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

**Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

Peticionarios:	Jorge Rafael Martínez Azuela Jorge Martínez Sánchez Raúl Morelos C. José Alberto Téllez Murillo Saúl Gutiérrez Hernández Norma Guadalupe Viniegra Cantón
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	7 de febrero de 2002
Fecha de la determinación:	25 de septiembre de 2002
Núm. de petición:	SEM-02-002/Aeropuerto de la Ciudad de México

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el “ACAAN” o “Acuerdo”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Esta determinación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 7 de febrero de 2002 por Jorge Rafael Martínez Azuela y otros vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) (los “Peticionarios”). Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México

está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido originadas por ese aeropuerto, y respecto de una denuncia popular y una denuncia ciudadana presentadas a la Profepa y al Gobierno del Distrito Federal en relación con ese asunto.

El 22 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que ameritaba solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2). El 23 de mayo de 2002 la Parte envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. México reconoce el problema de la emisión de ruido, pero afirma que la norma oficial mexicana que establece límites a la emisión de ruido de fuentes fijas, citada en la petición, no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves, que son fuentes móviles y están sujetas a los límites señalados en otra norma. México señala en su respuesta que el 30% de la flota aérea nacional ha reducido las emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la norma correspondiente, y que por ello ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La respuesta de México también detalla el trámite que las autoridades respectivas han dado a las denuncias que el Peticionario presentó en octubre y noviembre de 2001 sobre el asunto planteado en la petición.

Habiendo examinado la petición a la luz de la respuesta de la Parte en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado informa a los Peticionarios y al Consejo que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Aunque el Secretariado no se ha persuadido de que la NOM-081-ECOL-1994 no sea aplicable al AICM, a falta de una interpretación judicial al respecto, ésta es una cuestión abierta aún. Además, sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones, para que se amerite la elaboración de un expediente de hechos debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental. El análisis de estas cuestiones se detalla en la sección IV de este documento.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la legislación ambiental, causando daños irreversibles a las miles de personas que residen en la periferia de ese aeropuerto. Los Peticionarios afirman que las autoridades ambientales federales y locales han omitido aplicar de manera efectiva los artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI, 155 y 189 al 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994 *Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición*¹ (NOM-081-ECOL-1994) y los artículos 80 al 84 de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF).

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de enero de 1995.

Los Peticionarios argumentan que conforme a los artículos 5 fracciones V y XIX y 155 de la LGEEPA la autoridad ambiental federal está obligada a lo siguiente respecto del AICM: “...(i) vigilar el cumplimiento de la NOM-081-ECOL-1994; (ii) adoptar medidas para evitar que se transgredan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081-ECOL-1994, y (iii) aplicar las sanciones correspondientes en caso de que se transgredan dichos límites.” Señalan también que “el artículo 8, fracción VI de la LGEEPA, en relación con el artículo 9 del mismo ordenamiento, confiere al gobierno del Distrito Federal la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos de servicios”.²

La petición afirma que como consecuencia de la falta de aplicación por parte de México de su legislación ambiental en este caso, los vecinos del AICM han sufrido daños al sistema auditivo, diversos efectos negativos por la interrupción del sueño y la merma del desarrollo académico de los niños de la zona, cuyas clases se interrumpen por el paso de un avión aproximadamente cada 7 minutos. Según los Peticionarios, los estudios concluyeron que “[n]o existe procedimiento alguno que pueda mitigar el ruido aeroportuario cercano al AICM”.³

La petición afirma:

Es claro, por lo tanto, que la forma de proteger el ambiente y salvaguardar la integridad física de los habitantes de las inmediaciones del AICM es cerrar la fuente fija que produce las emisiones de ruido por encima de los estándares legal y mundialmente aceptables. En la alternativa, solicitamos una recomendación en el sentido de que se tomen las medidas pertinentes para reducir el ruido y que se valore la posibilidad de compensar económicamente por los daños sufridos a los vecinos del AICM.⁴

Además, la petición asevera que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana iniciados por los Peticionarios ante el gobierno federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 23 de mayo de 2002. En ella México reconoce el problema de la emisión de ruido. Sin embargo, la Parte aclara que la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994 citada en la petición no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje. La respuesta explica que las aeronaves están clasificadas como fuentes móviles de emisión de ruido e indica que la norma aplicable a las emisiones de ruido que éstas producen es la NOM-036-

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

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

⁴ Página 7 de la petición.

SCT3-2000 *Que establece dentro de la República Mexicana los límites máximos permisibles de emisión de ruido producido por las aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas y helicópteros, su método de medición, así como los requerimientos para dar cumplimiento a dichos límites*⁵ (NOM-036-SCT3-2000). México señala en su respuesta que el 30% de la flota aérea nacional ha reducido las emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la NOM-036-SCT3-2000, y que por ello ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

La respuesta de México afirma que los artículos 8 fracción VI, 80 al 84 de la LADF que fundamentan parcialmente la petición, no son aplicables en el presente asunto debido a que éste corresponde a la competencia del fuero federal.

La respuesta de México también detalla el trámite que las autoridades correspondientes han dado a las denuncias populares que el Peticionario presentó en octubre y noviembre de 2001 sobre el asunto planteado en la petición. Sobre la denuncia ciudadana presentada el 23 de noviembre de 2001 por el señor Jorge Rafael Martínez Azuela ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, la respuesta indica que la Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental del Agua, Suelo y Residuos turnó la denuncia ciudadana a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) por considerar que el asunto era del orden federal, mediante el oficio número SMA/DGRGAASR/DVA/6009/2002 de fecha 22 de abril de 2002, y que se marcó copia al denunciante.⁶

Sobre la denuncia popular presentada por el Peticionario ante la Profepa el 31 de octubre de 2001, la respuesta de México indica que se le asignó el número de expediente 0111/235/DI/09, y se turnó con el oficio número DG/004/DI/1358/2001 de fecha 26 de noviembre de 2001 a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para su trámite. La Parte señala que ese oficio se intentó notificar al Peticionario, pero debido a que la oficina de correos del Servicio Postal Mexicano no encontró el domicilio, el oficio fue devuelto a la autoridad.⁷ El 8 de abril de 2002, la DGAC envió el oficio 101.205.00539 al Peticionario en respuesta a su denuncia popular, comunicándole que la norma oficial mexicana aplicable a los vehículos aéreos era la NOM-036-SCT3-2000.⁸ Además, se turnó la denuncia popular a la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal y a la Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos. La primera emitió el oficio número DGDD/065-0 de fecha 15 de enero de 2002 (que se menciona en la petición) y la segunda procedió a la acumulación del expediente y lo turnó nuevamente a la Profepa.⁹

Respecto de la aseveración de que la Parte ha incurrido en la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental por incumplimiento a lo dispuesto por la NOM-081-ECOL-1994, la respuesta de México afirma que **“dicha norma oficial mexicana no es aplicable respecto de las**

⁵ Publicada en el DOF el 19 de febrero de 2001.

⁶ Véanse las páginas 2 y 3 y el anexo 1 de la respuesta de México.

⁷ Véanse las páginas 4 a 6 y los anexos 2 y 3 de la respuesta de México.

⁸ Véase el anexo 4 de la respuesta de México.

⁹ Véanse la página 6 y el anexo 5 de la respuesta de México, y el oficio presentado en la petición como anexo 4.

emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje, ya que de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido de la LGEEPA[...], las aeronaves son consideradas como fuentes móviles de emisión de ruido, y no así como fuentes fijas” (líneas destacadas en el original).¹⁰

La respuesta señala:

México reconoce que el problema de la emisión de ruido representa un gran reto para el país y una preocupación enorme, sobre todo para proporcionar a los ciudadanos un ambiente adecuado para su desarrollo. En esa virtud, la Parte emitió la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000 para combatir el problema que representan las emisiones de ruido producidos por las aeronaves. México está consciente [de] que es una tarea difícil y por ello se han establecido tiempos para cumplir con dicha norma oficial.¹¹

La respuesta explica que esa norma oficial mexicana establece en su numeral 13 los siguientes plazos para que las aeronaves cumplan con los límites de emisión de ruido:¹²

Fecha de cumplimiento	Tipo de Aeronave
31 de diciembre de 2001	Aeronaves propulsadas por hélice y helicópteros, aeronaves de reacción subsónicas y supersónicas. Peso máximo al despegue: menor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2001	El 30% de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2002	El 60% de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2003	El 80% de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2004	El 100% de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras).

La Parte indica que la DGAC de la SCT vigila el cumplimiento de esta norma a través del programa de cumplimiento por las empresas aéreas regionales, troncales, de fletamento y de carga.¹³ Señala que la DGAC ha otorgado un total de 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos, 168 de los cuales corresponden a

¹⁰ Véanse las páginas 5 a 7 de la respuesta de México.

¹¹ Véase la página 10 de la respuesta de México.

¹² Véanse las páginas 6 a 9 de la respuesta de México.

¹³ El anexo 6 de la respuesta de México contiene un listado de las aeronaves.

certificados otorgados a los concesionarios de transporte aéreo nacional.¹⁴ Finalmente, la respuesta afirma: “Esta Parte considera que ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental y prueba de ello son los 417 certificados de homologación de ruido otorgados al 30% de la flota aérea en los que se constata la reducción de emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la norma”.¹⁵

IV. ANÁLISIS

A. *Antecedentes*

Esta determinación se refiere a la etapa del proceso que corresponde al artículo 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte conforme a los criterios del artículo 14(2).

El 22 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.¹⁶ La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque se presentó por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes;¹⁷ los Peticionarios se identificaron claramente en la petición como particulares con domicilio en la Ciudad de México, D.F., México.¹⁸ Las aseveraciones de la petición se ajustan a lo dispuesto en el preámbulo del artículo 14(1), que plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. La petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, porque se centra en la presunta falta de aplicación por la autoridad ambiental de las disposiciones legales sobre la emisión de ruido y se refiere a la presunta exposición de miles de personas que residen en las inmediaciones del AICM a los efectos nocivos para la salud relacionados con las emisiones de ruido, supuestamente ilícitas, generadas por el AICM.

Se consideró cumplido también el requisito señalado en el inciso (c) porque la petición y sus anexos contienen suficiente información para analizar las aseveraciones que se plantean. La petición incluyó información sobre la exposición de las personas que residen en las inmediaciones del AICM al ruido generado por las operaciones de ese aeropuerto¹⁹ y sobre la legislación ambiental aplicable.²⁰ Los Peticionarios sustentan sus aseveraciones en dos estudios realizados en torno a los efectos en la salud de las personas expuestas a esas emisiones de

¹⁴ El anexo 7 de la respuesta de México contiene copias de los certificados mencionados.

¹⁵ Véase la página 10 de la respuesta de México.

¹⁶ SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (22 de febrero de 2002).

¹⁷ Véase también el encabezado 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

¹⁸ Páginas 1, 2 y 8 de la petición.

¹⁹ Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

²⁰ Véanse las páginas 1, 2, 4 y 5 de la petición.

ruido, y anexa a la petición uno de ellos, de septiembre de 2001, titulado “Análisis de Ruido, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”.²¹

La petición invoca los objetivos planteados por el ACAAN, que consisten en alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras [artículo 1(a)]; y en mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales [artículo 1(g)].²² En cuanto al inciso (e) del artículo 14(1), el Secretariado determinó que las aseveraciones de la petición se refieren a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte mediante una denuncia popular y una denuncia ciudadana.²³

El Secretariado evaluó la petición considerando en conjunto los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó en su determinación del 22 de febrero de 2002 que dicha petición ameritaba una respuesta de la Parte.

Según los Peticionarios, de los estudios que citan se desprende que los habitantes localizados dentro de un radio de 51 km² alrededor del AICM padecen emisiones de ruido violatorias de la NOM-081-ECOL-1994 y superiores a los estándares mundialmente aceptables.²⁴ El número de personas afectadas por estas operaciones se estima entre medio y dos millones.²⁵ Señalan la pérdida de la audición, entre otros efectos de las emisiones de ruido en cuestión.²⁶ [artículo 14(2)(a).] El Secretariado consideró que la ulterior revisión en este proceso de los asuntos planteados en esta petición contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo y promovería el acceso de los interesados a información adicional sobre la presunta falta de aplicación de la legislación ambiental en materia de ruido respecto del AICM [artículo 14(2)(b)]. La petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a esos recursos [artículo 14(2)(c)].²⁷ Finalmente, la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación [artículo 14(2)(d)].

Como consecuencia de la determinación del Secretariado del 22 de febrero de 2002, la Parte presentó su respuesta el 23 de mayo de 2002, de acuerdo con el artículo 14(3) del ACAAN.

²¹ Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

²² Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices y la página 3 de la petición.

²³ Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 3 y 4 de la petición.

²⁴ Esta medida es claramente incorrecta. El estudio que se acompaña a la petición como anexo 1 no se refiere a un radio de esa magnitud. El documento proporcionado indica que con base en las operaciones aéreas del 10 de agosto de 2001 (escenario 1) se calculó un nivel de ruido mayor o igual a 60 (dBA) en un área de 50.95 km² alrededor del AICM, y en un área de 51.35 km² con base en las operaciones de la madrugada del 25 de agosto de 2001.

²⁵ Véase el anexo 1 de la petición.

²⁶ Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

²⁷ Véanse las páginas 9 a 11 de la petición.

B. ¿La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos?

En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que a la luz de la respuesta de México la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que se explican enseguida. La petición contiene dos aseveraciones: 1) que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI y 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994) por la nula vigilancia y aplicación de sanciones al AICM, no obstante que sus operaciones rebasan los límites máximos permisibles de emisión de ruido; y 2) que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana (artículos 189 al 204 de la LGEEPA y 80 al 84 de la LADF) iniciados ante los gobiernos federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 por el AICM.

1. Aplicación efectiva de los artículos 5, fracciones V y XIX; 8 fracción VI, y 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994

Los artículos de la LGEEPA en cuestión establecen:

Artículo 5. Son facultades de la Federación:

V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley; [...]

XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y de los demás ordenamientos que de ella deriven. [...]

Artículo 8.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades [...]

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esa Ley sean consideradas de jurisdicción federal. [...]

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

La NOM-081-ECOL-1994 dispone, en sus secciones más relevantes al asunto planteado en esta petición:

1. OBJETO. Esta norma oficial mexicana establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente.

2. CAMPO DE APLICACIÓN. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública...

5. ESPECIFICACIONES

5.1 La emisión de ruido que generan las fuentes fijas es medida obteniendo su nivel sonoro en ponderación "A", expresado en dB (A).

...5.3 Para obtener el nivel sonoro de una fuente fija se debe aplicar el procedimiento de actividades siguiente: un reconocimiento inicial; una medición de campo; un procesamiento de datos de medición, y la elaboración de un informe de medición.

5.3.1 El reconocimiento inicial debe realizarse en forma previa a la aplicación de la medición del nivel sonoro emitido por una fuente fija, con el propósito de recabar la información técnica y administrativa y para localizar las Zonas Críticas.

5.3.1.1 La información a recabar es la siguiente:

5.3.1.1.1 Croquis que muestre la ubicación del predio donde se encuentre la fuente fija y la descripción de los predios con quien colinde. Ver figura N° 1 del Anexo 1 de la presente norma oficial mexicana.

5.3.1.1.2 Descripción de las actividades potencialmente ruidosas.

5.3.1.1.3 Relacionar y representar en un croquis interno de la fuente fija el equipo, la maquinaria y/o los procesos potencialmente emisores de ruido. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma. [...]

5.3.1.2 Con el sonómetro funcionando, realizar un recorrido por la parte externa de las colindancias de la fuente fija con el objeto de localizar la Zona Crítica o zonas críticas de medición. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma.

5.3.1.2.1 Dentro de cada Zona Crítica (ZC_i) se ubicarán 5 puntos distribuidos vertical y/u horizontalmente en forma aleatoria a 0.30 m de distancia del límite de la fuente y a no menos de 1.2 m del nivel del piso. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma oficial mexicana [...]

5.3.2 Ubicados los puntos de medición conforme a lo señalado en el punto

5.3.1.2.1 se deberá realizar la medición de campo de forma continua o

semicontinua, teniendo en cuenta las condiciones normales de operación de la fuente fija. [...]

5.3.3.4.6 Se determinará que la emisión de la fuente fija es contaminante si el nivel sonoro que resulte de la determinación realizada en el punto 5.3.3.4 de la presente norma oficial mexicana supera el límite máximo permisible correspondiente al que se establece en la Tabla 1 del punto 5.4 abajo mostrado. [...]

5.4 Los límites máximos permisibles del nivel sonoro en ponderación "A" emitido por fuentes fijas, son [... de 6:00 a 22:00 horas, 68 dB(A); y de 22:00 a 6:00 horas, 65 dB(A)]...

6. VIGILANCIA... 6.1 La Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los Estados y en su caso los Municipios, son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de la presente norma oficial mexicana.

La respuesta de México señala que el asunto que plantea la petición es de competencia federal, por lo que considera que el artículo 8 fracción VI de la LADF (sic) citado en la petición no es aplicable.²⁸ La lectura integral de los artículos 5, 8 y 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994 parece indicar que la responsabilidad por la vigilancia del cumplimiento de los límites de emisión de ruido recae en la autoridad federal (Profepa), sin excluir que las autoridades locales en la esfera de su competencia adopten “medidas para evitar que se transgredan dichos límites”. La petición señala también que “el artículo 8, fracción VI de la LGEEPA, en relación con el artículo 9 del mismo ordenamiento, confiere al gobierno del Distrito Federal la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos de servicios”.²⁹ Sin embargo, según muestra la respuesta de México, esa autoridad se declaró incompetente en este asunto, al considerar que el AICM es competencia de la Profepa y de la SCT por ser “un inmueble destinado a prestar servicios de los Poderes Federales”.³⁰

Ahora bien, la cuestión sustantiva que la petición plantea es que el artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 no se han aplicado de manera efectiva respecto del AICM. El artículo 155 de la LGEEPA prohíbe las emisiones de ruido por encima de los límites que dispongan las normas oficiales mexicanas para prevenir daños a la población.

La respuesta de México señala:

México reconoce que el problema de la emisión de ruido representa un gran reto para el país y una preocupación enorme, sobre todo para proporcionar a los ciudadanos un ambiente adecuado para su desarrollo. En esa virtud, la Parte emitió la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000 para combatir el problema que representan las emisiones de ruido producidos por las

²⁸ Véase la página 4 de la respuesta de México.

²⁹ Ambas citas vienen de la página 5 de la petición.

³⁰ Véase la página 2 del anexo 1 de la respuesta de México.

aeronaves. México está consciente [de] que es una tarea difícil y por ello se han establecido tiempos para cumplir con dicha norma oficial.³¹

Respecto de la NOM-081-ECOL-1994 en concreto, México en su respuesta afirma que:

[...]dicha norma oficial mexicana no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje, ya que de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido de la LGEEPA[...], las aeronaves son consideradas como fuentes móviles de emisión de ruido, y no así como fuentes fijas.³²

Conforme al artículo 6 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido (RR), es claro que las aeronaves (aviones y helicópteros) son fuentes móviles de emisión de ruido y que los aeropuertos son fuentes fijas.³³ Como bien señala la Parte en su respuesta, la NOM-081-ECOL-1994 no es aplicable a las aeronaves. Sin embargo, la petición no asevera que las aeronaves sean fuentes fijas, ni que los límites que establece la NOM-081-ECOL-1994 sean aplicables a las aeronaves. La petición afirma que esos límites son aplicables al AICM como fuente fija, y se refiere a las emisiones derivadas de las operaciones del AICM en su conjunto.³⁴

A falta de una interpretación de estas cuestiones por las autoridades judiciales competentes, el Secretariado analizó las normas NOM-081-ECOL-1994 y NOM-036-SCT3-2000 a la luz de los principios generales de interpretación y aplicación de las normas jurídicas, y de las disposiciones respectivas de la legislación civil, para dilucidar si la NOM-036-SCT3-2000 deroga la NOM-081-ECOL-1994, o establece una excepción a su aplicación respecto de los aeropuertos. Los artículos 9 y 11 del Código Civil Federal disponen respectivamente:

Artículo 9.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. [...]

Artículo 11.- Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.³⁵

La NOM-036-SCT3-2000 es posterior a la NOM-081-ECOL-1994, pero no la derogó de manera expresa ni implícita. La NOM-036-SCT3-2000 tampoco establece una excepción expresa a la aplicación a los aeropuertos (clasificados expresamente como fuentes fijas) de la NOM-081-ECOL-1994, que es la norma general en materia de ruido proveniente de fuentes fijas.

³¹ Véase la página 10 de la respuesta de México.

³² Véanse las páginas 5 a 7 de la respuesta de México.

³³ Publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1982.

³⁴ Véanse las páginas 5 y 6 de la petición.

³⁵ Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1928.

La norma NOM-036-SCT3-2000 y la NOM-081-ECOL-1994 no parecen ser total o parcialmente incompatibles, conforme a los principios de interpretación aplicables. Ante todo, esas normas no regulan el mismo hecho. Aunque ambas normas regulan fuentes emisoras de ruido, se refieren a fuentes distintas. Además, los sujetos obligados por una y otra también son distintos.

La NOM-036-SCT3-2000 dispone:

1. Objetivo y campo de aplicación. La presente Norma Oficial Mexicana establece dentro de la República Mexicana los límites máximos permisibles de emisión de ruido generado por las aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas y helicópteros, su método de medición, así como los requerimientos para dar cumplimiento a dichos límites, y aplica a todos los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos nacionales o extranjeros que operen o pretendan operar dentro de la República Mexicana y su espacio aéreo. [...]

3.1 Todo concesionario, permisionario u operador aéreo de aeronaves, nacional o extranjero, que opere o pretenda operar dentro de la República Mexicana y su espacio aéreo, con aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas, helicópteros, deberá cumplir con lo prescrito en la presente Norma Oficial Mexicana.

En contraste, la NOM-081-ECOL-1994 establece:

1. Objeto. Esta norma oficial mexicana establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente.

2. Campo de aplicación. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública.

Estas normas tampoco parecen ser incompatibles con base en los métodos de medición del ruido dispuestos por cada una. La medición del nivel de emisión de ruido de las fuentes fijas conforme a la NOM-081-ECOL-1994 consiste en la medición de los niveles sonoros en “zonas críticas” desde el exterior del inmueble y no implica la medición del nivel de emisión de ruido de las aeronaves individualmente. El nivel sonoro que emiten las fuentes fijas debe medirse a partir de su barda perimetral (o puntos equivalentes) y en su medición se consideran en conjunto las operaciones de la fuente. Por su parte, la NOM-036-SCT3-2000 regula el nivel de ruido emitido por las aeronaves de manera individual e independiente del aeropuerto en el que operen. En términos generales, la medición debe hacerse tomando en cuenta tres puntos relativos a la aeronave (uno lateral, uno de sobrevuelo en el despegue y uno de aproximación en el aterrizaje). La ubicación del perímetro del aeropuerto en que operen las aeronaves, que sería el punto de medición relevante para la NOM-081-ECOL-1994, no se toma en cuenta para determinar los puntos de medición del ruido emitido por las aeronaves conforme a la NOM-036-SCT3-2000. La NOM-081-ECOL-1994 tampoco establece un procedimiento para descontar el ruido atribuible a una fuente móvil ligada a una fuente fija.

Por último, la NOM-081-ECOL-1994 y la NOM-036-SCT3-2000 no parecen ser incompatibles de modo que la aplicación de una haga imposible la aplicación de la otra. Es concebible que las aeronaves individuales puedan cumplir con la NOM-036-SCT3-2000 al mismo tiempo que sus emisiones conjuntas de ruido, combinadas con otro ruido generado por un aeropuerto, también puedan resultar en el cumplimiento por parte de ese aeropuerto de la NOM-081-ECOL-1994. Por ello, el cumplimiento de la NOM-081-ECOL-1994 parece depender del total de aeronaves individuales y el tráfico aéreo total.

Aunque el análisis anterior no parece apoyar la interpretación que sugiere México en su respuesta al afirmar que la NOM-081-ECOL-1994 no es aplicable al AICM, a falta de una interpretación jurídica emitida por la autoridad judicial competente, la cuestión de si la NOM-036-SCT3-2000 deroga la NOM-081-ECOL-1994, o de si establece una excepción a su aplicación respecto de los aeropuertos, sigue siendo una cuestión abierta.

Ahora bien, aunque la petición se refiere a la aplicación de la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM como fuente de emisión de ruido, y no a las aeronaves en particular, la información que proporcionó México en su respuesta sobre la aplicación de la NOM-036-SCT3-2000 es relevante al asunto que se plantea en la petición. La respuesta no detalla este aspecto, pero es lógico suponer que la aplicación efectiva de la NOM-036-SCT3-2000 respecto de las aeronaves que operan en la República Mexicana contribuye al abatimiento del ruido emitido por el AICM. La respuesta de México afirma que la DGAC de la SCT vigila el cumplimiento de la NOM-036-SCT3-2000 y que conforme a esa norma ha otorgado un total de 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos, correspondientes al 30% de la flota aérea nacional.³⁶ Esos certificados de homologación, que se anexan a la respuesta de México, son muestra clara de la aplicación de la NOM-036-SCT3-2000 respecto de las aeronaves que operan en territorio mexicano.

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la NOM-081-ECOL-1994. El estudio que citan se basa en una modelación de los niveles de ruido conforme a un procedimiento de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA) y con base en datos de las aeronaves que operaron en el AICM en uno de los dos meses más activos del año, los días 10 y 25 de agosto de 2001.³⁷ El modelo empleado para calcular el nivel de ruido del AICM en que los Peticionarios apoyaron su petición bastó, a pesar de sus limitaciones, para plantear cuestiones sobre la aplicación efectiva de la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM que justificaron solicitar a México una respuesta. Sin embargo, a la luz de la información que México proporcionó en su respuesta, es cuestionable si el estudio muestra efectivamente que el AICM viola la NOM-081-ECOL-1994. La duda surge por la fecha de operaciones en que se basó la estimación del estudio citado, y el hecho de que la estimación no se realizó conforme a los métodos establecidos en la NOM-081-ECOL-1994, o en la NOM-036-SCT3-2000, que disponen mediciones directas, sino en una modelación que no parece haber incluido ninguna medición directa.

³⁶ Véanse la página 10 y los anexos 6 y 7 de la respuesta de México.

³⁷ Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

En su respuesta, la Parte no admite ni niega que el AICM rebase los límites de emisión de ruido que establece la NOM-081-ECOL-1994. Aunque la Parte afirma que el AICM no está sujeto a esos límites de emisión de ruido para fuentes fijas, la respuesta reconoce que existe un problema de ruido ligado a la aviación comercial y muestra que se han realizado acciones para resolverlo: la expedición de la NOM-036-SCT3-2000 y su cumplimiento, a partir del 31 de diciembre de 2001, por el 30% de la flota aérea nacional. Para el 31 de diciembre de 2004, el 100% de la flota aérea deberá cumplir con esta norma. El estudio en el que se basa la petición no parece haber considerado el posible efecto de estas acciones sobre el nivel de ruido emitido por el AICM. De no haberlo considerado, es concebible que la estimación del nivel de ruido emitido por el AICM haya sido obsoleta al momento de presentarse la petición, en febrero de 2002. Además, es previsible que el nivel de ruido siga modificándose conforme el resto de las aeronaves cumplan con los límites establecidos en la NOM-036-SCT3-2000 en los plazos correspondientes. La cuestión de si México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los límites de emisión de ruido respecto del AICM es un aspecto técnico y puntual del problema de ruido causado por el tráfico aéreo de la Ciudad de México. Sin cuestionar la importancia de este problema, para que esta cuestión puntual amerite la elaboración de un expediente de hechos, debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental.

En vista de los aspectos equívocos (de hecho y de derecho) que se han identificado a la luz de la respuesta de México, el Secretariado considera que la aseveración de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Esta determinación se hace sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones.

2. *Aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de la LADF*

En lo que concierne a las aseveraciones de que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de LADF, respecto de la denuncia popular y la denuncia ciudadana presentadas por el señor Jorge Rafael Martínez Azuela en octubre y noviembre de 2001, respectivamente, la respuesta de México proporcionó información detallada sobre el trámite que las autoridades dieron a esas denuncias posteriormente a la presentación de esta petición.

En cuanto a la denuncia popular del 31 de octubre de 2001, al momento de presentarse la petición (en enero de 2002), la Dirección General de Desarrollo Delegacional de la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal ya había respondido al denunciante mediante el oficio DGDD/065-0 de fecha 15 de enero de 2002.³⁸ Por su parte, la SCT y el Gobierno del Distrito Federal enviaron al Peticionario en el mes de abril de 2002 sus respuestas respectivas.³⁹

³⁸ Véase el anexo 4 de la respuesta de México.

³⁹ Véanse las páginas 4 a 6 y los anexos 2, 3 y 4 de la respuesta de México.

En cuanto a la denuncia ciudadana presentada por el Peticionario ante el Gobierno del Distrito Federal, mediante acuerdo del 22 de abril de 2002 (Oficio SMA/DGRGAASR/DVA6009/2002), la Dirección General de Gestión y Regulación Ambiental del Agua, Suelo y Residuos de la Secretaría de Medio Ambiente se declaró incompetente en la materia de la denuncia.⁴⁰ En ese mismo oficio, la autoridad local notificó el asunto a la Profepa e informó al denunciante “que deberá reiniciar los trámites ante la autoridad competente ya mencionada”.⁴¹

El Secretariado considera que ha quedado suficientemente documentado el trámite que recayó a ambas denuncias.⁴² Aunque podrían señalarse algunas posibles irregularidades en el trámite de estas denuncias, el Secretariado considera que son asuntos demasiado puntuales y de alcance limitado, que en este caso no ameritan la elaboración de un expediente de hechos.⁴³ El Secretariado no considera que elaborar información adicional sobre estas presuntas omisiones contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN.⁴⁴

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado de la CCA ha revisado la petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) presentada por Jorge Rafael Martínez Azuela, *et Al.*, conforme al artículo 15(1) del ACAAN. En vista de los aspectos equívocos (de hecho y de derecho) que se han identificado a la luz de la respuesta de México, y que se explican en esta determinación, el Secretariado considera que la aseveración de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Para que esta cuestión puntual amerite la elaboración de un expediente de hechos debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental. El Secretariado también considera que ha quedado suficientemente documentado el trámite que recayó a las denuncias respecto de las que, según la petición, México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de LADF. Por ello, sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones, el Secretariado considera que esta petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos.

⁴⁰ Véase la página 2 del anexo 1 de la respuesta de México.

⁴¹ *Idem*, página 3.

⁴² Véanse: *Supra*, página 4, las páginas 2 a 6 y los anexos 1 a 5 de la respuesta de México, y el oficio presentado en la petición como anexo 4.

⁴³ Las posibles irregularidades que se observan consisten en la falta de determinación oportuna al denunciante sobre el trámite que se dio a su denuncia popular (artículo 191 de la LGEEPA, tercer párrafo), y la aparente omisión de la Profepa de llevar a cabo las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia (artículo 192 de la LGEEPA, segundo párrafo).

⁴⁴ Esto sin perjuicio de que en otras ocasiones el Secretariado sí considere meritorio abordar en un expediente de hechos supuestas omisiones en la aplicación efectiva del trámite de la denuncia popular. Véase por ejemplo, SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme al artículo 15(1) (29 de agosto de 2002).

Conforme a lo dispuesto por el apartado 9.6 de las Directrices, el Secretariado da por concluido el proceso respecto de la petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) y explica sus razones a los Peticionarios y al Consejo de la CCA en este documento. Esta determinación se refiere exclusivamente a los alegatos contenidos en esa petición, y no contempla otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda Cárdenas, Semarnat
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Jorge Rafael Martínez Azuela