
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

**Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

Peticionarios: Jorge Rafael Martínez Azuela
Jorge Martínez Sánchez
Raúl Morelos C.
Jorge Alberto Tellez Murillo
Saúl Gutiérrez Hernández
Norma Guadalupe Viniegra Cantón

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de recepción: 7 de febrero de 2002

Fecha de la determinación: 22 de febrero de 2002

Núm. de petición: **SEM-02-002/Aeropuerto de la ciudad de México**

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el “ACAAN” o “Acuerdo”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 7 de febrero de 2002, Jorge Rafael Martínez Azuela y otros vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la ciudad de México (AICM) (los “Peticionarios”), presentaron al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido originadas por ese aeropuerto.

El Secretariado determina que esta petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que amerita solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2), por las razones que se expresan en esta Determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la legislación ambiental, causando daños irreversibles a las miles de personas que residen en la periferia de ese aeropuerto. Los Peticionarios afirman que las autoridades ambientales federales y locales han omitido aplicar de manera efectiva los artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI, 155 y 189 al 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Norma Oficial Mexicana NOM-ECOL-081-1994¹ (NOM-081) y los artículos 80 al 84 de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF). La petición contiene dos aseveraciones: a) que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la nula vigilancia y aplicación de sanciones al AICM, no obstante que sus operaciones rebasan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081; y b) que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana iniciados ante el gobierno federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081.

Los Peticionarios argumentan que conforme a los artículos 5 fracciones V y XIX y 155 la autoridad ambiental federal está obligada a lo siguiente respecto del AICM: “... (i) vigilar el cumplimiento de la NOM-081; (ii) adoptar medidas para evitar que se transgredan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081, y; (iii) aplicar las sanciones correspondientes en caso de que se transgredan dichos límites.” Señalan también que “... el artículo 8, fracción VI de la LGEEPA, en relación con el artículo 9 del mismo ordenamiento, confiere al gobierno del Distrito Federal la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos de servicios.”²

La petición afirma que como consecuencia de la falta de aplicación por parte de México de su legislación ambiental en este caso, los vecinos del AICM han sufrido daños al sistema auditivo, diversos efectos negativos por la interrupción del sueño y la merma del desarrollo académico de los niños de la zona, cuyas clases se interrumpen por el paso de un avión aproximadamente cada 7 minutos. Según los Peticionarios, los estudios concluyeron que “[n]o existe procedimiento alguno que pueda mitigar el ruido aeroportuario cercano al AICM.”³ La petición afirma que: “Es claro por lo tanto, que la forma de proteger el ambiente y salvaguardar la integridad física de los habitantes de las inmediaciones del AICM, es cerrar la fuente fija que produce las emisiones de

¹ Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición. (Publicada en el D.O.F. de fecha 13 de enero de 1995.)

² Ambas citas vienen de la página 5 de la petición.

³ El estudio que citan los Peticionarios dice literalmente: “There are few, if any, mitigating procedures that could be implemented to reduce noise exposure at the AICM”.

ruido por encima de los estándares legal y mundialmente aceptables. En la alternativa, solicitamos una recomendación en el sentido de que se tomen las medidas pertinentes para reducir el ruido y que se valore la posibilidad de compensar económicamente por los daños sufridos a los vecinos del AICM.”⁴

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

Artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.⁵ Con tal perspectiva en mente el Secretariado

⁴ Página 7 de la petición.

⁵ Véanse en este sentido, e. g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

determina que la petición sí satisface los requisitos de ese artículo y explica a continuación las razones de esta determinación.

Las disposiciones legales que invoca la petición satisfacen la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere al propósito principal de tales disposiciones.⁶ Los artículos 5 fracciones V y XIX, y 8 fracción VI de la LGEEPA establecen simplemente la distribución de competencias entre la federación y el Distrito Federal,⁷ para la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y la aplicación de la legislación ambiental en materia de ruido. Los artículos 155 y 189 al 204 de la LGEEPA, la NOM-081 y los artículos 80 al 84 de LADF son disposiciones cuyo propósito principal coincide con “... la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] la prevención, el control o el abatimiento de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales...”.⁸

⁶ El artículo 45(2) del ACAAN establece:

Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

- (a) **"legislación ambiental"** significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
 - (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
 - (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
 - (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
- (b) Para mayor certidumbre, el término **"legislación ambiental"** no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
- (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

Véanse en este sentido, e. g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), SEM-98-001 (Guadalajara), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999) y SEM-98-002 (Ortiz Martínez), Determinación conforme al artículo 14(1) (18 de marzo de 1999).

⁷ El artículo 89 de la LGEEPA establece las facultades de los municipios, que son aplicables al Distrito Federal en los términos del artículo 9 de la LGEEPA.

⁸ El artículo 155 de la LGEEPA dispone: Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

La petición también satisface los seis requisitos listados en el artículo 14(1). La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por la Parte mexicana.⁹ Los Peticionarios se identificaron como Jorge Rafael Martínez Azuela, Jorge Martínez Sánchez, Raúl Morelos C., Jorge Alberto Tellez Murillo, Saúl Gutiérrez Hernández y Norma Guadalupe Viniegra Cantón, personas que residen en la zona circundante al AICM en el Distrito Federal.¹⁰

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla, satisfaciendo el requisito conforme al artículo 14(1)(c) del ACAAN. Incluye información sobre la exposición al ruido generado por las operaciones del AICM de las personas que residen en las inmediaciones de ese aeropuerto,¹¹ sobre la legislación ambiental aplicable¹² y sobre los esfuerzos de algunos residentes para procurar la aplicación efectiva de la legislación correspondiente por la autoridad ambiental.¹³ Los Peticionarios sustentan sus aseveraciones en dos estudios realizados en torno a los efectos en la salud de las personas expuestas a esas emisiones de ruido, ambos realizados por la organización MITRE. Afirman haberse allegado de la información relativa al contenido de los estudios a través de Internet. Anexan a la petición el estudio titulado “Análisis de Ruido, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” de septiembre de 2001, pero señalan que no lograron obtener copia del segundo estudio, titulado “Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Análisis de Ruido” de octubre del mismo año. También acompañan a la petición un videocassette con un

En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente.

Por su parte, la NOM-081 dispone:

1. OBJETO. Esta norma oficial mexicana establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente.
2. CAMPO DE APLICACION. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública.
5. ESPECIFICACIONES ...5.4 Los límites máximos permisibles del nivel sonoro en ponderación "A" emitido por fuentes fijas, son [... de 6:00 a 22:00 horas, 68 dB(A); y de 22:00 a 6:00 horas, 65 dB(A)]...
6. VIGILANCIA... 6.1 La Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los Estados y en su caso los Municipios, son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de la presente norma oficial mexicana.

⁹ Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

¹⁰ Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) y 45(1) del ACAAN y la página 2 y 8 de la petición.

¹¹ Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

¹² Véanse las páginas 1, 2, 4 y 5 de la petición.

¹³ Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 3 y 4 de la petición.

documental realizado por el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. sobre la contaminación por ruido generada por el AICM, en el que se hace referencia al estudio anexo.¹⁴

La petición no parece encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental, porque se centra en la presunta falta de aplicación por la autoridad ambiental de las disposiciones legales sobre la emisión de ruido. La petición no es intrascendente, ya que las emisiones de ruido por encima de los límites establecidos en las normas respectivas a que se refiere la petición, están prohibidas por la LGEEPA, que es una ley de orden público e interés social. Asimismo, la petición no es intrascendente porque se refiere a la presunta exposición de miles de personas que residen en las inmediaciones del AICM a los efectos nocivos para la salud relacionados con estas emisiones de ruido. Los Peticionarios señalan que el propósito de la petición es que la Parte aplique de manera efectiva la legislación ambiental en cuestión. La petición invoca los objetivos planteados por el ACAAN consistentes en alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras [artículo 1(a)]; y en mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales [artículo 1(g)].¹⁵

La petición incluye copia de dos comunicaciones por escrito enviadas a la autoridad ambiental, mediante las cuales los Peticionarios han comunicado el asunto materia de la petición a las autoridades pertinentes de la Parte mexicana, tanto federales como del Distrito Federal, así como la respuesta a una de ellas, en la que la autoridad afirma que está al tanto de dicho asunto.¹⁶

Habiendo estimado cumplidos los requisitos del artículo 14(1) respecto de esta petición por las razones arriba expuestas, el Secretariado pasa a la consideración de si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada.

Artículo 14(2) del ACAAN

Para determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, el Secretariado debe guiarse por las consideraciones que establece el artículo 14(2), que son:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;

¹⁴ Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

¹⁵ Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices y la página 3 de la petición.

¹⁶ Véanse el artículo 14(1)(e) del ACAAN, la página 3 y los anexos 3 y 4 de la petición.

- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Para hacer esta determinación, el Secretariado contempló lo siguiente.

Según los Peticionarios, de los estudios que citan se desprende que los habitantes localizados dentro de un radio de 51 km² alrededor del AICM, padecen emisiones de ruido superiores a los estándares mundialmente aceptables. Señalan que los estudios revelan que al menos 30 de esos 51 Km² están densamente poblados, y que los estudios indican que “[b]ajo cualquier estándar, la existencia de áreas residenciales localizadas inmediatamente fuera de un aeropuerto de alto tráfico debe ser materia de seria preocupación ambiental.” El corto elaborado por el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. señala que en el AICM se dan trescientas veinte mil operaciones aeronáuticas anuales, y que en temporada alta y horas pico, llegan a darse cincuenta y cinco operaciones por hora. El número de personas afectadas por estas operaciones se estima entre medio millón y hasta dos millones de personas.¹⁷

En la petición se resumen los daños sufridos por los Peticionarios en estos términos:

Lo mas preocupante de la situación es que la pérdida de la audición inducida por el ruido es **irreversible** por la incapacidad de regeneración de las células ciliares de la audición, de ahí la urgencia de que la **Parte** tome las medidas legales pertinentes y aplique de manera inmediata los recursos legales de que dispone para evitar que se siga violando la normatividad ambiental en materia de ruido. (énfasis en el original)

La pérdida de la audición es sólo una de las tantas molestias y daños a la salud que la exposición a las altas emisiones de ruido provoca; otros efectos relacionados que hemos experimentado son: (i) aumento del estrés; (ii) dificultad de concentración; y (iii) reducción del rendimiento, como consecuencia de la interrupción del sueño por las noches debido a las emisiones de ruido. Estos síntomas se presentan con mayor gravedad en los niños quienes además de ser irascibles en extremo, ven mermado su desarrollo académico pues como es de todos sabido en las escuelas es necesario interrumpir las clases cada vez que pasa un avión lo cual sucede cada 7 minutos aproximadamente.¹⁸

¹⁷ Véase el anexo 1 de la petición.

¹⁸ Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

En relación con el apartado (b) del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado considera que el ulterior estudio de los asuntos planteados en esta petición contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo y promovería el acceso de los interesados a información adicional sobre la presunta falta de aplicación de la legislación ambiental a que se refiere esta petición. Los artículos 1 y 5 del ACAAN plantean, entre otras metas, mejorar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, lograr niveles altos de protección del medio ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes, así como promover la transparencia y la participación pública. La observancia y la aplicación efectiva de disposiciones cuyo cumplimiento prevendría daños a la salud de miles de personas, están directamente relacionados con estas metas del ACAAN..

Con relación a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, la Petición aborda este punto y muestra que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.¹⁹ Los Peticionarios indican que presentaron una denuncia popular, el 31 de octubre de 2001, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y una denuncia ciudadana, el 23 de noviembre de 2001, ante la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. El 31 de enero de 2002, la Dirección General de Desarrollo Delegacional de la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal notificó a los denunciantes, en respuesta a la denuncia popular presentada el 31 de octubre de 2001 a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que “... es un problema del cual esta consiente (sic) la autoridad y que tomaremos en cuenta sus observaciones.” Los Peticionarios indican que esa respuesta no se ajusta al procedimiento previsto en la LGEEPA, por su extemporaneidad y porque no indica las acciones que la autoridad lleva o llevará a cabo para atender las presuntas violaciones a la NOM-081. A la fecha de la petición, los denunciantes no habían recibido respuesta alguna respecto de la denuncia ciudadana del 23 de noviembre de 2001.²⁰

Por último, la Petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, ya que los Peticionarios tienen conocimiento directo del asunto porque residen en las inmediaciones del AICM.

Considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que esta petición sí amerita solicitar una respuesta de la Parte.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la Petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México), presentada por Jorge Rafael Martínez Azuela, *et. al* cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que dicha petición

¹⁹ Véanse también los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

²⁰ Véanse las páginas 9 a 11 de la petición.

amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso México, y así lo hace a través de esta Determinación.

La Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a ella, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 22 de febrero de 2002.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firmado en el original)

por: Carla Sbert
Oficial Jurídica
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva de la CCA
Sr. Jorge Rafael Martínez Azuela