

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental  
de América del Norte**

**Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1)  
de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos**

**Peticionarios:** Academia Sonorense de Derechos Humanos y  
Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil  
**Parte:** Estados Unidos Mexicanos  
**Fecha de recepción:** 30 de agosto de 2005  
**Fecha de esta notificación:** 4 de abril de 2007  
**Número de petición:** SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II)

---

**I. RESUMEN EJECUTIVO**

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) crearon un mecanismo por el que los particulares pueden presentar peticiones ciudadanas cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) examina inicialmente estas peticiones con base en los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple estos criterios, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado notifica si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1). El Secretariado descarta la petición si considera que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos.

El 30 de agosto de 2005, la Academia Sonorense de Derechos Humanos y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los “Peticionarios”) presentaron una petición ciudadana ante el Secretariado, de conformidad con el artículo 14 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que “México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora.”<sup>1</sup> Aseveran que las autoridades señaladas en la petición, no están llevando a cabo las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación ambiental en Hermosillo, Sonora, en incumplimiento a las disposiciones legales citadas en la petición, y que éstas “han omitido aplicar de manera efectiva prácticamente todas las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación del aire”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Petición, p. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 15.

El 9 de noviembre de 2005, el Secretariado determinó que la petición satisfacía los requisitos del artículo 14(1) y consideró en su determinación que, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la petición ameritaba solicitar a México una respuesta con relación a tales aseveraciones.<sup>3</sup>

El 16 de febrero de 2006, México envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. En ella, México asegura que la adopción de leyes, normas y programas en relación con el asunto planteado en la petición resulta ser el ejercicio razonable de su discreción. Señala que además aplica la ley a otros asuntos ambientales más prioritarios, por lo que las aseveraciones de los Peticionarios no se consideran omisiones de aplicación de la legislación ambiental en el marco del artículo 45(1) del Acuerdo.<sup>4</sup> México describe las acciones en materia de contaminación atmosférica desarrolladas en los ámbitos federal, estatal y municipal, entre las que destacan la pavimentación de calles;<sup>5</sup> el control de establecimientos de jurisdicción federal; el registro y control, mediante la Cédula de Operación Anual (COA), de emisiones provenientes de fuentes fijas de jurisdicción federal; las licencias de funcionamiento y la licencia ambiental única;<sup>6</sup> acciones de inspección y vigilancia,<sup>7</sup> y programas de coordinación institucional.<sup>8</sup> México inicia su respuesta con un apartado en el que asevera que la petición fue admitida indebidamente por el Secretariado.

Luego de considerar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado concluye que la respuesta deja en suspenso cuestiones centrales respecto de la aplicación efectiva de la legislación en materia de contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo. En particular, la respuesta de México deja abiertas cuestiones sobre los programas que no se han instrumentado, siendo que existen plazos específicos establecidos en las normas aplicables y en recomendaciones incluidas en los reportes de contaminación atmosférica.

## II. ANTECEDENTES

El 14 de julio de 2004 los Peticionarios presentaron la petición SEM-04-002 (Contaminación ambiental en Hermosillo), la cual es una versión anterior a la petición objeto de la presente notificación. El Secretariado desestimó dicha petición por falta de cumplimiento con los requisitos establecidos en los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios presentaron el 28 de septiembre de 2004 una versión revisada de dicha petición y el Secretariado, en apego al artículo 14(2), determinó el 9 de noviembre de 2004 que ésta no ameritaba solicitar una respuesta de México y dio oportunidad a los Peticionarios para presentar información adicional sobre sus acciones para acudir a los recursos a su alcance. El Secretariado recibió información complementaria de los Peticionarios el 9 de diciembre del 2004 y determinó el 27 de enero de 2005, en términos del artículo 14(2), no solicitar la

---

<sup>3</sup> SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), pp. 14.

<sup>4</sup> Respuesta de la Parte, pp. 31-33.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 40-47.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 43, 45, 47 y 48.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 45.

respuesta de la Parte interesada, notando que existía un procedimiento pendiente de resolución en México.

### III. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En la petición SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II) los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, en relación con la prevención y el control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora. Los Peticionarios afirman que las autoridades en los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— han omitido aplicar efectivamente las disposiciones jurídicas<sup>9</sup> contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (“LGEEPA”), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (“RPCCA”), la Ley General de Salud (“LGS”), la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el estado de Sonora (“LEES”), la Ley de Salud para el estado de Sonora (“LSS”), la Ley de Protección Civil para el estado de Sonora (“LPCS”) y diversas Normas Oficiales Mexicanas (“NOM”) aplicables en materia de contaminación atmosférica. Los Peticionarios señalan la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”), la Secretaría de Salud del gobierno federal, el poder ejecutivo del gobierno del estado de Sonora y las secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología, y de Salud, así como el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.<sup>10</sup>

Los Peticionarios basan su petición en la supuesta omisión de los gobiernos federal, estatal y municipal de vigilar, promover y recomendar el cumplimiento del marco legal en materia de contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo. Los Peticionarios afirman que la Semarnat ha omitido “vigilar y promover el cumplimiento de las NOM sobre control de la contaminación atmosférica en el estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo.”<sup>11</sup> Alegan también la ausencia o falta de actualización de programas de contingencia ambiental, calidad ambiental, y control, monitoreo e información de la contaminación atmosférica; así como la carencia de un programa de verificación vehicular obligatoria.<sup>12</sup> Los Peticionarios manifiestan que la ausencia de planes y programas para el

---

<sup>9</sup> El Secretariado concluyó que las siguientes disposiciones se ajustan al concepto de “legislación ambiental” del artículo 45(2)(a) ACAAN: LGEEPA artículos 5, fracciones II, V, XVIII y XIX; 7, fracciones III, XII y XIII; 8, fracciones III, XI, XII y XV; 10, y 112, fracciones II y IV. RPCCA artículos 3, fracción VII; 4, fracción III; 13, 16 y 41. LEES, artículos 73, 75, 85, apartado B, fracción I, 138 y 139; NOM-020-SSA1-1993, NOM-021-SSA1-1993, NOM-022-SSA1-1993, NOM-023-SSA1-1993, NOM-024-SSA1-1993, NOM-025-SSA1-1993, NOM-026-SSA1-1993, NOM-048-SSA1-1993, NOM-040-SEMARNAT-2002, NOM-043-SEMARNAT-1993, NOM 085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997, NOM-041-SEMARNAT-1999, NOM-042-SEMARNAT-1999, NOM-044-SEMARNAT-1993, NOM-045-SEMARNAT-1996, NOM-048-SEMARNAT-1993 y NOM-050-SEMARNAT-1993. SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005).

<sup>10</sup> Petición, pp. 1-5.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 5, 6.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 58, 61.

control de emisiones a la atmósfera<sup>13</sup> constituye un incumplimiento de las obligaciones específicas impuestas por la legislación ambiental. Los Peticionarios informan que los asuntos materia de la petición han sido comunicados a las autoridades pertinentes en México<sup>14</sup> y que también acudieron a los recursos a su alcance.<sup>15</sup> Los Peticionarios indican que dichos recursos han sido agotados sin que se hayan remediado satisfactoriamente las irregularidades que aseveran en su petición.<sup>16</sup>

#### **IV. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE**

La respuesta de México se divide en dos apartados: uno expone las razones por las cuales el Secretariado debió desechar la petición y el otro contiene la respuesta de México *ad cautelam*, la cual argumenta que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

##### **A. Improcedencia de la petición**

México asevera que la petición incumplió con algunos de los requisitos del artículo 14 del Acuerdo alegando que los Peticionarios no acudieron a los recursos disponibles en los términos establecidos por la Ley;<sup>17</sup> no proporcionaron información suficiente para sustentar sus aseveraciones;<sup>18</sup> no aportaron documentación que demuestre los daños a los Peticionarios o a los residentes de la ciudad de Hermosillo,<sup>19</sup> y basaron su petición primordialmente en noticias de los medios de comunicación.<sup>20</sup>

##### **B. Respuesta *ad cautelam***

En su respuesta, México invoca el artículo 45(1), incisos (a) y (b) para argumentar que la petición no asevera omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en los términos del ACAAN. México señala que las autoridades asignan los recursos a cuestiones de mayor prioridad para hacer frente a las características particulares predominantes en Sonora, y en particular en la ciudad de Hermosillo.<sup>21</sup> La respuesta expone que la falta de pavimentación de calles origina el 78 por ciento de las partículas suspendidas en el aire y señala que las condiciones meteorológicas y topográficas de la ciudad de Hermosillo son, junto con la falta de

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>14</sup> Escritos del 14 de enero de 1999, 8 de julio de 2004, 8 de septiembre de 2004, 9 de septiembre de 2004 y 13 de septiembre de 2004.

<sup>15</sup> Los Peticionarios aseveran que intentaron recursos y procedimientos ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Sonora, el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, el Juzgado Primero de Distrito en el estado de Sonora y el Quinto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

<sup>16</sup> Petición, p. 15.

<sup>17</sup> Respuesta de la Parte, pp. 3-6.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 7-27.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 17-29.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 31.

pavimentación, la causa principal de la contaminación atmosférica,<sup>22</sup> por lo que México ha decidido concentrarse en la pavimentación de calles como medida más efectiva para contrarrestar la contaminación por partículas. México afirma que las facultades establecidas en la legislación ambiental no conllevan una obligación para ejercerlas, haciendo notar que su carácter discrecional no define plazo para su ejercicio, sino que, en todo caso, el ejercicio de sus facultades responde a necesidades de adecuación normativa y de recursos.<sup>23</sup>

En el ámbito federal, México explica que la Semarnat lleva a cabo desde 1998 el monitoreo de contaminantes al ambiente emitidos por establecimientos de jurisdicción federal y actualmente instrumenta el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC).<sup>24</sup> México señala que la Semarnat ha otorgado 92 licencias de funcionamiento y licencias ambientales únicas,<sup>25</sup> y que el reporte de la COA de 2003 presentó datos sobre la emisión de 943,959 toneladas de contaminantes al aire en el estado de Sonora.<sup>26</sup> Entre 1998 y 2005 la Profepa ha efectuado 28 visitas de inspección que han resultado en 16 resoluciones administrativas,<sup>27</sup> tres acuerdos de conclusión del procedimiento administrativo, dos procedimientos administrativos abiertos y multas por un monto de \$325,050 pesos.<sup>28</sup> México reporta que la Semarnat se coordina con el ayuntamiento de Hermosillo para controlar las emisiones atmosféricas de la industria ladrillera, y para la operación del equipo de monitoreo atmosférico.<sup>29</sup>

En el ámbito estatal, México manifiesta que la Secretaría de Infraestructura del estado de Sonora ha condicionado desde 1994 las actividades que pueden contribuir al aumento de la contaminación atmosférica en el Estado mediante el otorgamiento de 451 resoluciones en materia de impacto ambiental, 91 licencias estatales de funcionamiento y 228 cédulas de operación.<sup>30</sup> Entre 1999 y 2005 el Estado realizó 90 visitas de inspección en la ciudad de Hermosillo para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental estatal, las cuales han derivado en imposición de sanciones y medidas correctivas.<sup>31</sup> México señala que el 5 de septiembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el acuerdo entre la Semarnat y el estado de Sonora para transferir a éste la operación del equipo de monitoreo atmosférico.<sup>32</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 38. La Parte, aunque sin citar los estudios, afirma que la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*, EPA) atribuye el 78% de la contaminación por partículas suspendidas a la falta de pavimentación.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 40. Señala que se monitorean SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, HC, CO, CO<sub>2</sub>, COV, grasas y aceites, sólidos sedimentados, sólidos suspendidos, demanda biológica de oxígeno, As, Cd, CN, Cu, Cr, Pb, Hg, Ni, N, Pb, residuos peligrosos, óxido nítrico, 2,4-toluendiisocianato y compuestos orgánicos volátiles.

<sup>25</sup> El 24% de dichos permisos se otorgaron a empresas en el municipio de Hermosillo, es decir, aproximadamente 22 fuentes fijas de jurisdicción federal.

<sup>26</sup> Respuesta de la Parte, p. 42.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 43-44.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>29</sup> Respuesta de la Parte, anexo H (Prueba 8), Acuerdo de Coordinación entre la Semarnat y el estado de Sonora.

<sup>30</sup> Respuesta de la Parte, p. 44.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>32</sup> Además de Hermosillo, el equipo de monitoreo atmosférico se encuentra en los municipios de Agua Prieta, Cajeme, Cananea, Naco, Nacozari de García, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado.

La respuesta hace énfasis en las acciones optativas que Sonora realiza en la asignación de recursos a otros asuntos ambientales, y destaca que se cuenta con un programa mediante el cual se pavimentaron 282,909 m<sup>2</sup> de calles en la ciudad de Hermosillo en el año 2005. También expone que el Programa de Modernización de Transporte Urbano (“SUBA”) forma parte de las acciones orientadas a contrarrestar la contaminación por partículas.<sup>33</sup>

En el ámbito municipal, México explica que Hermosillo ha puesto en práctica el Programa de Evaluación y Mejoramiento de la Calidad del Aire (“PEMCA”) que prevé el establecimiento y operación de estaciones de monitoreo.<sup>34</sup> La respuesta sostiene que ha habido una reducción en las concentraciones de partículas suspendidas totales (“PST”) y partículas menores a 10 micras<sup>35</sup> (“PM10”), y afirma que mediante la revisión de evaluaciones de impacto ambiental, el Municipio impone condicionantes en materia de contaminación atmosférica.<sup>36</sup> Asegura que el Municipio cuenta con un mecanismo de atención de denuncias ambientales,<sup>37</sup> un programa de contingencia ambiental<sup>38</sup> y otro de reciclaje de llantas. Manifiesta también que el Municipio realiza acciones para atender las emisiones a la atmósfera asociadas a la industria ladrillera.<sup>39</sup> Por último, la respuesta hace notar que el ayuntamiento de Hermosillo cuenta con un proyecto de Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente que, una vez en vigor, permitirá al Municipio emitir las Normas Técnicas Complementarias.<sup>40</sup> México manifiesta que no se está realizando la verificación vehicular a causa de falta de información precisa para elaborar semejante programa.<sup>41</sup>

## V. ANÁLISIS

El Secretariado considera que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, amerita la elaboración de un expediente de hechos como se recomienda en esta notificación y expone las razones que sustentan su recomendación.

### A. Cuestiones preliminares

México estima que el Secretariado debió haber desechado la petición, por incumplimiento con los requisitos del artículo 14. México afirma que los Peticionarios no acudieron a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de México y no proporcionaron las pruebas documentales para sustentar sus aseveraciones; que la petición no alega daño a la persona u organización que la presenta, y que además se basa primordialmente en reportes de los medios de comunicación.

---

<sup>33</sup> Respuesta de la Parte, pp. 44-45, 53-58.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.48.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 46-49, 58-64.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 61-64.

## 1. Recursos al alcance de los Peticionarios

En conformidad con el artículo 14(3)(b)(ii) del ACAAN, la Parte puede informar al Secretariado “si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si ha acudido a ellos.” México afirma que los Peticionarios debieron acudir a los mecanismos de la denuncia popular previstos en la LEES y la LGEEPA para fincar presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, en lugar de presentar escritos ante autoridades federales y estatales que, desde la perspectiva de México, son solicitudes de información y no un recurso administrativo.<sup>42</sup> Sin embargo, nada en el ACAAN obliga a acudir a todos los recursos disponibles en la legislación de la Parte, sino a demostrar que los Peticionarios han llevado a cabo las acciones razonables para acudir a tales recursos.<sup>43</sup> El Secretariado no encuentra que sea irrazonable la decisión de los Peticionarios de abordar el asunto de la petición a través del juicio de amparo indirecto, el cual es una vía que la legislación mexicana prevé para la solución de controversias.<sup>44</sup> Más aún, en su determinación del 9 de noviembre de 2005, el Secretariado no consideró que las solicitudes de información ante diversas autoridades hayan constituido recursos en los términos de la legislación de México ya que sólo las valoró al verificar si la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1), incisos (c) y (e).<sup>45</sup>

México descarta, sin embargo, diversas acciones intentadas por los Peticionarios. El amparo indirecto 894/2004, promovido por uno de los Peticionarios, reclama la falta de aplicación de legislación ambiental en materia de emisiones por las autoridades federales, estatales y municipales. México afirma que dicho amparo indirecto fue desechado por improcedente, ya que no se agotaron otros medios de defensa disponibles. México asevera que hay otros recursos pendientes de resolución que le impedirían proporcionar información para la preparación de un expediente de hechos;<sup>46</sup> sin embargo, no proporcionó información relacionada con los presuntos procedimientos. En cuanto al amparo en revisión 10/2005, por el que se recurrió la sentencia del amparo indirecto 894/2004, también fue desechado por improcedente al no acreditar el interés jurídico.<sup>47</sup> Respecto a la queja presentada ante la CNDH de Sonora en contra del ayuntamiento de Hermosillo por supuestas omisiones en la expedición del Programa Municipal de Protección al Ambiente y el Reglamento Municipal de Ecología, México

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>43</sup> Al responder respecto a los recursos al alcance de los particulares, México argumenta que los Peticionarios debieron haber presentado una denuncia popular para solicitar a las autoridades estatales o federales la investigación de presuntas omisiones en la aplicación de la legislación ambiental. Respuesta de la Parte, pp. 3-4. El Secretariado nota que México parece alejarse del criterio por el que ha sostenido que la denuncia popular no es un recurso conforme a la legislación de la Parte. *Cfr.* SEM-98-006 (Aquanova), Respuesta de la Parte (14 de junio de 1999); SEM-96-001 (Cozumel), Respuesta de la Parte (22 de marzo de 1996); SEM-98-005 (Cytrar I), Respuesta de la Parte (5 de julio de 1999).

<sup>44</sup> El Secretariado también encuentra que, a la luz del amparo indirecto intentado por los Peticionarios como una vía de resolver el asunto planteado en la petición, las aseveraciones de México sobre la naturaleza de las quejas ante órganos de derechos humanos no son motivo para desestimar la petición.

<sup>45</sup> SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), pp. 11-12.

<sup>46</sup> Respuesta de la Parte, p. 4-5.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 5.

argumenta que dicha queja no constituye un recurso porque no combate actos administrativos, sino que es una vía no jurisdiccional (es decir, fuera del sistema de administración de justicia) para que el *ombudsman* emita una recomendación no vinculatoria en los casos de violación a los derechos humanos.<sup>48</sup> México concluye que el amparo 620/1999 y su correspondiente recurso, así como las quejas ante la CNDH y la CEDH, han sido desestimados porque no atacan actos administrativos.

El Secretariado nota que la improcedencia del juicio de amparo 894/2004 no obedeció a que algún recurso estuviera pendiente de resolución, sino a que el quejoso no acreditó el interés jurídico.<sup>49</sup> El sobreseimiento del amparo 894/2004, decretado por el Juez Primero de Distrito del estado de Sonora, no se sustentó en el principio de definitividad (la obligación del demandante de agotar todos los recursos previstos por la ley antes de presentar un amparo), sino en el umbral del interés jurídico:

[...] el acto reclamable en un juicio de garantías debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo [... por lo que] no se evidenció la afectación a un derecho subjetivo jurídicamente tutelado.<sup>50</sup>

El Quinto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, mediante el amparo en revisión 10/2005, confirmó en el mismo sentido la sentencia en el amparo 894/2004 —no acreditar el interés jurídico—, al insistir que:

Es de precisarse que el acto reclamable en un juicio de garantías necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo, lo que no acontece en la especie.<sup>51</sup>

Con ello se confirmó el fallo recurrido y se archivó el expediente como asunto concluido. El Secretariado carece de información sobre la existencia de recursos pendientes de resolución que pudiesen prevenir a México de proporcionar información para la elaboración de un expediente de hechos.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 5-6.

<sup>49</sup> La Parte manifestó en su respuesta que: “[...] respecto del amparo indirecto 894/2004 [...] fue desechado al no haberse satisfecho el principio de definitividad [...] y por ende, es errónea la consideración del Secretariado respecto de que ‘los Peticionarios han tomado las acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte’, toda vez que acudir al amparo sin agotar previamente los medios ordinarios de defensa no es razonable ni debe considerarse razonable [...] y por lo mismo no puede asumirse que se acudió al recurso conforme a la legislación mexicana” (énfasis en el original). Respuesta de la Parte, p. 4.

<sup>50</sup> Petición, amparo núm. 894/2004, pp. 9 y 12. Los Peticionarios ya habían discutido esta cuestión en un documento presentado en relación con la petición SEM-04-002 (Contaminación ambiental en Hermosillo “[L]os particulares no estamos legitimados para hacer valer recursos ordinarios ni para promover el juicio de garantías en tratándose de actos que afecten a la colectividad”). SEM-04-002 (Contaminación ambiental en Hermosillo), Información complementaria (9 de diciembre de 2004), p. 2.

<sup>51</sup> Petición, amparo en revisión núm. 10/2005, p. 14.

## 2. Otras cuestiones preliminares

México alega que la petición debió haber sido rechazada porque no se presentaron las pruebas suficientes que la sustenten; no se alegó el supuesto daño a la persona u organización que la presenta, y se basó primordialmente en noticias de los medios de comunicación.

Respecto a la suficiencia de información que sustente la petición, el Secretariado estimó en su determinación del 9 de noviembre del 2005 que la petición cumple con el requisito del inciso (c) del artículo 14(1) del Acuerdo.<sup>52</sup> La petición adjuntó actas de autoridades y otros escritos en los que uno de los Peticionarios notificó a las autoridades estatales y municipales sus aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental y solicitó información referente a las supuestas acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas de jurisdicción estatal, programas de control de la contaminación atmosférica,<sup>53</sup> y vigilancia de normas en materia de emisiones.<sup>54</sup> Los Peticionarios alegan que las autoridades estatales no dieron respuesta puntual a sus solicitudes,<sup>55</sup> y el Secretariado no encontró razones para exigir a éstos más información. Los Peticionarios no adjuntaron información adicional sobre programas como los de monitoreo de gases ambientales y de verificación vehicular porque —como lo señala México en su respuesta— no existían; tampoco el Secretariado estima que sea una falta de los Peticionarios no haber anexado el programa de pavimentación o el SUBA, porque los oficios de las autoridades que responden a solicitudes de uno de los Peticionarios, no informan de la existencia de éstos u otros programas optativos.

En contraste, la petición sí contiene información sobre solicitudes presentadas a las autoridades,<sup>56</sup> oficios emitidos por las autoridades,<sup>57</sup> efectos en la salud originados por contaminantes emitidos a la atmósfera<sup>58</sup> y antecedentes del programa de monitoreo

---

<sup>52</sup> En notificaciones anteriores, el Secretariado ha reconocido que generalmente los Peticionarios no cuentan con el mismo acceso ni recursos para recabar pruebas que tienen los gobiernos. Véanse SEM-97-003 (Granjas porcícolas de Québec), Notificación con base en el artículo 15(1) (29 de octubre de 1999) y SEM-98-004 (BC Mining), Notificación con base en el artículo 15(1) (11 de mayo de 2005).

<sup>53</sup> Los programas de control de la contaminación atmosférica incluyen los de monitoreo de la calidad del aire e inspección vehicular.

<sup>54</sup> Escritos de fechas 7 y 8 de septiembre, así como 4 de octubre de 2004, dirigidos al gobernador constitucional del estado de Sonora, el ayuntamiento de Hermosillo, el delegado de la Semarnat en el estado de Sonora, el secretario de Infraestructura Urbana del estado de Sonora y el secretario de Salud Pública del Estado.

<sup>55</sup> En el oficio 10-1978-04 de fecha 11 de noviembre de 2004, emitido por la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología (anexo de la petición), la autoridad informa que no es competente para proponer los planes de verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas porque, supuestamente, tal atribución corresponde sólo a las autoridades federales. En realidad, algunas de las NOM citadas por los Peticionarios establecen la obligación de los gobiernos estatales de proponer sus propios planes para la verificación respectiva.

<sup>56</sup> Véase la nota 54, *supra*.

<sup>57</sup> Oficios emitidos por el gobierno del estado de Sonora, la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, y la Secretaría de Salud Pública del estado de Sonora.

<sup>58</sup> Efectos en la salud del ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, partículas suspendidas totales, partículas menores a 10 micras y plomo. Petición, p. 25.

atmosférico,<sup>59</sup> todos los cuales constituyen elementos que el Secretariado valoró en su momento.

México señala asimismo que uno de los Peticionarios solicitó información,<sup>60</sup> pero que nunca acudió a recogerla, a pesar de que la Semarnat la puso a su disposición. La Semarnat notificó por escrito<sup>61</sup> al Peticionario el costo y el procedimiento para expedir copia de la información. México hizo saber al Secretariado que en su respuesta incorporó también la información que puso a disposición de los Peticionarios.<sup>62</sup> El Secretariado nota que, aun si la información hubiese sido incorporada en la petición, la respuesta deja cuestiones abiertas las cuales se explican más adelante en esta notificación al Consejo.

La respuesta también señala que la petición no acreditó el supuesto daño a la persona u organización que la presenta, lo que incumple con los requisitos del artículo 14(2)(a).<sup>63</sup> El Secretariado observó que en la petición sí se señalan los posibles efectos en la salud de los hermosillenses por motivo de las altas concentraciones de contaminantes de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, PST, PM10 y plomo.<sup>64</sup> Tal como lo asentó en su determinación conforme al artículo 14(2), el Secretariado estima que la petición sí parece encaminada a promover la aplicación de la legislación en materia de contaminación atmosférica, en virtud de las repercusiones para la salud de la población, en particular la de los habitantes del municipio de Hermosillo.<sup>65</sup>

El Secretariado consideró previamente, con base en los factores del artículo 14(2)(d), si la petición se basa en noticias de los medios de comunicación. Aun cuando los Peticionarios adjuntaron a su petición tanto fotografías como notas de prensa que en algunos casos proporcionan información sobre los contaminantes atmosféricos, también incluyeron otra información. El Secretariado concluye que los argumentos de México en relación con el uso de información publicada en los medios de comunicación, no es razón suficiente para no recomendar un expediente de hechos.

A la luz de estas consideraciones, el Secretariado concluye que los argumentos de México sobre cuestiones preliminares no impiden recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

---

<sup>59</sup> “[...] a fines de 1997 la delegación en Sonora de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, comunicó [a] la actual administración Municipal, que poseen el equipo para el muestreo de partículas atmosféricas, el cual podría ser transferido al Ayuntamiento [...]”. Petición, p. 24.

<sup>60</sup> Solicitud de información fechada el 8 de septiembre de 2004, firmada por el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil.

<sup>61</sup> Oficio SEMARNAT/UCPAST/04/726 de fecha 7 de octubre de 2004, emitido por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat. Respuesta de la Parte, anexo A (Prueba 1).

<sup>62</sup> Comunicación telefónica con personal de la Coordinación General Jurídica, 10 de mayo de 2006.

<sup>63</sup> Respuesta de la Parte, pp. 27-29.

<sup>64</sup> Petición, p. 25. Si bien los Peticionarios describen los efectos en la salud por contaminantes atmosféricos en el contexto de declaraciones de una autoridad publicadas en la prensa, ello no resta mérito a los planteamientos de la petición, puesto que basta con que la descripción del daño a la salud sea relevante para que ésta sea considerada conforme a los factores del artículo 14(2) del ACAAN.

<sup>65</sup> SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), p. 13.

## **B. La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos**

Después de considerar la petición a la luz de la respuesta, el Secretariado concluye que ésta deja abiertas cuestiones centrales planteadas en aquélla. Las aseveraciones en la petición giran en torno a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental para controlar la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora. El Secretariado encuentra que, a la luz de la respuesta de México, algunas de las aseveraciones en la petición no justifican la elaboración de un expediente de hechos, mientras que otras sí lo ameritan.

Las aseveraciones respecto de las cuales el Secretariado recomienda un expediente de hechos son aquellas que aluden a un incumplimiento de las obligaciones que México ha impuesto sobre sí mismo y para las que la respuesta no presenta información que acredite su cumplimiento. Aunque la respuesta de México contiene información sobre medidas optativas en la asignación de recursos, quedan abiertas cuestiones centrales respecto de cómo éstas medidas contribuyen al control de la contaminación atmosférica en Hermosillo.

En contraste, el Secretariado no recomienda un expediente de hechos respecto de aseveraciones sobre las cuales México proporcionó información relacionada con actos de aplicación, que parecen responder adecuadamente a cuestiones centrales planteadas por los Peticionarios. Sin pretender sentar una conclusión sobre si México ha omitido aplicar efectivamente su legislación ambiental con respecto a tales aseveraciones, el Secretariado estima conveniente no recomendar en esos casos un expediente de hechos.

### **1. Se recomienda un expediente de hechos respecto de algunas omisiones del gobierno de Sonora y el ayuntamiento de Hermosillo**

Los Peticionarios aseveran que los gobiernos de Sonora y Hermosillo han omitido establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de centros de verificación para vehículos destinados al uso particular y al servicio público de transporte. Alegan además que el gobierno de Sonora ha omitido proponer los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las NOM aplicables. Afirman también que el municipio de Hermosillo no lleva a cabo las acciones necesarias para reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, a efecto de asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

**a. Establecer programas de verificación vehicular obligatoria, así como establecer y operar centros de verificación vehicular.** Los artículos 7, fracción III, y 8, fracción III, de la LGEEPA; 4, fracción III, del RPCCA; 73, fracciones V y VII, y 85, inciso B) fracción I, de la LEES establecen que corresponde a los gobiernos de Sonora y Hermosillo la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes móviles; el establecimiento de requisitos y procedimientos para regular las emisiones de contaminantes de vehículos automotores; la aplicación de medidas de control de tránsito; la suspensión de la circulación en casos graves de contaminación, y la instrumentación de programas de verificación vehicular obligatoria, con exención sólo de los vehículos destinados al transporte público federal.

Los Peticionarios aseveran que los gobiernos de Sonora y Hermosillo no han puesto en marcha un programa de verificación vehicular en Hermosillo, ni han establecido u operado, por sí mismos o por terceros, centros de verificación.<sup>66</sup> La información proporcionada por los Peticionarios indica que el gobierno de Sonora no ha aplicado este programa porque no cuenta con información sobre la calidad del aire.<sup>67</sup>

México confirmó en su respuesta que no instrumenta el programa de verificación vehicular porque no cuenta con datos adecuados sobre las emisiones generadas por los vehículos y su impacto en la calidad del aire. México justificó que “el Municipio de Hermosillo se enfrenta año con año a variaciones climatológicas extremas, situación natural que impide realizar un análisis preciso de monitores en el que se obtengan los datos necesarios para elaborar y operar un Programa de Verificación Vehicular.”<sup>68</sup> México argumenta que está preparando la instalación de una estación de monitoreo de gases ambientales para la elaboración del programa correspondiente.<sup>69</sup> Afirma que, dadas las condiciones ambientales en Hermosillo y la prioridad de mitigar los niveles de PST y PM10 en la ciudad, el Municipio realiza acciones de *buena fe* para asignar sus recursos a acciones que resultan más efectivas, consistentes en un programa de pavimentación y un programa de transporte público.

Tal como se explica al final de esta notificación, el Secretariado encuentra que la decisión de asignar recursos a los programas de pavimentación y de transporte público no impide elaborar un expediente de hechos sobre la omisión en la instrumentación de un programa de inspección vehicular. Respecto del programa de verificación vehicular obligatoria, hay cuestiones centrales abiertas tales como las acciones que las autoridades correspondientes han tomado para cumplir con los artículos 7, fracción III, y 8, fracción III, de la LGEEPA; 4, fracción III, del RPCCA; 73, fracciones V y VII, y 85, inciso B) fracción I, de la LEES. Por ejemplo, hay cuestiones abiertas sobre si existe un borrador de programa de inspección vehicular, si tal programa está en proceso de elaboración, si se ha definido su alcance y si se tienen programados —o estimados— recursos para en un momento dado ponerlo en marcha. Por cuanto a la obligación de instrumentar un programa de verificación vehicular, el Secretariado ya ha determinado que una petición que asevere que una Parte omite la aplicación de una obligación impuesta sobre sí misma, puede ser materia para la elaboración de un expediente de hechos, incluso si la disposición legal no establece un plazo específico y deja ciertas cuestiones a la discreción del gobierno.<sup>70</sup>

Un expediente de hechos podría contener información relevante sobre los retos relacionados con la aplicación efectiva de las disposiciones citadas por los Peticionarios a través de un programa de inspección vehicular. En la preparación de un expediente de hechos, el Secretariado podría recabar información sobre el estado del sistema de monitoreo de gases

---

<sup>66</sup> Petición, p. 6.

<sup>67</sup> Oficio número 10-1978-04 de fecha 11 de noviembre de 2004, emitido por el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología.

<sup>68</sup> Respuesta de la Parte, p. 61.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>70</sup> SEM-04-005 (Centrales carboeléctricas), Determinación con base en el artículo 14(1) (16 de diciembre de 2004), p. 4. Véase también SEM 03-001 (Ontario Power Generation), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (19 de septiembre de 2003), pp. 4-5.

ambientales en Hermosillo para establecer un programa de inspección vehicular; el historial de datos que se requeriría para poner en marcha dicho programa; las medidas que se han tomado para prepararlo y planificarlo, y la instrumentación de otras estrategias para hacerlo más efectivo.

**b. Proponer los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-020-SSA1-1993 a NOM-026-SSA1-1993.** Los artículos 7, fracción XIII de la LGEEPA; 16 y 41, fracción I del RPCCA; 73, fracciones VI y IX de la LEES, y las NOM que fijan criterios para evaluar la calidad del aire ambiental<sup>71</sup> establecen que corresponde al estado de Sonora integrar y operar los sistemas de monitoreo de la calidad del aire; elaborar informes sobre el estado del medio ambiente, y preparar planes para verificar, dar seguimiento y monitorear los valores establecidos de ozono (O<sub>3</sub>), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), partículas suspendidas totales (PST) y partículas menores a 10 micras (PM10). El plazo específico para proponer dichos planes de verificación es de 180 días naturales posteriores a la publicación de las NOM de calidad del aire ambiental. Los Peticionarios afirman que dicho plazo venció a mediados de 1995.

La obligación de proponer estos planes y programas está claramente impuesta por la legislación ambiental de México, al fijar la acción y el plazo concretos para que el gobierno del estado de Sonora proponga instrumentos de verificación, seguimiento y control de las NOM de calidad del aire ambiental citadas en la petición. Dichas normas fijan valores límites de concentración de contaminantes, como medida de protección a la salud de la población, como criterio para establecer políticas ambientales y como referencia en las acciones de prevención y control de la contaminación ambiental.<sup>72</sup>

México explica que el municipio de Hermosillo ha puesto en marcha el PEMCA a fin de “evaluar los niveles de contaminación del aire, comparándolos con las NOM sobre PST y

---

<sup>71</sup> NOM-020-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al ozono (O<sub>3</sub>). Valor normado para la concentración de ozono (O<sub>3</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-021-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al monóxido de carbono (CO). Valor permisible para la concentración de monóxido de carbono (CO) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-022-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-023-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-024-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas suspendidas totales (PST). Valor permisible para la concentración de partículas suspendidas totales (PST) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-025-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas menores de 10 micras (PM10), valor permisible para la concentración de partículas menores de 10 micras (PM10) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-026-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al plomo (Pb). Valor normado para la concentración de plomo (Pb) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población.

<sup>72</sup> Véase el apartado 0, “Introducción”, de las citadas NOM.

PM10.”<sup>73</sup> Este programa de evaluación y mejoramiento de la calidad del aire cuenta con tres estaciones de monitoreo de PM10 y PST ubicadas en el noroeste, norte y centro de la ciudad de Hermosillo. De acuerdo con México, es un “diagnóstico confiable del estado que guarda la atmósfera urbana en Hermosillo”<sup>74</sup> que sirve para desarrollar acciones para el mejoramiento de la calidad del aire en la ciudad y que, en resumen, es la base para aplicar una normatividad más estricta.<sup>75</sup> El gobierno de México afirma también que los resultados del PEMCA muestran que se ha mejorado la calidad del aire en la ciudad, gracias a las actividades del Municipio en beneficio de la calidad del aire.

El Secretariado hizo una revisión de los reportes del PEMCA, a la luz de la respuesta y de las NOM sobre calidad del aire ambiental. El PEMCA se orienta al monitoreo de PM10 y PST, dejando fuera el monitoreo de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y plomo previsto en las NOM aplicables.<sup>76</sup> Si bien la respuesta indica que se monitorean SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> a través de estaciones propiedad de la Semarnat y de empresas privadas, queda abierta la cuestión de si dicho monitoreo contribuye —y cómo lo hace— a la verificación de las NOM señaladas en este apartado y, en general, a la gestión y control de la calidad del aire en Hermosillo, ya que los registros de dicho monitoreo no se anexaron a la respuesta, ni tampoco forman parte de los reportes del PEMCA.

México expone que las condiciones ambientales de Hermosillo son tales que es razonable enfocarse sólo en el monitoreo de partículas; no obstante, los reportes del PEMCA han recomendado desde el 2000 la creación de una red de monitoreo de gases ambientales y han reconocido que, además del polvo atribuible a la falta de pavimentación, las emisiones de vehículos automotores son una de las principales fuentes de contaminación atmosférica en la ciudad.<sup>77</sup>

Los reportes del programa PEMCA contienen una sección de recomendaciones que parecen orientar a las autoridades ambientales en Hermosillo. Sin embargo, no resulta claro que éstas tengan algún efecto en el desarrollo de acciones de control de la calidad del aire o en la aplicación de normatividad más estricta, como lo afirma México en su respuesta. Entre las recomendaciones emitidas por el PEMCA, hay algunas que coinciden con aspectos centrales planteados en la petición, como la revisión de estrategias sobre emisiones automotrices,<sup>78</sup> el desarrollo de programas para mejorar la calidad del aire<sup>79</sup> y la instrumentación de un programa de verificación vehicular.<sup>80</sup> También señala que las acciones de pavimentación deberían

---

<sup>73</sup> Respuesta, p. 46.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Véase la nota 71, *supra*.

<sup>77</sup> Reportes técnicos del PEMCA, febrero a diciembre de 2000, p. 6; febrero de 2001 a enero de 2002, p. 11; enero a diciembre de 2004, p. 13.

<sup>78</sup> Reportes técnicos del PEMCA, febrero a diciembre de 2000, pp. 5-6, y 4 de mayo de 2001 a 30 de mayo de 2002, pp. 12, 13.

<sup>79</sup> Reportes técnicos del PEMCA, 4 de febrero de 2001 a 30 de enero de 2002, p. 12, y enero a diciembre de 2004, pp. 14, 15.

<sup>80</sup> Reportes técnicos del PEMCA, 4 de febrero de 2001 a 30 de enero de 2002, p. 12, y 4 de mayo de 2001 a 30 de mayo de 2002, pp. 12, 13.

considerar las zonas con mayores índices de contaminación.<sup>81</sup> La respuesta no dejó ver si las recomendaciones del PEMCA tienen algún seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

El PEMCA identifica las limitaciones del sistema de monitoreo existente, al reconocer que el equipo “resulta muy obsoleto para observar tendencias diarias y anuales por lo que se recomienda su automatización [...] para advertir a la población sobre la calidad del aire.”<sup>82</sup> Los reportes también han documentado la falta de equipo para tomar lecturas<sup>83</sup> y la escasez de información para conocer el estado de PM10 en la ciudad.<sup>84</sup> Al consultar los resultados, se notaron inconsistencias en la presentación de la información, lo que suscita preocupaciones sobre la comparabilidad de datos. En algunos casos se presentan las estaciones noreste, noroeste y centro,<sup>85</sup> y en otros, las estaciones norte, noroeste y sur;<sup>86</sup> la información se presenta como reportes mensuales,<sup>87</sup> reportes periódicos<sup>88</sup> o reportes anuales,<sup>89</sup> y hay también inconsistencias en la comparación de valores previstos en la norma correspondiente.<sup>90</sup> El Secretariado no encuentra cómo, basándose en datos inconsistentes, la respuesta concluye que se han registrado mejoras en la calidad del aire.

Tal como se hizo notar anteriormente, el Secretariado ha estimado que una petición que asevera que una Parte ha omitido la aplicación de una obligación legal impuesta sobre sí misma, puede ser materia para la elaboración de un expediente de hechos.<sup>91</sup> La respuesta deja abiertas cuestiones centrales en relación con la instrumentación del mandato legal de monitoreo de contaminantes. Un expediente de hechos ayudaría a entender mejor cuáles son las metas y acciones estatales y municipales en la ciudad de Hermosillo para preparar e instrumentar los planes y programas de monitoreo de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido

---

<sup>81</sup> Reporte técnico del PEMCA, enero a diciembre de 2004, pp. 14, 15.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Boletín PEMCA, enero de 2002, p. 1. Durante este periodo se indica que no se pudieron tomar lecturas de monitoreo por falta de cartas Dickson (gráficas registradoras de flujo volumétrico), así como por la falta de motores; Reporte técnico del PEMCA, julio de 2003, p. 1. El reporte técnico del PEMCA de julio de 2003 menciona que el monitoreo, en dicho mes, estuvo limitado por la falta de motores para el monitoreo y que sólo las estaciones de monitoreo CBTIS (Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios) y Cesues (Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora) recolectaron datos.

<sup>84</sup> Reporte técnico del PEMCA, enero a diciembre de 2004, pp. 5, 9. Este reporte reconoce grandes lagunas en periodos extensos de muestreo por la falta de filtros para instalar, y recomienda que se automaticen los equipos de monitoreo para una mejor lectura. En el reporte técnico del PEMCA para 2005 se constató que para “la estación COBACH Villa de Seris sólo 2 de los 4 trimestres del año son válidos, por lo que la estación no se le puede validar”, p. 13.

<sup>85</sup> Reporte técnicos del PEMCA, febrero-diciembre de 2000 y 2001-2002.

<sup>86</sup> Reporte técnico PEMCA, 2005.

<sup>87</sup> Reportes técnicos del PEMCA, enero de 2002; febrero de 2002; marzo de 2002; abril de 2002; mayo de 2002; junio de 2002; julio de 2002; agosto de 2002; septiembre de 2002; abril de 2003; junio de 2003; julio de 2003; agosto de 2003; septiembre de 2003, y octubre de 2003.

<sup>88</sup> Reportes técnicos del PEMCA, febrero-diciembre de 2000; febrero de 2001 a enero de 2002; mayo de 2001 a mayo de 2002; enero-diciembre de 2004.

<sup>89</sup> Reporte técnico del PEMCA, 2005.

<sup>90</sup> Por ejemplo, en el reporte anual de PST para 2004 se comparan valores con el límite promedio anual, mientras que en 2005 se comparan valores con el promedio de 24 horas.

<sup>91</sup> Véase la nota 70, *supra*.

de nitrógeno y plomo. También presentaría información que ayudaría a conocer cómo se armonizan los datos del PEMCA con los objetivos de otros programas, tales como los de verificación vehicular, pavimentación y transporte público. Por otro lado, podría abordar el papel que tienen las recomendaciones del PEMCA en el control de la contaminación atmosférica y la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Asimismo, un expediente de hechos podría contener información sobre el alcance del actual sistema de monitoreo y las mejoras a éste que se tengan programadas.

**c. Reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, a efecto de asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.** El artículo 13 del RPCCA establece que las emisiones de contaminantes a la atmósfera deben ser reducidas o controladas a fin de asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico. México se limitó a abordar esta cuestión sólo con relación al PEMCA, al señalar que la calidad del aire se ha mejorado visiblemente.<sup>92</sup> Asimismo, afirma que la calidad del aire está en función de otros factores, incluidos el volumen y estado de los vehículos y las emisiones de fuentes fijas. El Secretariado considera que las acciones para reducir y controlar las emisiones de gases contaminantes constituyen una cuestión central que puede abordarse con relación al PEMCA, al programa de verificación vehicular o a otras acciones para lograr los fines del artículo 13 del RPCCA.

Un expediente de hechos podría presentar información sobre las acciones específicas para reducir y controlar las emisiones de contaminantes en la ciudad de Hermosillo, particularmente las de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y plomo, que no están incluidos en el monitoreo del PEMCA. También podría presentar información sobre la posibilidad de, a través de un programa de verificación vehicular, reducir o controlar efectivamente las emisiones de fuentes móviles.

**d. Expedir el programa municipal de protección al ambiente.** El artículo 8, fracción XV, de la LGEEPA faculta a las autoridades municipales para formular un programa municipal de protección al ambiente. México asevera que el Municipio cuenta con una facultad discrecional en la expedición del programa municipal de protección al ambiente, la cual no se traduce en una obligación para hacerlo en un término determinado, puesto que las normas que confieren facultades no imponen obligaciones, y por tanto, desde su perspectiva, no resulta exigible.<sup>93</sup> Apunta, además, que el Municipio aplica dicho programa, aunque en la respuesta no se hace ninguna otra referencia a él ni tampoco se incluye como anexo información al respecto. La respuesta no deja ver si —y, en todo caso, cómo— el municipio de Hermosillo ejerce su facultad de formular, instrumentar y evaluar el programa municipal de protección al ambiente. Aún cuando no se analiza si el artículo 8 fracción XV de la LGEEPA impone una obligación en

---

<sup>92</sup> Respuesta de la Parte, p. 63.

<sup>93</sup> Respecto de este argumento de la Parte, contrasta la tesis en materia administrativa emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL, Semanario Judicial de la Federación VI, agosto de 1997, p. 217, “En el ámbito legislativo el verbo ‘poder’ no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de ‘obligatoriedad’, pues en tal hipótesis se entiende como un deber [...]”.

estricto sentido a los municipios, el Secretariado considera que la información relacionada con las acciones de Hermosillo de establecer un programa municipal de protección al ambiente debe incluirse en la realización de un expediente de hechos, con el fin de comprender el contexto de las acciones del municipio de Hermosillo respecto del monitoreo de contaminantes y la verificación vehicular.

## **2. No se recomienda un expediente de hechos respecto de las supuestas omisiones del gobierno federal**

Los Peticionarios aseveran que la Semarnat y la Profepa han omitido: **a)** vigilar y promover el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo; y **b)** emitir recomendaciones al gobierno del estado de Sonora y al ayuntamiento de Hermosillo para que lleven a cabo acciones de prevención y control de la contaminación del aire. Los Peticionarios señalaron las obligaciones a cargo de ambos gobiernos a las que supuestamente deben orientarse las recomendaciones de la federación.<sup>94</sup>

**a. Vigilar y promover el cumplimiento de las NOM.** Los artículos 5, fracciones II, V y XIX, y 16 de la LGEEPA, y 3, fracción VII, del RPCCA establecen atribuciones para que la federación aplique los instrumentos de la política ambiental; expida las normas oficiales mexicanas; realice acciones de vigilancia de las materias previstas en la ley, y efectúe acciones de protección a la atmósfera en las zonas y fuentes emisoras de jurisdicción federal.

México señaló en su respuesta que ha realizado 18 visitas de inspección a establecimientos de jurisdicción federal ubicados en el municipio de Hermosillo y ha emitido 15 resoluciones y un acuerdo de conclusión de un procedimiento administrativo. Informó, además, el tipo de irregularidades en materia de control de la contaminación a la atmósfera que encontró durante sus visitas de inspección, las cuales han derivado en la imposición de multas por un monto total de 325,000 pesos; adjuntó copia de dos procedimientos administrativos instaurados por la Profepa, y puso a disposición del Secretariado otros expedientes de aplicación de la ley para su consulta.<sup>95</sup>

El Secretariado no encuentra razones que ameriten la elaboración de un expediente de hechos a este respecto, ya que la información que presenta México sobre la realización de visitas de inspección, emisión de resoluciones administrativas e imposición de las multas respectivas por omisiones a la legislación ambiental parece responder satisfactoriamente a las aseveraciones de la petición. La petición no contiene mayor información que indique en qué sentido la federación ha dejado de vigilar y promover las NOM en materia de contaminación atmosférica.

**b. Emitir recomendaciones al gobierno del estado de Sonora y al ayuntamiento de Hermosillo.** El artículo 5 fracción XVIII de la LGEEPA otorga la facultad a la federación para emitir recomendaciones a las autoridades con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

---

<sup>94</sup> Petición, pp. 5-6.

<sup>95</sup> Respuesta de la Parte, p. 51.

México aclaró en su respuesta que las recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales a que se refieren los Peticionarios están contempladas en el artículo 195 de la LGEEPA<sup>96</sup> y proceden sólo si se interpone una denuncia popular ante la Profepa.<sup>97</sup> México informó que, no obstante dicho requisito, ha llevado acciones de cooperación mediante un acuerdo celebrado entre la Semarnat y el estado de Sonora para llevar a cabo el programa de monitoreo atmosférico en diversos municipios, incluido el de Hermosillo.<sup>98</sup>

El Secretariado nota que el artículo 5, fracción XVIII, no remite expresamente al artículo 195 de la LGEEPA, por lo que la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades puede entenderse en un sentido más amplio que el argumentado por México. Se entiende también que la federación puede emitir recomendaciones sobre algunas obligaciones a cargo de los gobiernos de Sonora y Hermosillo, como las de monitoreo de contaminantes a la atmósfera. México adjuntó a la respuesta un Acuerdo de Coordinación suscrito entre la Semarnat, el estado de Sonora y varios municipios, incluido el de Hermosillo. En virtud de este Acuerdo de Coordinación, la Semarnat accede a emitir recomendaciones a los municipios para la operación del equipo de monitoreo atmosférico.<sup>99</sup> Este acuerdo fue establecido con fundamento en el artículo 5, fracción XVIII, que sirve de base legal para las recomendaciones que supuestamente no se han emitido. A la luz de la respuesta, el Secretariado no identifica la existencia de cuestiones abiertas que ameriten la elaboración de un expediente de hechos.

### **3. No se recomienda un expediente de hechos respecto de algunas supuestas omisiones del gobierno del estado de Sonora**

Los Peticionarios afirman que en el ámbito estatal, el poder ejecutivo del gobierno del estado de Sonora y las secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología, y de Salud del propio gobierno del Estado han omitido: **a)** llevar a cabo las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal; **b)** definir en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las zonas en que esté permitida la instalación de industrias contaminantes; **c)** vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOM sobre control de la contaminación atmosférica; **d)** expedir las normas técnicas ecológicas sobre la materia, y **e)** expedir los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones en materia de contaminación atmosférica, así como actualizar el plan estatal de ecología.

---

<sup>96</sup> LGEEPA, artículo 195. Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, entonces la Profepa emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones correspondientes. Las recomendaciones que emita la Profepa serán públicas, autónomas y no vinculatorias.

<sup>97</sup> Respuesta de la Parte, p. 52.

<sup>98</sup> Respuesta de la Parte, Acuerdo de Coordinación Específico que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Sonora, con el objeto de llevar a cabo el Programa de Gestión y Evaluación de la Calidad del Aire, relativo a la operación de equipo de monitoreo atmosférico en los municipios de Agua Prieta, Cajeme, Cananea, Hermosillo, Naco, Nacoziari de García, Navjoa, Nogales y San Luis Río Colorado, Son., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2000.

<sup>99</sup> “[C]orresponde a la ‘SEMARNAP’ [...] Brindar a los ‘MUNICIPIOS’ la asesoría técnica que éstos le requieran para la más adecuada y eficaz operación de las estaciones de monitoreo atmosférico. [...] Participar en la capacitación del personal técnico. [...] Efectuar las actividades de supervisión y auditoría al sistema de monitoreo atmosférico [...]” *Ibid.*, p. 32.

**a. Acciones de prevención y control de la contaminación del aire.** Los artículos 7, fracción III, de la LGEEPA; 4 del RPCCA, y 73, fracción I, de la LEES confieren facultades para que los estados y municipios realicen la prevención y control de la contaminación de la atmósfera al interior de su jurisdicción.

México manifiesta que los permisos en materia de impacto ambiental<sup>100</sup> y las licencias de funcionamiento que ha emitido incluyen medidas para reducir la contaminación atmosférica. Argumenta que ha desarrollado programas de rescate de flora, reforestación, riego, pavimentación y manejo adecuado de residuos.<sup>101</sup> Añade que ha celebrado acuerdos y acciones de coordinación con la Semarnat<sup>102</sup> e instituciones educativas.<sup>103</sup> Informa que entre 2003 y 2005 realizó la donación de 28,798 plantas y que en 2005 autorizó cinco quemas a cielo abierto para la realización de simulacros. Aclara que todas estas acciones tienen una injerencia en el control de la contaminación atmosférica. A la luz de la respuesta y ante la falta de aseveraciones más específicas, el Secretariado no encuentra cuestiones abiertas que ameriten la elaboración de un expediente de hechos.

**b. Plan Estatal de Desarrollo Urbano.** Los artículos 112, fracción II, y 73, fracción II, de la LEES establecen la obligación a cargo de los gobiernos de Sonora y Hermosillo, en el ámbito de su respectiva competencia, de aplicar criterios generales de protección a la atmósfera al definir zonas para la instalación de industrias contaminantes.

México adjuntó a su respuesta el Programa Estatal de Desarrollo, el cual contiene consideraciones sobre la protección al ambiente. El Secretariado nota que, a pesar de no incluir zonas para la instalación de industrias contaminantes, estas sí se definen en el programa municipal de desarrollo urbano de Hermosillo. El Secretariado no estima necesario recomendar un expediente de hechos en este sentido, porque los criterios generales de protección a la atmósfera en la zonificación urbana están previstos en las acciones del gobierno de Hermosillo.

**c. Vigilar y hacer cumplir las NOM sobre control de la contaminación atmosférica.** El artículo 7, fracción XIII de la LGEEPA otorga al estado de Sonora la facultad de vigilar el cumplimiento de las NOM expedidas por la federación en materia de contaminación a la atmósfera. La petición hizo cita de las NOM que fijan límites máximos permisibles de contaminantes provenientes de fuentes fijas y móviles.<sup>104</sup>

México argumentó que la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología del estado de Sonora ha realizado en el periodo de 1999 al 2005 un total de 90 visitas de inspección con el objeto de

---

<sup>100</sup> La Parte afirma la existencia de 451 resoluciones en materia de impacto ambiental. Respuesta de la Parte, p. 53.

<sup>101</sup> Respuesta de la Parte, p. 54.

<sup>102</sup> Véase la nota 98, *supra*.

<sup>103</sup> Respuesta de la Parte, p. 54.

<sup>104</sup> NOM-040-SEMARNAT-2002, NOM-043-SEMARNAT-1993, NOM 085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997, NOM-041-SEMARNAT-1999, NOM-042-SEMARNAT-1999, NOM-044-SEMARNAT-1993, NOM-045-SEMARNAT-1996, NOM-048-SEMARNAT-1993 y NOM-050-SEMARNAT-1993.

verificar el cumplimiento de diversas disposiciones jurídicas, incluidas las NOM en materia de contaminación atmosférica. Las visitas de inspección han resultado en imposición de sanciones, incluidas multas y clausuras, así como medidas técnicas para corregir las irregularidades detectadas. México adjuntó copia de un expediente administrativo mediante el cual se realizó la inspección para verificar el cumplimiento de límites máximos permisibles establecidos en las normas.<sup>105</sup>

La respuesta de México parece contestar a la aseveración de los Peticionarios y, al no haber señalamientos específicos en la petición sobre cómo la autoridad ambiental no está aplicando efectivamente esta disposición, el Secretariado no encuentra razones suficientes para recomendar un expediente de hechos a este respecto.

**d. Expedir las normas técnicas ecológicas sobre la materia.** El artículo 75 de la LEES establece que la emisión de contaminantes a la atmósfera se sujetará a las normas técnicas ecológicas expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del estado de Sonora.

México señala en su respuesta que conforme a lo dispuesto por el artículo Cuarto Transitorio de la LEES, se aplican de manera supletoria las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos y normatividad en materia de emisiones a la atmósfera. La respuesta también incluyó un listado de las NOM en materia de medición de contaminantes en la atmósfera y emisiones de fuentes fijas y móviles. La información que proporciona México parece responder satisfactoriamente a la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta falta de normas en materia de emisiones y, ante la carencia de aseveraciones específicas sobre la ausencia de normatividad, el Secretariado no encuentra razones suficientes para recomendar un expediente de hechos a este respecto.

**e. Expedir legislación en materia de contaminación de la atmósfera y actualizar el plan estatal de ecología.** Los artículos 10 de la LGEEPA y 139 de la LEES confieren al estado de Sonora atribuciones para expedir las disposiciones legislativas, reglamentarias o de índole administrativa en materia ambiental. En su respuesta México argumentó que no existen vacíos en la expedición de la legislación local en materia de emisiones a la atmósfera, puesto que la LEES prevé la aplicación supletoria de la legislación federal en ausencia de disposiciones de observancia general en el estado de Sonora. A la luz de la respuesta de México y al no haber mayores aseveraciones sobre la supuesta ausencia de legislación en materia de emisiones, el Secretariado no encuentra razones suficientes para recomendar un expediente de hechos a este respecto.

Con respecto al plan estatal de ecología, el Secretariado no encontró razones suficientes para recomendar un expediente de hechos puesto que las disposiciones citadas no se relacionan con dicho instrumento. Si bien la respuesta de México no abordó con detalle esta aseveración, tampoco se desprende cómo debía hacerlo, ya que la petición no contuvo argumentos específicos ni señaló dónde se encuentra fundamentada la supuesta obligación. Ante la falta de razones suficientes, el Secretariado no recomienda este aspecto para su inclusión en un expediente de hechos.

---

<sup>105</sup> Respuesta de la Parte, anexo U (Prueba 21).

#### **4. No se recomienda un expediente de hechos respecto de algunas omisiones del ayuntamiento de Hermosillo**

Los Peticionarios sostienen que el ayuntamiento de Hermosillo ha omitido: **a)** llevar a cabo las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal; **b)** definir en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; **c)** vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOM sobre control de la contaminación atmosférica; **d)** integrar la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la ley local en la materia, y **e)** expedir los reglamentos, las circulares y demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, la exacta observancia de la ley ambiental del Estado, entre otros, el reglamento municipal de ecología, el programa de respuesta a contingencias ambientales y un programa de administración de la calidad del aire.

**a.** *Acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal.* Los artículos 4, fracción III, del RPCCA y 73, fracción I, de la LEES otorgan facultades al municipio de Hermosillo para realizar las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas y bienes de jurisdicción municipal.

México asevera en su respuesta que Hermosillo realiza las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación atmosférica en el municipio, ya que lleva a cabo el monitoreo de la calidad del aire en la ciudad a través del PEMCA. Asegura que con los datos del PEMCA se está aplicando normatividad ambiental más estricta. México afirma también que Hermosillo cuenta con mecanismos de evaluación de impacto ambiental para asegurarse de que los establecimientos cumplan con la normatividad ambiental existente. Señala que mediante el programa de Atención de Denuncias Ambientales, se atienden peticiones de la ciudadanía sobre cuestiones ambientales de competencia municipal. Informa que en el caso de la contaminación atmosférica, se han atendido casos de quemas de basura, cocinas de leña y uso de solventes y pinturas en sitios abiertos y ladrilleras, por lo que —asevera— durante 2003 se atendieron 36 casos, mientras que en 2005 se atendieron 39 asuntos.

El Secretariado considera que, al no haberse elaborado en la petición argumentos más específicos sobre la supuesta omisión respecto de las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas y bienes de jurisdicción municipal, no procede continuar revisando esta aseveración en un expediente de hechos.

**b.** *Definir en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes.* Los artículos 13, fracción I, del RPCCA y 73, fracción II, de la LEES establecen que la calidad del aire debe ser satisfactoria en los asentamientos humanos; estipulan, asimismo, la obligación de aplicar criterios generales de protección a la atmósfera, definiendo zonas para la instalación de industrias contaminantes.

México adjuntó a su respuesta el Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo<sup>106</sup> e indicó la dirección de Internet del gobierno municipal para acceder al documento completo.<sup>107</sup> El programa contiene una evaluación del medio físico, social y económico de la ciudad. Señala que “las áreas industriales en general y, en particular, las emisoras de altos índices de contaminación atmosférica, deberán emplazarse a sotavento de las localidades del Centro de Población, para facilitar la eliminación de contaminantes y reducir los riesgos.”<sup>108</sup> El programa también incluye el requisito para las instalaciones industriales de presentar la autorización en materia de impacto ambiental, la cual —como indicó México— contiene restricciones en materia de contaminación atmosférica.<sup>109</sup> Los planos del programa delimitan la zonificación primaria del centro urbano, que reconoce la estructura urbana de la ciudad y restringe las zonas para las actividades de *micro industria*, *industria ligera*, *industria mediana* e *industria pesada*.

La respuesta parece responder adecuadamente a la aseveración de los Peticionarios, ya que al parecer el municipio de Hermosillo hizo consideración de los artículos 13, fracción I, del RPCCA y 73, fracción II, de la LEES en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano. Por lo demás, no existen en la petición afirmaciones que cuestionen de manera específica las posibles deficiencias del programa, por lo que el Secretariado considera que no se amerita hacer una revisión de esta aseveración en un expediente de hechos.

**c. Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOM sobre control de la contaminación atmosférica.** El artículo 8, fracciones III y XII, de la LGEEPA establece que corresponde a los municipios aplicar las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica. Los Peticionarios también citaron las NOM que supuestamente ha dejado de aplicar el gobierno de México.

México señala en su respuesta que Hermosillo instrumenta el PEMCA y el Programa de Atención de Denuncias Ambientales para vigilar el cumplimiento con los límites máximos permisibles establecidos en las NOM. Señala que se han atendido las peticiones de la ciudadanía en el ámbito de competencia municipal, lo que arrojó en 2003 y 2005 la atención de 75 casos.

Respecto de las afirmaciones de México en cuanto al PEMCA, el Secretariado ya ha hecho el análisis respectivo. En cuanto a la vigilancia de las NOM, como ya se ha mencionado en el inciso a), México presentó información en la que sustenta que hay acciones de inspección y vigilancia puestas en marcha por el municipio de Hermosillo, por lo que, al no existir

---

<sup>106</sup> Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo; actualización de 2003; aprobado en sesión del cabildo el 21 de agosto de 2003; publicado en el boletín oficial del gobierno del Estado.

<sup>107</sup> Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Hermosillo. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora. URL: [http://www.hermosillo.gob.mx/control.php?&topgroupname=Inicio&groupname=Gobierno&subgroupname=paramunicipal\\_implan&contentname=pmdu](http://www.hermosillo.gob.mx/control.php?&topgroupname=Inicio&groupname=Gobierno&subgroupname=paramunicipal_implan&contentname=pmdu). Respuesta de la Parte, anexo V (Prueba 22).

<sup>108</sup> Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Hermosillo, p. II-15.

<sup>109</sup> “En dichas resoluciones se condiciona a los responsables a implementar medidas mediante las cuales, se minimizan, evitan o mitigan impactos ambientales sobre la calidad del aire...” Respuesta de la Parte, p. 44.

afirmaciones específicas de los Peticionarios, el Secretariado considera que esta aseveración no amerita su revisión en un expediente de hechos.

**d.** *Integrar la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la ley local en la materia.* El artículo 138 de la LEES establece que en cada municipio del estado de Sonora, se integrará una Comisión Municipal de Ecología, la cual sesionará en los términos del reglamento respectivo. México en su respuesta afirmó que Hermosillo está trabajando en un proyecto de reglamento en materia de impacto ambiental en el que se dará mayor claridad a las funciones de dicha Comisión. Señala que en, ausencia de ésta, actualmente opera el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, creado mediante un acuerdo con el objeto de proteger los ecosistemas y recursos naturales, propiciando su aprovechamiento sustentable. El Consejo Consultivo cuenta con funciones de coordinación institucional previstas en el acuerdo por el que fue creado —publicado en el DOF el 21 de abril de 1995—, las cuales coinciden con las funciones que se prevén en la LEES para la Comisión Municipal de Ecología.

El Secretariado no encuentra razones que le permitan considerar las aseveraciones respecto a la Comisión Municipal de Ecología en el expediente de hechos que se recomienda mediante esta notificación.

**e.** *Expedir los reglamentos, las circulares y demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, la exacta observancia de la ley ambiental del Estado, entre otros, el reglamento municipal de ecología, el programa de respuesta a contingencias ambientales y un programa de administración de la calidad del aire.* Los artículos 8, fracción XI, y 10 de la LGEEPA, y 73, fracción VIII, y 139 de la LEES otorgan a las autoridades municipales facultades para expedir disposiciones administrativas en sus respectivas circunscripciones y para adoptar las medidas preventivas para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica.

México señala en su respuesta que, conforme a lo dispuesto por el artículo Cuarto Transitorio de la LEES, en tanto que el ayuntamiento de Hermosillo expide disposiciones de observancia general, se aplican de manera supletoria las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos y normatividad en materia de emisiones a la atmósfera. También asevera que ha puesto en práctica el PEMCA, con el que lleva a cabo el monitoreo de la calidad del aire de Hermosillo. La respuesta adjuntó el programa de respuesta a contingencias ambientales,<sup>110</sup> que contiene datos sobre la contaminación atmosférica en el Municipio y las acciones que se proponen para reducir las concentraciones de contaminantes durante la época invernal.

Por las razones anteriormente expuestas respecto al presunto incumplimiento en la adopción de normas estatales,<sup>111</sup> el Secretariado no recomienda mayor consideración de la aseveración relativa a la supuesta falta de normatividad municipal. En cuanto al programa de respuesta a contingencias ambientales, la información de México acerca de las acciones de respuesta ante contingencias ambientales en la época invernal parece responder satisfactoriamente a la aseveración de los Peticionarios sobre la falta del programa respectivo.

---

<sup>110</sup> Respuesta de la Parte, anexo P (Prueba 16).

<sup>111</sup> Véase el apartado V, inciso B, párrafos 3(d) y (e), de esta notificación.

México no presenta una respuesta específica con relación a la supuesta omisión en el establecimiento de un programa de administración de la calidad del aire. El Secretariado tampoco pudo identificar la disposición en que se ordena o faculta a la autoridad municipal su elaboración. Asimismo, las aseveraciones de los Peticionarios al respecto son imprecisas. Por lo tanto, el Secretariado considera que las aseveraciones relativas a la supuesta omisión en la elaboración del programa no ameritan preparar un expediente de hechos.

### C. Consideración del artículo 45(1)(a) y (b)

México manifiesta que, de acuerdo a las disposiciones del artículo 45(1) del ACAAN,<sup>112</sup> (i) realiza un ejercicio razonable de sus facultades, mediante la adopción discrecional de reglamentos y normas para abatir la contaminación atmosférica, y (ii) efectúa la asignación de recursos de *buena fe* a asuntos ambientales de mayor prioridad, mediante acciones de pavimentación, modernización del transporte público, monitoreo y programas de contingencia.<sup>113</sup>

En situaciones anteriores, el Secretariado ha notado que los expedientes de hechos pueden ser una vía adecuada para presentar información que permita al público llegar a sus propias conclusiones respecto de sí, como lo establece el artículo 45(1), una Parte ha ejercido su discreción de manera razonable o ha asignado recursos de *buena fe* a asuntos de mayor prioridad, de tal manera que no ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.<sup>114</sup> El Secretariado examina la respuesta a la luz del artículo 45(1) para determinar si ésta resuelve cuestiones centrales relacionadas con la aplicación efectiva de la legislación ambiental expuestas en la petición.

México explica que la expedición de reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas es un acto discrecional que no surge de una obligación.<sup>115</sup> Argumenta que la adopción de legislación ambiental es una facultad que se ejerce respondiendo a necesidades administrativas, adecuación normativa y recursos.<sup>116</sup> México presenta un listado de la legislación en materia de contaminación atmosférica emitida por el gobierno federal. Alega que tampoco existen vacíos legales en la legislación local y municipal porque tanto la LGEEPA

---

<sup>112</sup> Artículo 45: Definiciones:

1. Para los efectos de este Acuerdo:

No se considerará que una Parte haya incurrido en omisiones en “**la aplicación efectiva de su legislación ambiental**”, o en incumplimiento del artículo 5(1) en un caso en particular en que la acción u omisión de que se trate, por otra parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte:

- (a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o
- (b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad.

<sup>113</sup> Respuesta de la Parte, pp. 31-39.

<sup>114</sup> SEM-97-006 (Río Oldman II), Notificación al Consejo con base en el artículo 15 (1) (19 de julio de 1999); SEM-99-002 (Aves migratorias), Notificación al Consejo con base en el artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000).

<sup>115</sup> Respuesta de la Parte, p. 32.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 33.

como las disposiciones de ella derivadas se aplican de manera supletoria en el estado de Sonora y el municipio de Hermosillo, de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio de la LEES.

Por otra parte, México asevera que las acciones de Sonora y Hermosillo son resultado de decisiones de *buena fe* en la asignación de sus recursos, por lo que optan por otros programas que son más prioritarios en el control de la contaminación atmosférica. México afirma que en lugar de poner en práctica un programa de verificación vehicular, Sonora y Hermosillo han decidido enfocar sus esfuerzos en la eliminación de las partículas de polvo mediante un programa de pavimentación de calles y la instrumentación del programa SUBA.<sup>117</sup>

El Secretariado estima que la adopción de leyes, reglamentos y normas en Sonora y Hermosillo es una cuestión prevista en la LEES mediante la aplicación supletoria de la LGEEPA y las disposiciones emanadas de ella. El Secretariado, por tanto, declina la inclusión de este aspecto en un expediente de hechos.

Respecto a los argumentos sobre las decisiones de *buena fe* en la asignación de recursos, la respuesta no resuelve cuestiones centrales planteadas en la petición. Si bien los argumentos de México explican por qué el estado de Sonora y el ayuntamiento de Hermosillo utilizaron sus recursos en el programa de pavimentación y el programa SUBA, falta información central sobre cómo estos programas se relacionan con las metas de reducción de contaminantes a la atmósfera, indicadores o datos relacionados con el mejoramiento de la calidad del aire, tal como se explica adelante.

### **1. Programa de pavimentación**

La respuesta de México no muestra que el programa de pavimentación del municipio de Hermosillo, incluya objetivos relativos a la contaminación atmosférica; información sobre la calidad del aire; ni demuestra su relación con otras acciones, programas o políticas ambientales.<sup>118</sup> Asimismo, el programa carece de información sobre si existen efectos en la calidad del aire derivados de su instrumentación. Los reportes de monitoreo del aire en Hermosillo<sup>119</sup> no indican si se han mejorado los niveles de PST y PM10 gracias al programa de pavimentación; si existe alguna meta específica sobre la calidad del aire que el Municipio espera alcanzar con dicho programa, o si hay información para que el Municipio sustente sus expectativas de reducir la contaminación atmosférica mediante la pavimentación de calles. El Secretariado estima que aun cuando México afirma que en 2005 se pavimentaron 283,909 metros cuadrados de calles “en donde el movimiento continuo de vehículos levantaba diariamente toneladas de polvo y residuos de origen biológico”,<sup>120</sup> dicha apreciación no se correlaciona con resultados de monitoreo de PST y PM10 o algún dato específico.

---

<sup>117</sup> Respuesta de la Parte, p. 62.

<sup>118</sup> El programa de pavimentación que la Parte alega no se adjuntó a la respuesta, a pesar de estar citado como Prueba 9. El 6 de septiembre de 2006 el Secretariado solicitó a la Parte que proporcionara el programa respectivo y el 2 de febrero de 2007 la Parte envió una copia del plan de pavimentación publicado en el Boletín Oficial de Sonora el 4 de abril del 2005.

<sup>119</sup> Respuesta de la Parte, anexos L y M (Prueba 12).

<sup>120</sup> Respuesta de la Parte, p. 45.

## 2. Programa SUBA

México señala que Hermosillo lleva a cabo la modernización del transporte público urbano mediante el programa SUBA, a fin de “disminuir las emisiones de gases y polvos de combustión generados por las actuales unidades de transporte, así como la emisión de partículas, toda vez que para el rediseño de las rutas se considera el tráfico de las unidades por calles preferentemente pavimentadas”.<sup>121</sup> Al igual que en el programa de pavimentación, México reitera que se trata de decisiones de *buena fe* en la asignación de recursos.

El Secretariado encuentra que falta información sobre las metas del programa SUBA para reducir la contaminación atmosférica en Hermosillo. Los antecedentes<sup>122</sup> y objetivos<sup>123</sup> del programa SUBA plantean como finalidad principal hacer más eficiente el transporte en el Municipio, pero se carece de información sobre cómo el programa SUBA responde a las preocupaciones en materia de contaminación atmosférica.

Un expediente de hechos contribuiría a comprender las características y resultados que los programas de pavimentación y de transporte urbano alcanzan en relación con el programa de inspección vehicular, particularmente con respecto a la reducción de la contaminación atmosférica. Esta información permitiría a las personas interesadas alcanzar sus propias conclusiones en cuanto a la prioridad relativa de los programas de pavimentación y de transporte urbano respecto del programa de inspección vehicular, evaluando las prioridades establecidas por las autoridades correspondientes. También serviría para entender las bases de asignación de recursos a cada cual. Un expediente de hechos podría dar oportunidad para describir a detalle el desarrollo de la recopilación de datos para instrumentar el programa de inspección vehicular, conforme al artículo 85, inciso B, fracción I, de la LEES.

Por lo tanto, el Secretariado considera que los aspectos previstos en el artículo 45(1) presentan cuestiones que pueden abordarse en el expediente de hechos que se recomienda en esta notificación. En congruencia con la práctica del Secretariado de no expresar una conclusión en el proceso de los artículos 14 y 15 sobre si una Parte ha incurrido o no en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, la información incluida en un expediente de hechos permitirá a las personas interesadas obtener sus propias conclusiones en esta materia.

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>122</sup> Antecedentes: insuficiencia de cobertura de rutas actuales; carencia de un sistema de administración y planeación del servicio; falta de control de ingresos y cobranza; obsolescencia de la flota vehicular; ausencia de condiciones adecuadas para la circulación de las unidades, insuficiencia de la señalización y para-buses; y falta de capacitación de los conductores de autobús. Respuesta de la Parte, anexo J (Prueba 10).

<sup>123</sup> Los objetivos del programa son lograr la eficiencia y eficacia del transporte; crear un sistema atractivo y económico para la población; satisfacer las necesidades de movilidad de la población; reducir el tiempo empleado en la realización de viajes; establecer una opción que motive el cambio de automóvil por el autobús; definir con puntualidad horarios e itinerarios; y difundir eficientemente las rutas, horarios e itinerarios. Respuesta de la Parte, anexo J (Prueba 10).

## VI. RECOMENDACIÓN

La petición y la respuesta de México, en su conjunto, dejan abiertas cuestiones centrales sobre si, en el caso de algunas aseveraciones respecto a la contaminación atmosférica en Hermosillo, México está incurriendo en omisiones en la aplicación de los artículos 7, fracciones III y XIII, y 8, fracciones III y XV, de la LGEEPA; 4, fracción III, 13, 16 y 41, fracción I, del RPCCA; 73, fracciones V, VI, VII y IX, y 85, inciso B, fracción I, de la LEES, así como algunas de las Normas Oficiales Mexicanas citadas en la petición.<sup>124</sup>

El Secretariado concluye que la respuesta deja cuestiones en suspenso respecto a la instrumentación efectiva de los programas previstos en la legislación ambiental de México. La petición plantea cuestiones que, a la luz de la respuesta de la Parte, quedan abiertas sobre la aplicación efectiva de su legislación en materia de emisiones a la atmósfera en Hermosillo; la instrumentación de programas de verificación e inspección de emisiones de vehículos; la efectividad del sistema de monitoreo de la calidad del aire, y los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre y dióxido de nitrógeno. Falta también información sobre cómo el programa de pavimentación y el programa SUBA, mencionados en la respuesta de México, se relacionan con la puesta en marcha de obligaciones específicas que son base de las aseveraciones en la petición.

Un expediente de hechos permitirá aclarar estas cuestiones aún no resueltas al presentar información relevante sobre la aplicación de las disposiciones en cuestión por parte de los gobiernos estatal y municipal; contribuirá a conocer cómo se lleva a cabo la selección de medidas para cumplir con el mandato de la ley a efecto de mitigar la contaminación atmosférica en Hermosillo, y también permitirá identificar la escala de prioridad aplicada y, en su caso, la vinculación de las medidas adoptadas con respecto a otros programas.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN y por las razones indicadas en este documento, el Secretariado notifica al Consejo su determinación de que se recomienda la elaboración de un expediente de hechos con respecto a la petición SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II).

Sometido respetuosamente a su consideración el 4 de abril de 2007.

*(firma en el original)*  
Por: Geoffrey Garver  
Director  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

---

<sup>124</sup> Véase la nota 71, *supra*.