierno del Estado de México, por lo que la verificación del cumplimiento de esas autorizaciones corresponde a la autoridad estatal; en lo referente a los 25 proveedores que proporciona servicios relativos a la gestión de los residuos sólidos urbanos y de los 11 que prestan servicios de sanitarios móviles compete a los municipios su manejo integral. Por lo anterior, la observación fue solventada durante el desarrollo de la auditoría.

Para 2017, se constató que de los 23 proveedores de competencia federal identificados, con participación en la construcción del NAICM, la procuraduría sólo inspeccionó 5 que representaron el 29.4% del total de los 17 que realizaron actividades relacionadas con la gestión de residuos peligrosos, como se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE INSPECCIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL A PROVEEDORES QUE INTERVIENEN EN EL PROYECTO DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2017.

Año	Materia o Actividad	Inspeccionados		No inspeccionados		Total Proveedores	Irregularidad	
		Prov	Part. %	Prov	Part. %		Con	Sin
Total		5	21.7	18	78.3	23	3	2
2017	Bancos de Préstamo	0	0.0	6	100.0	6	0	0
	Residuos Peligrosos	5	29.4	12	70.6	17	3	2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la PROFEPA mediante Minuta de Reunión de Trabajo del 26 de septiembre de 2018.

De los 5 proveedores inspeccionados, 3 resultaron con irregularidades y 2 no las tuvieron.

Durante el periodo 2014-2017, la PROFEPA sólo inspeccionó el 65.2% (15) de los 23 proveedores que participaron en la primera etapa de construcción del NAICM, por lo que durante el periodo analizado no se inspeccionó al 34.8% (8) de los proveedores, como se detalla en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE INSPECCIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL A PROVEEDORES QUE INTERVIENEN EN LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2014-2017.

Materia o actividad	2014	2015	2016	2017	inspeccionados	Part. %	no inspeccionados	Part. %	Total de proveedores	Part. %
Total	3	4	3	5	15	65.2	8	34.8	23	100.0
Bancos de Préstamo	1	0	1	0	2	33.3	4	66.7	6	26.1
Gestión de Residuos Peligrosos	2	4	2	5	13	76.5	4	23.5	17	73.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la PROFEPA mediante Minuta de Reunión de Trabajo del 26 de septiembre de 2018.

De los 15 proveedores revisados en el periodo, la ASF identificó que la PROFEPA sólo visitó 2 (33.3%) de los 6 bancos de préstamo de competencia federal que abastecen de material para la construcción del NAICM y 13 (76.5%) de las 17 empresas de recolección de residuos peligrosos registradas, lo anterior reflejó una insuficiente cobertura de inspección a los proveedores que participaron en la construcción de la obra del NAICM, al considerar que de los 158 proveedores que participaron en la primera etapa del NAICM únicamente el 14.6% (23) fue de competencia federal, y de estos sólo inspeccionó el 65.2% (15), lo que pudiera impactar negativamente en el SAR donde se construye el NAICM.

Por lo expuesto anteriormente, la PROFEPA careció de una estrategia integral de evaluación del proyecto de NAICM, lo que ocasionó que al 2017 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).

2017-5-16E00-07-1684-07-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca los mecanismos, instrumentos y criterios específicos para programar sus visitas de inspección a las obras públicas y proveedores que participan en la construcción de proyectos como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que pueden impactar negativamente en un Sistema Ambiental Regional, a fin de asegurar que cumplan con la normativa ambiental para que no afecten negativamente a los ecosistemas y recursos naturales ubicados en la zona donde se desarrolla el proyecto, para contribuir a evitar o reducir el impacto ambiental negativo que genere, conforme a los artículos 45, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe y acredite a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2017-5-16E00-07-1684-07-002 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente implemente las medidas necesarias, para que en los años subsecuentes amplíe la cobertura en sus inspecciones de impacto ambiental de las obras públicas y proveedores que participan en la construcción de proyectos como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a fin de asegurar que cumplan con la normativa ambiental para que no impacten negativamente a los ecosistemas y recursos naturales ubicados en la zona donde se desarrolla el proyecto, para

contribuir a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente, conforme a los artículos 55, primer párrafo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y 58, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe y acredite a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2. Cumplimiento de medidas dictadas

Las medidas dictadas por la PROFEPA a las obras públicas en materia de impacto ambiental, derivadas de los actos de inspección, se orientan a corregir los incumplimientos identificados en el desarrollo de las obras o actividades realizadas por el GACM y los proveedores en el SAR del proyecto del NAICM.

A fin de evaluar el grado de cumplimiento de las medidas dictadas por la PROFEPA derivadas de la inspección a las obras públicas y a los proveedores que participaron en la construcción del NAICM, la ASF revisó el registro de las visitas de inspección del cumplimiento de la normativa ambiental realizadas a las obras públicas y proveedores que participaron en el proyecto del NAICM en el periodo 2014-2017, así como los expedientes de los proveedores a los que se les generó un procedimiento administrativo.

En cuanto a la obra pública revisada como resultado de la única inspección realizada durante el periodo 2014-2017, correspondiente a la CONAGUA, la PROFEPA identificó irregularidades, por lo que no se dictaron medidas.

Por lo que corresponde a los proveedores, en el periodo 2014-2017, la procuraduría inspeccionó a 15 proveedores de 23 de competencia federal que participan en la obra de construcción del NAICM, de los cuales 5 (33.3%) no incurrieron en irregularidades y 10 (66.7%) incumplieron la normativa ambiental, como se observa en el cuadro siguiente:

PROVEEDORES INSPECCIONADOS QUE PARTICIPAN EN LA OBRA DE CONSTRUCCIÓN DEL NAICM, 2014-2017

Concepto	2014	Part.	2015	Part.	2016	Part.	2017	Part.	Total	Part.
		%		%		%		%		%
Acciones de inspección	3	100.0	4	100.0	3	100.0	5	100.0	15	100.0
Sin irregularidad	1	33.4	1	25.0	1	33.4	2	40.0	5	33.4
Con irregularidades	2	66.6	3	75.0	2	66.6	3	60.0	10	66.6
a) Irregularidades leves	1	33.3	3	75.0	1	33.3	3	60.0	8	53.3
b) Irregularidades graves	1	33.3	0	0.0	1	33.3	0	0.0	2	13.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base registro de las acciones de Inspección al GACM, la CONAGUA, la SCT y a proveedores que participan en la construcción del NAICM realizadas por la PROFEPA en el periodo de 2014-2017.

En el periodo 2014-2017, la PROFEPA inspeccionó a 15 proveedores que participan en la obra de construcción del NAICM, de los cuales 10 (66.6%) incurrieron en irregularidades, de los que 8 (53.3%) fueron irregularidades leves y 2 (13.3%) se catalogaron como graves.

Como resultado de los 10 proveedores que incumplieron la normativa ambiental, la PROFEPA dictó 28 medidas, como se muestra en el cuadro siguiente:

MEDIDAS DICTADAS POR LA PROFEPA A PROVEEDORES INSPECCIONADOS CON IRREGULARIDADES POR AÑO, ATENDIDAS, NO ATENDIDAS Y SIN VERIFICAR, 2014-2017

Concepto	2014			2015			2016			2017			Total de medidas		Variación 2014-2017	
	Medida	Part. %	Tiempo de atención (días)	Medida	Part. %	Tiempo de atención (días)	Medida	Part. %	Tiempo de atención (días)	Medida	Part. %	Tiempo de atención (días)	Medida	Part. %	Absoluta	Porcentual
Totales	3	100.0	1,235	10	100.0	949	14	100.0	730	1	100.0	365	28	100	(2)	100.0
Medidas de urgente aplicación atendidas	0	0.0	0	5	50.0	49	1	7.1	141	0	0.0	0	6	21.4	0	0.0
Medidas de urgente aplicación no atendidas	0	0.0	0	1	100.0	949	0	0.0	0	0	0.0	0	1	3.6	(1)	50.0
Medidas de urgente aplicación sin verificar	2	66.7	1,174	4	40.0	949	12	85.8	572	1	100.0	365	19	67.9	(1)	50.0
Medidas de seguridad no atendidas	1	33.3	1,235	0	0.0	0	1	7.1	730	0	0.0	0	2	7.1	0	0.0

Fuente: Elaborado por la ASF con base registro de las acciones de inspección al GACM, la CONAGUA, la SCT y a los proveedores o contratistas que participaron en la construcción del NAICM realizadas por la PROFEPA en el periodo 2014-2017

Tiempo: se calculó con base a las medidas sin verificar y no atendidas con fecha al 31 de diciembre de 2017.

De 2014 a 2017, se observó que de los 10 proveedores que incumplieron la normativa ambiental, la PROFEPA dictó 28 medidas, de las que 1 (3.6 %) correspondió a una medida de urgente aplicación, la cual estaba pendiente de atención desde hace 949 días; 2 (7.1%) correspondieron a medidas de seguridad no atendidas desde hace 735 y 1,235 días; 6 (21.4%) fueron medidas de urgente aplicación atendidas en 49 y 141 días, mientras que de 19 (67.9%) la procuraduría desconoció el estatus de atención, toda vez que no realizó visitas para asegurar el cumplimiento de la normativa después de 1,174 días de haberse emitido las primeras medidas.

Lo anterior refleja falta de oportunidad en el seguimiento de las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, así como de las acciones para subsanar las irregularidades, lo que no permitió a la procuraduría asegurar que las medidas dictadas orientaran a los proveedores a realizar obras con criterios de sustentabilidad, mediante el cumplimiento del marco normativo que les es aplicable, a fin de contribuir a evitar o reducir los impactos al ambiente.

2017-5-16E00-07-1684-07-003 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente verifique el cumplimiento de las medidas dictadas, que le permitan garantizar que los proveedores que participan en la construcción de proyectos como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, cumplan con las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación y de seguridad, a fin de realizar obras con criterios de sustentabilidad, mediante el cumplimiento del marco normativo que les es aplicable, conforme a lo establecido en los artículos 56, fracción II y 62,

fracciones IV y V del Reglamento Interior de la SEMARNAT, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-5-16E00-07-1684-07-004 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca criterios para realizar visitas de verificación de medidas dictadas, entre los que se considere el tiempo transcurrido para su atención y la gravedad de la irregularidad, a fin de que los proveedores que participan en la construcción de proyectos como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, subsanen las irregularidades que motivaron la imposición de las medidas, conforme a lo establecido en los artículos 56, fracción II y 62, fracciones IV y V del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

3. *Multas derivadas de las acciones de inspección del impacto ambiental de Obras Públicas y proveedores que participan en la obra de construcción del NAICM*

La comisión de ilícitos puede constituir la imposición de multas por la procuraduría motivadas por realizar acciones que perjudican al ambiente y sus recursos naturales.

Con objeto de verificar que los incumplimientos en materia ambiental en los que incurrieron los 10 proveedores de obras o actividades relacionadas con la construcción del NAICM fueron sancionadas con multas, la ASF analizó la base de datos denominada “Medidas dictadas” e identificó que, en 2017, la procuraduría impuso una multa por 26.4 miles de pesos, correspondiente al incumplimiento de la normativa en materia de recolección y transporte de residuos peligrosos por parte de un proveedor involucrado en la construcción de la obra del NAICM, como se muestra en el cuadro siguiente:

MULTAS DETERMINADAS POR LA PROFEPA PARA LOS PROVEEDORES QUE PARTICIPAN EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DEL NAICM, 2014-2017

(Miles de pesos)

Materia	2014		2015		2016		2017		Total		%
	Multa	Monto	Multa	Monto	Multa	Monto	Multa	Monto	Multa	Monto	
Total	2	119.7	3	65.6	3	129.5	1	26.4	9	341.2	100.0%
Impacto ambiental	1	109.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	109.6	32.1%
Residuos peligrosos	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0%
Recolección y transporte de residuos	1	10.1	0	0.0	0	0.0	1	26.4	2	36.5	10.7%
Servicios para el manejo de residuos peligrosos	0	0.0	3	65.6	3	129.5	0	0.0	6	195.1	57.2%

FUENTE: Elaborada por la ASF con base en el registro de las Multas Derivadas de las Acciones de Inspección de 2014-2017, proporcionado mediante la Minuta de Reunión de Trabajo del 26 de septiembre de 2018.

Asimismo, de 2014 a 2017, la PROFEPA impuso 9 multas a los proveedores de la obra de construcción del NAICM, por 341.2 miles de pesos, de los que 109.6 miles de pesos (32.1%) correspondieron al incumplimiento de las normas de impacto ambiental, 36.5 miles de pesos (10.7%) a las de recolección y transporte de residuos y 195.1 miles de pesos (57.2%) por incumplir las de servicios para el manejo de residuos peligrosos.

Los 109.6 miles de pesos derivados de la sanción impuesta en 2014 en materia de impacto ambiental representaron el 32.1% de los 341.1 miles de pesos de las multas aplicadas por la procuraduría a los proveedores que participaron en la construcción del NAICM durante el periodo analizado. Respecto de la aplicación de dicha sanción, la PROFEPA informó que el

promovente interpuso juicio de nulidad, por lo que todas las medidas de aplicación impuestas se encuentran pendientes de resolución.

En la revisión de los “estados que guardan los procedimientos iniciados a las empresas” se identificaron las multas cobradas a los proveedores relacionados con la construcción del proyecto del NAICM; además, se verificó que en el periodo 2014-2017, la PROFEPA registró el cobro de 3 créditos fiscales por concepto de multas: 1 en materias de recolección y transporte de residuos por 10.1 miles de pesos realizado en 2014, y 2 por servicio para el manejo de residuos peligrosos, por 45.6 miles de pesos cobradas en 2016; lo que representó el 16.3% (55.7 miles de pesos) del total de las multas impuestas por 341.2 miles de pesos, por lo que existió un saldo pendiente de cobro por 285.5 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

MULTAS DETERMINADAS Y COBRADAS, 2014-2017

(Miles de pesos)

Año	2014	2015	2016	2017	Total
Multas impuestas por la PROFEPA					
Multas impuestas	2	3	3	1	9
Monto de la multa	119.7	65.6	129.5	26.4	341.2
Multas cobradas.					
Multas cobradas	1	2	0	0	3
Monto cobrado	10.1	45.6	0.0	0.0	55.7
Multas pendientes de cobro	109.6	20.0	129.5	26.4	285.5
Multas reintegradas a la PROFEPA					
Multas reintegradas	0	0	0	0	0
Monto reintegrado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Elaborada por la ASF con base en el registro de las Multas Derivadas de las Acciones de Inspección de 2014-2017 a los proveedores o contratistas del proyecto del NAICM, proporcionado mediante la Minuta de Reunión de Trabajo del 26 de septiembre de 2018.

Por lo anterior, se identificó que desde 2014, año en el que se impusieron las multas, sólo se efectuó el cobro de tres por un importe total de 55.7 miles de pesos, y del resto se desconoce el status que guarda su cobro, por lo que la ASF requirió a la PROFEPA el monto total de los depósitos realizados al fondo por concepto de las multas cobradas por el SAT, como resultado de las sanciones a los proveedores del NAICM. Al respecto, la PROFEPA señaló que contó con un fondo a favor de la procuraduría denominado “Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, con número de referencia 0145-18012017, constituido el 17 de enero de 2017; sin embargo, de acuerdo con los estados de cuenta de los meses de febrero a diciembre de 2017, se constató que no le fueron radicados a la PROFEPA los recursos correspondientes.

Asimismo, la procuraduría proporcionó copia del oficio número 312.A.1.-000482 de fecha 26 de septiembre de 2018, con el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dio respuesta a la solicitud efectuada por la SEMARNAT responsable de la administración del fondo, a fin de que los recursos por ingresos excedentes obtenidos derivados de las multas fueran integrados en tiempo y forma al citado fondo, y le informó que las adecuaciones presupuestarias de ingresos excedentes están sujetas al desempeño de las finanzas públicas, por lo que no fueron radicados a la procuraduría.

Con base en lo anterior, la ASF considera que aun cuando la PROFEPA impuso 9 multas aplicadas sólo se efectuó el cobro de tres por un importe total de 55.7 miles de pesos, y del resto se desconoce el status que guarda su cobro, además los montos no fueron devueltos a la PROFEPA para destinarlos a acciones de inspección, por lo que, no dispuso de información esto no fue suficiente que le permitiera a la procuraduría asegurar el cobro de multas.

2017-5-16E00-07-1684-07-005 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente implemente mecanismos de control y supervisión que le permitan contar con la información referente al cobro de las multas impuestas por incumplimientos de la normativa ambiental, a fin de disponer de información suficiente para asegurar el cobro de las multas, conforme al artículo segundo, Título segundo, Cuarta norma, Información y Comunicación, primero y segundo párrafo del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

4. Reducción de los efectos negativos sobre el ambiente

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.

A fin de verificar que mediante los actos de inspección la procuraduría identificó las obras públicas y proveedores que incumplieron la normativa ambiental y que con los dictámenes técnicos ayudó a verificar las irregularidades identificadas, el resultado se dividió en dos apartados: a) obras públicas y b) proveedores.

a) Obras públicas

De las 9 obras públicas vinculadas al desarrollo del proyecto del NAICM, una correspondió al GACM, referente a la construcción del NAICM; 4 a la CONAGUA, orientada al desarrollo de estudios de hundimiento y obras hidráulicas y 4 a cargo de la SCT, para obras ferroviarias y 3 obras de infraestructura carretera de las que, la ASF identificó que durante el periodo 2014-2017, la PROFEPA inspeccionó el 11.1% de las 9 obras públicas, correspondiente a una visita de inspección al proyecto denominado “Estudio para el Monitoreo de los Hundimientos de la Zona Metropolitana del Valle de México”, a cargo de CONAGUA, como se observa a continuación:

OBRAS COMPLEMENTARIAS QUE SE REALIZAN COMO PARTE DE LA OBRA DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2014-2017

Entidad	Manifestación de Impacto Ambiental	Proyecto	Impactos Ambientales		Medidas de Mitigación		Condicionante	
			Impactos	Part %	Medidas	Part %	Condicionantes	Part %
Total			218	100	257	100	75	100
GACM	15EM2014V0044	Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	44	20.2	60	23.3	20	26.6
CONAGUA	15EM2014V0004	Estudio para el Monitoreo de los Hundimientos de la Zona Metropolitana del Valle de México.	16	7.3	27	10.5	6	8
	15EM2014H0013	Proyectos para la regulación de avenidas y protección de centros poblacionales en la zona del Lago de Texcoco.	36	16.5	24	9.3	8	10.7
	15EM2015H0012	Proyectos para la regulación de avenidas del Lago de Texcoco	13	6.0	16	6.2	5	6.7
	15EM2014H0006	Regulación y Saneamiento de los Ríos de Oriente del Lago de Texcoco.	22	10.1	4	1.5	8	10.7
SCT	15EM2016V0100	Proyecto denominado; Acceso punto7, ubicado en el municipio de Atenco, en el Estado de México.	10	4.6	58	22.6	7	9.3
	15EM2014V0054	Proyecto de Autopista Peñón-Ecatepec con la longitud de 12.6 km. en el Edomex.	28	12.8	25	9.8	5	6.7
	15EM2016V0142	Modernización de la carretera Peñón- Texcoco con una longitud de 8.5 km.	24	11.0	25	9.8	7	9.3
	15EM2016V0170-12	Instalación y operación de una vía férrea denominada vía auxiliar FERROVALLE.	25	11.5	18	7.0	9	12

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las MIA autorizadas por la SEMARNAT, vinculadas a la obra del NAICM.

En la revisión del Acta de Inspección y el Resolutivo emitidos por la PROFEPA, la ASF identificó que la MIA-P inspeccionada incluyó 15 impactos ambientales, 24 medidas de mitigación y 6 condicionantes; y que la CONAGUA no incurrió en irregularidades que pudieran constituir afectaciones al ambiente, por lo que no fue necesario emitir un resolutivo.

En cuanto a los 8 proyectos restantes, la procuraduría no llevó a cabo la inspección de dichos proyectos, los cuales contaron con sus MIA correspondientes, que en conjunto representaron el 92.7% (202) de los 218 impactos ambientales, así como el 89.5% (230) de las 257 medidas de mitigación y el (92.0%) de las 75 condicionantes integradas en las MIA de las 9 obras, lo que no permitió determinar su contribución en la protección del ambiente, con el fin de evitar o reducir los efectos negativos en el ambiente dentro de la región donde se lleva a cabo.

b) Proveedores

En cuanto a los proveedores de obras y servicios que participaron en la construcción del NAICM, se identificó de los 158 proveedores contratados durante el periodo 2014-2017, 23 fueron de competencia federal, de los que la procuraduría inspeccionó a 15 (65.2%), con lo que se detectó que 10 (66.7%) de los proveedores inspeccionados incurrieron en irregularidades.

De los 10 proveedores a los que la procuraduría les detectó incumplimientos, 8 (80.0%) correspondieron a proveedores de manejo y gestión de residuos peligrosos, los cuales debieron disponer de autorización por parte de la SEMARNAT para la prestación de sus servicios; sin embargo, no fue posible identificar las procedencias de los incumplimientos ni el resultado de las medidas que, en su caso, les hubiera dictado la PROFEPA.

En cuanto a los 2 (20.0%) proveedores restantes, se refieren a bancos de préstamo de materiales pétreos, quienes deben contar con autorización de su MIA y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, por parte de la secretaría.

Al respecto, en la revisión de las actas de inspección y resolutivos correspondientes, se identificó que en los dos casos no dispusieron de la autorización de su MIA, necesaria para su operación.

A fin de verificar que la PROFEPA hubiera elaborado los dictámenes técnicos, por la falta de autorización de impacto ambiental o permiso de cambio de uso de suelo, necesarios para determinar el grado de afectación ocasionado o que pudiera ocasionarse por operar sin la debida autorización, la ASF revisó los expedientes de inspección, y observó lo siguiente:

VISITAS DE INSPECCIÓN CON INCUMPLIMIENTOS A LA NORMATIVA DE IMPACTO AMBIENTAL, 2014-2017.

Delegación Federal/Oficinas Centrales	Año de visita	Denominación por actividad o programa 1/	Tipo de Proveedor	Dictamen Técnico	Irregularidades
Hidalgo	2014	Cambio de uso de suelo en áreas forestales	Mina Ejidal 1	DT para Resolución	Realizar actividades de cambio de uso de suelo en terreno forestal sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental, por lo que se le instauró proceso administrativo de emplazamiento, ya que durante la visita de inspección no se presentó la autorización en materia de impacto ambiental expedida por la SEMARNAT. Como medida se dictó la Clausura Total Temporal.
DGIAZMT	2016	Cambio de uso de suelo en áreas forestales	Mina Ejidal 2	En proyecto de emplazamiento	Se le solicita al visitado exhiba autorización en materia de impacto ambiental para el desarrollo del proyecto, el cual no contó con la autorización en materia de impacto ambiental para el desarrollo del proyecto visitado. Como medida se dictó la Clausura Total Temporal.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la PROFEPA mediante Minuta de Trabajo del 26 de septiembre de 2018.

DGIAZMT. Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre.

En los casos de las inspecciones de las minas mencionadas, la ASF identificó que la PROFEPA únicamente elaboró un dictamen técnico, correspondiente a la “Mina Ejidal 1”, en el que se determinó su clausura total temporal y una multa por 109.6 miles de pesos, lo cual fue ratificado en el resolutivo correspondiente.

Respecto del proveedor “Mina Ejidal 2”, se constató que la PROFEPA impuso como medida de seguridad la clausura total temporal de las obras y actividades que se realizaban en el predio; y que a la fecha, dicha medida se encuentra en proceso de emplazamiento desde el año 2016, debido a que, de acuerdo con la PROFEPA, se tiene un rezago en la ejecución del

trámite y seguimiento de este proceso administrativo. No obstante, en la revisión del registro de los proveedores, la ASF identificó que el banco de préstamo proporcionó materiales pétreos al grupo aeroportuario en 2017, toda vez que con una autorización estatal emitida en 2017 justificó, ante el GACM, el cumplimiento de sus obligaciones en materia ambiental.

Esta situación evidenció la falta de coordinación entre ambas entidades, ya que la PROFEPA no formó parte del Comité de Vigilancia Ambiental, en el que participan la SEMARNAT, el GACM y los Gobierno del Estado de México y de la Ciudad de México, con la finalidad de evaluar de manera coordinada que las acciones del GACM se realicen conforme a lo establecido en la normativa ambiental, para asegurar el cumplimiento de las medidas de mitigación de los impactos ambientales derivados de la construcción del NAICM.

Con base en lo anterior, la ASF considera que aun cuando la procuraduría realizó visitas de inspección en materia de impacto ambiental y derivado de éstas, dictó medidas y aplicó sanciones a 2 proveedores que no dispusieron de la autorización de su MIA, esto no fue suficiente para contribuir a evitar o reducir los efectos negativos que pudieran haberse ocasionado al ambiente en la zona donde se construye el NAICM.

2017-2-09KDH-07-1684-07-001 Recomendación

Para que el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., en su calidad de presidente del Comité de Vigilancia Ambiental, realice las gestiones necesarias para que en el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente sea registrada como miembro del comité, a fin de asegurar su coordinación con las entidades, dependencias y gobiernos de los diferentes niveles que lo integran, y evaluar de manera coordinada las acciones que se realicen para asegurar el cumplimiento de las medidas de mitigación de los impactos ambientales, en cumplimiento del Anexo único. Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité de Vigilancia Ambiental del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México del documento Comité de Vigilancia Ambiental. Caracterización, estructura y funciones, cláusulas octava, capítulo III; décima tercera y decima cuarta, capítulo V, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-5-16E00-07-1684-07-006 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca mecanismos de control y supervisión para que en la inspección de proyectos, como el del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, identifique el total de obras que los integran y proveedores que participaron en dichos proyectos, para inspeccionar el cumplimiento de las medidas de mitigación y condicionantes contenidas en sus Autorizaciones de Manifestación de Impacto Ambiental y su contribución en la protección del ambiente, con el fin de evitar o reducir los efectos negativos en el ambiente dentro de la región donde se llevan a cabo, conforme a lo establecido en los artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 45, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-5-16E00-07-1684-07-007 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente implemente los mecanismos de control y supervisión para contar con la información relevante para conocer las procedencias de los incumplimientos de la normativa ambiental y el resultado de las medidas impuestas como consecuencia de sus actos de inspección, a fin de contribuir a evitar o reducir el impacto ambiental, conforme al artículo segundo, Título segundo, Cuarta norma, Información y Comunicación, primero y segundo párrafo del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

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

El presente se emite el 31 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 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. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas 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.^{6/}

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

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

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.

Según lo establece el artículo 74 de la Ley de Aeropuertos “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 a la procuraduría le corresponde identificar los incumplimientos a la normativa ambiental y emite dictámenes técnicos para subsanarlos, los cuales son la base para que se atiendan las irregularidades identificadas, lo cual debe contribuir a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente.

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 nueve 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.

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.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la cobertura de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental realizadas a la CONAGUA, la SCT y los proveedores que participan en el proyecto del NAICM.
2. Evaluar el grado de cumplimiento de las medidas dictadas por la PROFEPA derivadas de los actos de inspección en materia de impacto ambiental a la CONAGUA; la SCT y proveedores que participan en el proyecto del NAICM.
3. Verificar las multas impuestas por la PROFEPA derivadas de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental a la CONAGUA; SCT y proveedores que participan en el proyecto del NAICM.
4. Evaluar si las visitas de inspección realizadas a la CONAGUA, la SCT y los proveedores que participan en el proyecto del NAICM y que no dispusieron de autorización de impacto ambiental, los dictámenes técnicos se elaboraron conforme a los criterios establecidos para dicho fin y si permitieron identificar y dictar las medidas necesarias para evitar o reducir los impactos negativos al ambiente.

Áreas Revisadas

Las Direcciones Generales de Impacto Ambiental y Zona Marítimo Terrestre; de Inspección y Vigilancia Forestal y Ambientales, y la de Asistencia Técnica e Industrial.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 45, fracción I, 56, fracción II, 58, fracción III y 62, fracciones IV Y V del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Artículo 55, primer párrafo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Artículo segundo, Título segundo, Cuarta norma, Información y Comunicación, primero y segundo párrafo del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe y acredite a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Anexo único. Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité de Vigilancia Ambiental del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México del documento Comité de Vigilancia Ambiental. Caracterización, estructura y funciones, cláusulas octava, capítulo III; décima tercera y decima cuarta, capítulo V.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.