

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

HONORABLE ASAMBLEA:

Los que suscriben, Diputados de la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrantes de diferentes Grupos Parlamentarios con representación en este órgano legislativo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción XIV y 46, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 17, fracción IV de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 85, fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, someten a consideración de esta honorable soberanía la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY AMBIENTAL DE PROTECCIÓN A LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL, Y LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

Uno de los problemas ambientales y de salud pública que se ha generalizado en los últimos años, principalmente en las zonas urbanas, es la contaminación acústica. La Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) estima que el ruido es la segunda causa de enfermedad de origen ambiental, únicamente por debajo de la contaminación atmosférica, ya que 1 de cada 3 ciudadanos de occidente asegura sufrir durante el día problemas de salud ligados al ruido, mientras que 1 de cada 5 dice tener dificultades para conciliar el sueño a causa de ello, lo que eleva el riesgo de padecer enfermedades cardiovasculares e hipertensión¹. En el mismo sentido, se estima que cerca del 20% de la población de la Unión Europea (cerca de 80 millones de personas) sufren niveles de ruido que los científicos y expertos en salud consideran inaceptables, mientras que otras 170 millones viven en lo que se conoce como zonas grises, donde los niveles de ruido causan serias molestias durante el día².

Considerando lo anterior, y en atención a que la Ciudad de México constituye la zona metropolitana más grande del país, con la concentración de población y actividades que ello implica, la presente iniciativa tiene por objeto proponer reformas y adiciones que fortalezcan la protección del ambiente frente al ruido en el Distrito Federal (en adelante DF).

¹ Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environment-and-health/noise> Consultado el 2 de septiembre de 2013 a las 22:31 horas.

² Observatorio de Salud y Medio Ambiente de Andalucía. Ruido y Salud. Junta de Andalucía – Unión Europea, Pág. 5. Disponible en: http://www.osman.es/contenido/profesionales/ruido_salud_osman.pdf Consultado el 2 de septiembre de 2013 a las 21:41 horas.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Para lograr lo anterior, en primer lugar resulta necesario ubicar conceptualmente al ambiente, pues es sobre éste donde el ruido incide y, de manera indirecta, sobre la salud de las personas. En términos generales, el ambiente es definido como las *“condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época”*³. Por su parte, Ramón Martín Mateo, citando a la Comisión Económica para Europa, establece que *“el medio ambiente activo es un conjunto de sistemas compuesto de objetos y condiciones físicamente definibles que comprenden particularmente a ecosistemas equilibrados, bajo la forma que los conocemos o que son susceptibles de adoptar en un futuro previsible, y con los que el hombre, en cuanto punto focal dominante ha establecido relaciones directas”*⁴.

En una definición legal, la fracción I del artículo 3o Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA)⁵ se refiere al ambiente como *“El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”*.

Ahora bien, la Real Academia Española define al ruido como un *“Sonido inarticulado, por lo general desagradable”*, con lo cual es posible distinguir dos elementos: (i) uno estrictamente objetivo, consistente en el sonido como fenómeno físico, y (ii) otro de naturaleza subjetiva, relativo a la sensación de molestia.

De las definiciones de los conceptos de ambiente y ruido expresadas, se desprende que el ruido constituye una fuente de contaminación en el momento en que un sonido es capaz de causar desequilibrios en el ambiente, alterando las condiciones normales en las que se desarrollan los sistemas vivos.

A pesar de que, por definición, el ruido incluye un componente cualitativamente negativo, a saber, que se trata de un sonido desagradable, no necesariamente consiste en sonidos de gran magnitud, de tal manera que puede ser cuantitativamente alto o bajo. Por lo anterior, cobra especial relevancia la posibilidad de medirlo y, para efectos de descartar su capacidad para generar desequilibrios sobre el ambiente y, por ende, sobre la salud humana, determinar sus consecuencias y establecer límites, tanto de magnitud como de temporalidad de exposición a él, encaminados a la evitación de aquéllos.

³ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, vigésimo segunda edición, Madrid, 2013. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=JayW2mOnzDXX2j5n6qhm> Consultado el 1 de septiembre de 2013 a las 19:57 horas.

⁴ Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Ed. Trivium, Madrid, 1991, Pág. 81.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Por otra parte, no se debe asumir que sólo los ruidos, en tanto sonidos desagradables, tienen efectos negativos sobre el ambiente y la salud humana, sino que cualquier sonido alto, aun los aceptados voluntariamente en situaciones de convivencia social, principalmente, pueden derivar en consecuencias indeseables, por lo cual resulta más adecuado referirse a la “energía sonora excesiva” como la causa de la contaminación acústica⁶.

De acuerdo con lo anterior, el establecimiento de rangos máximos de energía sonora bajo determinadas circunstancias, fundamentalmente espaciales y temporales, debe constituir el objetivo primordial de la regulación de la contaminación acústica, toda vez que, desde el punto de vista fisiológico, la energía sonora excesiva no sólo puede afectar la audición, sino también los sistemas respiratorio, digestivo, neurovegetativo y circulatorio, generando alteraciones de comunicación, sueño, procesos cognitivos, psicológicas y, en general, constituir un agente potenciador de otras enfermedades⁷.

En el ámbito internacional existen diversos instrumentos regulatorios en materia de ruido. Entre ellos destacan (i) la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, de España⁸ (en adelante LRE), la cual tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente, y (ii) la Ley Nº 1.540 de Control de la Contaminación Acústica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁹ (en adelante LCCACBA), la cual tiene por objeto regular, desde el ámbito local, “*la contaminación acústica que afecta tanto a la salud de las personas como al ambiente, protegiéndolos contra ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas y móviles, así como regular las actuaciones específicas en materia de ruido y vibraciones en el ámbito de competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”, de conformidad con el artículo 1o de dicho ordenamiento.

En el caso de México, el marco jurídico de la contaminación acústica en el DF se encuentra contenido en diversos ordenamientos, tanto federales como locales por lo que, a continuación, se presenta el análisis de los ordenamientos dedicados a la prevención y control de la contaminación por ruido, a efecto de estar en condiciones de identificar los vacíos, deficiencias y contradicciones que presentan.

⁶ Cfr. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Efectos del Ruido en la Salud. Resumen Ejecutivo. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ciudadanos/saludAmbLaboral/docs/efectosRuidoSalud.pdf> Consultado el 27 de septiembre de 2013 a las 23:40 horas.

⁷ Ídem.

⁸ Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 18 de noviembre de 2003.

⁹ Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Nº 2111, el 18 de enero de 2005.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN POR RUIDO EN EL DF

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) se refiere expresamente al ruido o a la contaminación acústica, pero dichos fenómenos pueden ser vinculados con los derechos humanos a un ambiente sano, a la salud y a la inviolabilidad del domicilio, así como con la ordenación de los asentamientos humanos.

En primer término, el párrafo quinto del artículo 4o constitucional consagra la prerrogativa de toda persona, con el rango de derecho humano, a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, estableciendo al Estado como garante de dicho derecho y la generación de responsabilidades para quien provoque daños y deterioros ambientales. Con esto último, se establece en la Carta Magna el principio del Derecho Ambiental “el que contamina paga”, previsto en el principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁰, decretada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992¹¹.

A fin de desarrollar este derecho, la fracción XXIX-G del artículo 73 de la misma CPEUM faculta al Congreso de la Unión *“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

Por otra parte, no se debe perder de vista que una calidad ambiental satisfactoria constituye una condición necesaria para garantizar la salud de las personas, por lo cual cabe mencionar que el párrafo cuarto del mismo artículo 4o constitucional prevé el derecho de toda persona a la protección de la salud, estableciendo a dicha materia, al igual que la ambiental, como concurrente entre la Federación y las entidades federativas.

¹⁰ Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> Consultado el 6 de septiembre de 2013 a las 20:41 horas.

¹¹ *“Principio 16. Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”*.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Ahora bien, merece la pena valorar la posibilidad de determinar si la inviolabilidad del domicilio, consagrada en el párrafo primero del artículo 16 de la CPEUM¹², es susceptible de ser transgredida por la contaminación acústica de conformidad con el marco jurídico vigente en nuestro país y, sobre todo, en el DF. En tal sentido, existen antecedentes de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales europeos que asumen interpretaciones proteccionistas que van más allá de las afectaciones objetivas derivadas de la contaminación acústica, salvaguardando el derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad en el domicilio frente a las inmisiones derivadas de diferentes fuentes de ruido, incluyendo inmuebles particulares, establecimientos mercantiles, instalaciones industriales y hasta actividades públicas a cargo del Estado¹³.

De igual forma, con el objeto de lograr el desarrollo equilibrado del país y para mejorar las condiciones de vida de la población, particularmente en el caso de la población urbana, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional habilita a la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. Para ello, la fracción XXIX-C del artículo 73 de la propia constitución federal faculta al Congreso de la Unión para *“expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”*.

¹² “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

¹³ - Sentencia 19/04/2010 de la Audiencia Provincial de Madrid, en la que se ordena el pago de indemnizaciones, y la cesación definitiva y completa de ruidos y vibraciones causados por un aparato de aire acondicionado, así como la retirada del mismo. Disponible en: <http://www.abogadosruidos.com/pdf/sentencia-ruidos-aire-acondicionado-audiencia-madrid-152-2009.pdf> Consultado el 26 de septiembre de 2013 a las 20:46 horas.

- Sentencia 2196/2008 de la Sala Civil del Tribunal Supremo Español, en la que se ordena el pago de indemnizaciones y la prohibición de tocar el piano al vecino en la vivienda sin una adecuada insonorización. Disponible en: <http://www.abogadosruidos.com/jurisprudencia/STS-80-2012-sala-civil.pdf> Consultado el 26 de septiembre de 2013 a las 21:16 horas.

- Sentencia de 16 de noviembre de 2004 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que se condena al Estado Español al pago de indemnizaciones a una ciudadana por soportar en su domicilio ruidos emitidos por bares en una zona acústicamente saturada en el municipio de Valencia, España (caso Moreno Gómez). Disponible en: <http://santiagosinruido.wordpress.com/jurisprudencia-europea-caso-moreno-gomez-de-valencia/> Consultado el 26 de septiembre de 2013 a las 21: 26 horas.

- Sentencia 1994/496 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de diciembre de 1994, en la que se condena al Estado Español pago de indemnización por daños derivados de los olores, ruido y humos de una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos construida sin licencia en Murcia, España (caso López Ostra). Disponible en: <http://personal.us.es/patroclo/casospracticos/caso%20medio%20ambiente.%20stedh%20lopez%20ostra.htm> Consultado el 26 de septiembre de 2013 a las 22: 22 horas.

- Sentencia 13/10/2008 de la Sala Contenciosa del Tribunal Supremo Español, en la que se ordena a Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, dependiente del Ministerio de Fomento del Estado Español, al pago de indemnizaciones a 5 vecinos y a reducir el ruido causado por el sobrevuelo de aviones en el aeropuerto de Barajas, en Madrid. Disponible en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.elpais.com%2Felpaismedia%2Fultimohora%2Fmedia%2F200811%2F11%2Fespana%2F20081111elpepunac_3_Pes_PDF.doc&ei=mtBGUt_DJDa2wX9tIC4Dg&usq=AFOqCNGe2X1E07e1td8nNHpLriamnL1gXA&bvm=bv.53217764,d.b2l Consultado el 27 de septiembre de 2013 a las 00: 22 horas.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Por su parte, la fracción V de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122 constitucional establece una serie de atribuciones a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en adelante ALDF), de las cuales destaca la prevista en el inciso j), relativa a su facultad para legislar en materia de desarrollo urbano y preservación del medio ambiente y protección ecológica, con lo cual dicho órgano ostenta facultades legales suficientes para legislar en materia de contaminación acústica. En el mismo sentido, el inciso l) establece la facultad de la ALDF para expedir normas sobre establecimientos mercantiles, los cuales, como se verá más adelante, constituyen una fuente potencial de ruido.

De esta forma, el contenido de las disposiciones constitucionales de referencia constituyen las bases de la legislación encargada de regular la contaminación acústica en el DF, la cual se encuentra integrada por ordenamientos legales nacionales y locales.

2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En ejercicio de la atribución prevista en la fracción XXIX-G del artículo 73 de la CPEUM, el Congreso de la Unión emitió la LGEEPA, la cual constituye la ley marco del sistema jurídico mexicano en materia ambiental, y cuyo objeto consiste en propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para, entre otros:

- a) Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar (fracción I), en congruencia con el derecho humano consagrado en el párrafo quinto del artículo 4o constitucional;
- b) Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación (fracción II);
- c) La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente (fracción III). Este objeto guarda particular interés en materia de ruido, toda vez que constituye una fuente de contaminación que incide sobre el ambiente, y
- d) El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el DF y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución (fracción VIII).

Derivado del último objeto citado, la LGEEPA establece una distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, y en materia de ruido prevé:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

a) Como facultad de la federación, *“La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por **ruido**, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente”* (artículo 5o, fracción XV);

b) Como facultad de los estados, *“La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de **ruido**, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal”* (artículo 7o, fracción VII), y

c) Como facultad de los municipios, *“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, proveniente 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 esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal”* (artículo 8o, fracción VI).

De las atribuciones enumeradas es posible observar que tanto la federación como los estados y los municipios cuentan con atribuciones legales en materia de ruido, en los ámbitos de sus respectivas competencias, dependiendo de la jurisdicción de la fuente que lo genera. Asimismo, se desprende una diferenciación en las atribuciones que se otorgan a cada orden de gobierno, de conformidad con su cercanía a la problemática que se pretende atender, siendo una materia eminentemente local¹⁴. Por ello, a la federación le compete emitir la política en la materia, mientras que a los gobiernos locales les corresponde la aplicación de la misma, lo cual exige una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Cabe mencionar que el artículo 9o de la LGEEPA establece que *“Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley”*, de tal forma que el Gobierno del Distrito Federal (en adelante GDF) cuenta con competencias en materia de ruido respecto de fuentes fijas que funcionen como establecimientos

¹⁴ Cfr. Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000. P. 605.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

industriales, mercantiles o de servicios, así como de fuentes móviles que no sean de competencia Federal.

En lo relativo a la política ambiental, la LGEEPA prevé una serie de principios, de los cuales resultan relevantes los que consagran los principios “el que contamina paga” y “preventivo”, previstos en las fracciones IV y VI del artículo 15 de la presente Ley, los cuales, de conformidad con el artículo 16, deben ser observados y aplicados por las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias¹⁵.

De la misma forma, de los instrumentos de la política ambiental contenidos en la LGEEPA resultan aplicables al ruido: (i) El ordenamiento ecológico del territorio (en adelante OET); (ii) Los instrumentos económicos; (iii) La Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos; (iv) La Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante EIA), y (v) Las Normas Oficiales Mexicanas (en adelante NOM).

Por lo que respecta a las NOM, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 36 de la LGEEPA, la SEMARNAT ha expedido una serie de normas en materia de contaminación por ruido, entre las que destacan: (i) la NOM-079-ECOL-1994 LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES DE EMISIÓN DE RUIDO DE LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES NUEVOS EN PLANTA Y SU MÉTODO DE MEDICIÓN¹⁶; (ii) la NOM-080-ECOL-1994 LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES DE EMISIÓN DE RUIDO PROVENIENTE DEL ESCAPE DE LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES, MOTOCICLETAS Y TRICICLOS MOTORIZADOS EN CIRCULACIÓN, Y SU MÉTODO DE MEDICIÓN¹⁷; (iii) la NOM-081-ECOL-1994 LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES DE EMISIÓN DE RUIDO DE LAS FUENTES FIJAS Y SU MÉTODO DE MEDICIÓN¹⁸, y (iv) la NOM-082-ECOL-1994 LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES DE EMISIÓN DE RUIDO DE LAS MOTOCICLETAS Y TRICICLOS MOTORIZADOS NUEVOS EN PLANTA, Y SU MÉTODO DE MEDICIÓN¹⁹.

¹⁵ “ARTÍCULO 16.- Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior”.

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1995. Disponible en: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/DO2294n.pdf> Consultado el 4 de septiembre de 2013 a las 20:17 horas.

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1995. Disponible en: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/DO2295n.pdf> Consultado el 4 de septiembre de 2013 a las 20:34 horas.

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1995. Disponible en: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/081.pdf> Consultado el 4 de septiembre de 2013 a las 20:51 horas.

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1995. Disponible en: http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/NOM_082_1.pdf Consultado el 4 de septiembre de 2013 a las 21:01 horas.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

La NOM-081-ECOL-1994 aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública, respecto de los cuales tienen competencia no sólo la Federación, sino también los gobiernos locales, incluido el DF, lo cual es confirmado por el numeral 6o de la propia NOM al establecer que *“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”*. Respecto de esta NOM cabe destacar que establece límites máximos permisibles de sonido diferenciados en dos rangos de horario, a saber:

Horario	Límite máximo permisible
6 a 22 horas	68 decibeles
22 a 6 horas	65 decibeles

En otro orden de ideas, de manera particular el Título Cuarto “Protección al Ambiente” de la LGEEPA contempla un capítulo al ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual. En este sentido, el artículo 155 prohíbe las emisiones de ruido que rebasen los límites máximos establecidos en las NOM expedidas por la SEMARNAT, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. En este sentido, resulta oportuno adelantar que de conformidad con la Ley General de Salud, corresponde a esta última dependencia *“determinar los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente”*²⁰.

De igual forma, se faculta a las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten medidas para impedir que se transgredan dichos límites y, en su caso, apliquen las sanciones correspondientes; por último, la parte final del presente artículo mandata que en la construcción de obras o instalaciones que generen ruido, así como en la operación o funcionamiento de las existentes, se lleven a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente.

Por su parte, el artículo 156 de la LGEEPA confirma la posibilidad de que las fuentes de ruido sean reguladas mediante NOM, al establecer que *“Las normas oficiales mexicanas en materias objeto del presente Capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir*

²⁰ Fracción I del artículo 118 de la Ley General de Salud.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos”, para lo cual esta Ley le da intervención a la Secretaría de Salud para realizar los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarios con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones de ruido para determinar cuándo se producen daños a la salud. Asimismo, se faculta a la SEMARNAT para, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrar la información relacionada con la contaminación acústica, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma.

3. Ley General de Salud

La Ley General de Salud (en adelante LGS)²¹ establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. En los términos del artículo 2o, el derecho a la protección de la salud tiene como finalidades, entre otras, el bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades (fracción I); la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana (fracción II) y la protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social (fracción III), las cuales se encuentran vinculadas con las políticas públicas de combate al ruido.

Por su parte, la fracción IV Bis 2 de la LGS establece expresamente a la salud auditiva como materia de salubridad general; en el mismo sentido, la fracción III del artículo 112 establece como uno de los objetos de la educación para la salud orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de, entre otras, salud auditiva, de lo cual se infiere que el ruido se relaciona con la salud pública, pero regulado de manera más específica por la legislación ambiental por constituir una forma de contaminación.

Precisamente en materia de contaminación ambiental, la fracción I del artículo 17 establece como competencia del Consejo de Salubridad General, en su calidad de autoridad sanitaria, dictar medidas que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud. En el mismo sentido, la fracción I del artículo 119 faculta a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, para *“Desarrollar investigación*

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

permanente y sistemática de los riesgos y daños que para la salud de la población origine la contaminación del ambiente”.

4. Ley General de Asentamientos Humanos

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) tiene por objeto:

- a) Establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, y
- b) Establecer las bases para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población²².

En este sentido, la LGAH estipula en su artículo 3o que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, mediante, entre otras cosas, la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos (fracción XIII), lo que necesariamente incluye al ruido que se genera en las zonas urbanas.

Como la materia que nos ocupa es de naturaleza concurrente, la propia LGAH habilita en la fracción I del artículo 8o a las entidades federativas para que, por conducto de los congresos locales, expidan la legislación en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población.

Es oportuno señalar que la tradición jurídica en materia de asentamientos humanos ha tenido por objeto, entre otros, determinar la ubicación de aquellas actividades que sean consideradas como molestas, por los humos, gases, olores o ruidos o vibraciones que generen²³. Por lo tanto, el principal instrumento previsto en la LGAH es la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, previsto en el Capítulo III de la presente ley.

Consecuentemente, los planes o programas de desarrollo urbano deberán velar por la calidad de vida de la población, buscando corregir aquellos desequilibrios que la deterioren (como es el caso del ruido), mediante la ordenación espacial de las fuentes que

²² Fracciones I y II del artículo 1o de la Ley General de Asentamientos Humanos.

²³ Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, Volumen I. Editorial Trivium. Madrid, 1991. P. 355.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

lo ocasionan. Por ello, el artículo 19 de la LGAH ordena que dichos instrumentos consideren:

- a) Los criterios generales de regulación ambiental de los asentamientos humanos, previstos en la LGEEPA, y
- b) Las disposiciones técnicas contenidas en las NOM que resulten aplicables.

5. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal

En el ámbito local, y de conformidad con su artículo 1o, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (en adelante LAPTDF)²⁴, tiene por objeto, entre otros, *“Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico”* (fracción II); *“Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas”* (fracción III); *“Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación”* (fracción V); *“Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven”* (fracción VI), y *“Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos”* (fracción VII).

De acuerdo con la fracción XLII del artículo 9o de la LAPTDF, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente (en adelante SMA) del GDF *“Prevenir o controlar la contaminación visual, así como la originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores, vapores o cualquier otro tipo de actividad que pueda ocasionar daños a la salud de personas expuestas así como a la población, al ambiente o los elementos naturales, en fuentes de competencia del Distrito Federal”*.

Por otra parte, el artículo 11 de la LAPTDF establece a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (en adelante PAOT) del Distrito Federal, para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como para

²⁴ El 17 de septiembre de 2013 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se cambia el nombre de la Ley Ambiental del Distrito Federal y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal; así como se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, con lo cual el primer ordenamiento citado fue denominado como Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

En materia de política ambiental, la LAPTRDF prevé en su artículo 18 una serie de principios, de los cuales resultan relevantes el que vincula la corresponsabilidad de autoridades y sociedad en la protección del ambiente con la protección de la salud humana y la elevación del nivel de vida de su población (fracción II), así como “el que contamina paga” (fracción VI).

Por su parte, las Normas Ambientales para el DF tienen por objeto establecer, entre otros, *“Los requisitos o especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana que pudiera afectar la salud, la conservación del medio ambiente, la protección ecológica o provoca daños al ambiente y los recursos naturales”* (artículo 36, fracción I), pudiendo determinar requisitos, condiciones, parámetros y límites más estrictos que los previstos en las NOM, pero debiendo referirse a materias que sean de competencia local (artículo 37).

Con base en las disposiciones citadas, la SMA emitió la “Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-005-AMBT-2006, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal”²⁵ (en adelante NADF-005-AMBT-2006), tiene por objeto establecer las especificaciones de los equipos, condiciones y procedimiento de medición, así como los límites máximos permisibles de emisiones sonoras de aquellas actividades o giros que para su funcionamiento utilicen maquinaria, equipo, instrumentos, herramienta, artefactos o instalaciones que generen emisiones sonoras al ambiente y que se ubiquen en el territorio del DF. Para ello, la norma define como fuente emisora a *“Aquellas fuentes fijas ubicadas en el territorio del Distrito Federal, en los términos de la Ley Ambiental del Distrito Federal, así como bienes inmuebles en general, incluidos los de uso habitacional, que por la maquinaria, equipo, instrumentos, herramienta, artefactos o instalaciones que se encuentren en ellos, o por las actividades que en ellos se realicen, produzcan de forma continua o discontinua emisiones sonoras”*.

Como parte de su objeto, la NADF-005-AMBT-2006 establece los siguientes límites máximos permisibles de emisiones sonoras de aquellas actividades o giros que para su operación requieran maquinaria y equipo que generen emisiones sonoras al ambiente:

²⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de septiembre de 2006.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Horario	Límite máximo permisible
6 a 20 horas	65 decibeles
20 a 6 horas	62 decibeles

El artículo 123 de la LAPTDF señala que todas las personas están obligadas a cumplir con los requisitos y límites de ruido establecidos por las normas aplicables así como a utilizar los equipos, dispositivos y sistemas de reducción de emisiones que determine la SMA, lo cual es confirmado por el artículo 151 al establecer que *“Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, gases, olores y vapores, así como la contaminación visual que rebasen las normas oficiales mexicanas y las normas ambientales para el Distrito Federal correspondientes”*.

Por lo tanto, las Normas Ambientales para el DF permiten regular materias de alto contenido técnico, como es el caso de la contaminación acústica.

Por su parte, el Capítulo IX de la LAPTDF está dedicado a los instrumentos económicos, y el numeral 71 BIS establece sus objetivos, destacando los siguientes:

- a) Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable (fracción I);
- b) Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos, con lo cual se busca la aplicación del multicitado principio “el que contamina paga” (fracción III), y
- c) Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población (fracción V).

La fracción I del artículo 72 faculta a la SMA para otorgar estímulos fiscales, financieros o administrativos a quienes adquieran, instalen y operen tecnologías, sistemas, equipos y materiales, o realicen acciones que permitan prevenir o reducir las emisiones

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

contaminantes. De igual forma, el presente ordenamiento prioriza una serie de actividades que podrán ser estimuladas mediante el otorgamiento de incentivos fiscales, entre las que destacan:

- a) La investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía (fracción I), y
- b) La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas (fracción IV).

En consecuencia, la LAPTDF concibe a los instrumentos económicos como mecanismos complementarios de otros instrumentos de la política ambiental del DF, encaminados a modificar la conducta de quienes realicen actividades que puedan afectar los intereses colectivos en materia ambiental, incentivar la realización de acciones en favor del ambiente o, en su caso, que quienes lo afecten paguen por ello, y realizar una distribución equitativa de los costos y beneficios en materia ambiental. Por lo tanto, resulta viable la aplicación de este tipo de instrumentos para lograr la prevención y control de la contaminación acústica.

Por su parte, el artículo 44 de la LAPTDF concibe a la EIA como el procedimiento que permite a la autoridad evaluar los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del DF, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos, prevenir futuros daños y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Empero, a pesar de su naturaleza preventiva, no existe vinculación entre la EIA y las disposiciones en materia de prevención y control del ruido.

Por último, el Capítulo II del Título Séptimo de la LAPTDF se encuentra dedicado a la inspección y vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones. En este sentido, el numeral 202 ordena a las autoridades ambientales competentes realizar visitas domiciliarias o actos de inspección, a través del personal debidamente autorizado por la SMA. En el ejercicio de dichas atribuciones, el personal deberá contar con el documento oficial que lo acredite o autorice a practicar las actuaciones correspondientes, así como la orden escrita expedida por la autoridad ambiental competente, debidamente fundada y motivada, que

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

establezca la persona a visitar, el domicilio donde se practicará la inspección y el objeto y los alcances de la diligencia²⁶.

De lo anterior se desprende que es competencia de la SMA realizar las visitas domiciliarias o actos de inspección que tengan por objeto verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la LAPTDF y, por lo tanto, incluye lo relativo a contaminación por ruido, lo cual es confirmado por las fracciones XXIX y XLVI del artículo 9o de este mismo ordenamiento.

6. Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal

El 26 de enero de 2010 entró en vigor la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (en adelante LIVADF), a través de la cual se crea un organismo descentralizado de la administración pública del DF, con atribuciones para realizar visitas de verificación en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica²⁷, entre otras, por lo que correspondería a dicha autoridad la verificación de la contaminación acústica.

El artículo 7o de la LIVADF establece una distribución de competencias en materia de verificación administrativa. De las otorgadas por el apartado A de este artículo al IVADF, resultan relevantes las relativas a la práctica de visitas de verificación administrativa (fracción I) en materia de preservación del ambiente y protección ecológica (inciso a), desarrollo urbano y uso de suelo (inciso d) y transporte público, mercantil y privado de pasajeros y de carga (inciso g); ordenar y ejecutar las medidas de seguridad e imponer las sanciones previstas en las leyes, así como resolver los recursos administrativos que se promuevan (fracción II); emitir los lineamientos y criterios para el ejercicio de la actividad verificadora (fracción III), y velar, en la esfera de su competencia, por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas vinculadas con las materias a que se refiere la fracción I (fracción IV).

Por su parte, su apartado B del mismo artículo 7o de la LIVADF faculta a las delegaciones del DF para ordenar a los verificadores del IVADF la práctica de visitas de verificación administrativa (fracción I) en materia de, entre otras:

- a) Establecimientos mercantiles (inciso a);
- b) Construcciones y edificaciones (inciso c);

²⁶ Segundo párrafo del artículo 202 y artículo 202 Bis 1 de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

²⁷ Inciso a) de la fracción I del apartado A del artículo 7 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

c) Mercados y abasto (inciso d), y

d) Espectáculos públicos (inciso e).

De los numerales citados, se desprende que se trata de actividades, instalaciones y obras que constituyen fuentes potenciales de ruido.

7. Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal

La Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (en adelante LEMDF)²⁸ tiene por objeto, de conformidad con su artículo 1o, regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles del DF, excluyendo los locales destinados a la industria.

Del catálogo de conceptos previsto en el artículo 2o de dicha Ley resulta relevante, para efectos del presente estudio, la que define a un establecimiento mercantil como un *“Local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios lícitos, con fines de lucro”* (fracción XI). Asimismo, resulta importante la clasificación de los giros mercantiles de dichos establecimientos, los cuales pueden ser:

a) *“Giro de Impacto Vecinal: Las actividades desarrolladas en un establecimiento mercantil, que por sus características provocan transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad, en los términos del artículo 19 de la presente Ley”* (fracción XII);

b) *“Giro de Impacto Zonal: Las actividades desarrolladas en un establecimiento mercantil que por sus características inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas, en los términos del artículo 26 de la presente Ley”* (fracción XIII). Respecto de este giro destaca que, por su propia definición, es caracterizado por adolecer altos niveles de ruido, de tal manera que es capaz de incidir en la tranquilidad de las áreas cercanas, o

c) *“Giro de Bajo Impacto: Las actividades desarrolladas en un establecimiento mercantil, relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, y que no se encuentran contempladas dentro de las actividades consideradas de Impacto zonal y de impacto vecinal”* (fracción XIV).

²⁸ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de enero de 2011.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

La LEMDF establece como autoridades encargadas para su aplicación: (i) al Jefe de Gobierno del DF, (ii) a la Secretaría de Gobierno del DF (en adelante SGDF), (iii) a la Secretaría de Desarrollo Económico, (iv) al IVADF, y (v) a las Delegaciones políticas del DF, otorgándoles una serie de atribuciones en materia de establecimientos mercantiles, de las cuales resultan relevantes para efectos de la presente iniciativa:

a) A cargo del IVADF (artículo 7o):

- Practicar las visitas de verificación del funcionamiento de los establecimientos mercantiles, ordenadas por la Delegación, de conformidad con lo que establezca la LIVADF, Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (en adelante LPADF) y demás disposiciones aplicables (fracción I), y
- Ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones administrativas ordenadas por la Delegación establecidas en esta Ley, la LPADF y demás disposiciones aplicables (fracción II).

b) A cargo de las Delegaciones (artículo 8o):

- Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los establecimientos mercantiles que operen en sus demarcaciones, el cual deberá publicarse en el portal de Internet de la Delegación (fracción I);
- Ordenar visitas de verificación a establecimientos mercantiles que operen en su demarcación (fracción II);
- Substanciar el procedimiento de las visitas de verificación administrativa que se hayan practicado (fracción III);
- Determinar y ordenar las medidas de seguridad e imponer las sanciones previstas en esta ley por medio de la resolución administrativa (fracción IV), e
- Informar de manera oficial y pública del resultado de las verificaciones realizadas sobre el funcionamiento de establecimientos mercantiles asentados en la demarcación correspondiente de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y a la Ley de Datos Personales del Distrito Federal (fracción V).

Particularmente en materia de ruido, la fracción V del Apartado B del artículo 10 de la LEMDF obliga a los titulares de los establecimientos mercantiles de giros de impacto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

vecinal e impacto zonal a *“Instalar aislantes de sonido para no generar ruido, por encima de niveles permitidos por esta ley y normatividad ambiental, que afecte el derecho de terceros”*. Esta disposición es complementada por lo dispuesto en el artículo 30 de la misma Ley, que establece a la letra lo siguiente:

“Los límites máximos permisibles para las emisiones sonoras dentro de establecimientos mercantiles se determinan en función de decibeles ponderados en A (dB(A)). Dentro de los establecimientos mercantiles los límites máximos de emisiones sonoras, sin importar su fuente, se llevará acabo dentro del rango y horarios que se indican a continuación, sin perjuicio de las obligaciones específicas que en materia de horarios establezcan estas y otras leyes:

a) De las 6:00 a 22:00 horas 85 dB (A), y

b) De las 22:00 a las 6:00 horas será de 75dB(A).

En los establecimientos mercantiles que funcionan como salas de cine y cuyo ruido o emisiones sonoras no se perciban en el exterior de sus instalaciones, el límite máximo será de 99 dB(A), sin restricción de horario, siempre que los excedentes se generen en forma breve, interrumpida y fluctuante.

Los procedimientos de medición se realizarán conforme a lo que se establezca en el Reglamento de Verificación Administrativa, con base en la Norma Oficial Mexicana correspondiente.”

Por lo tanto, los máximos permisibles previstos en la LEMDF son los siguientes:

Horario	Límite máximo permisible
6 a 22 horas	85 decibeles
22 a 6 horas	75 decibeles

Finalmente, sin perjuicio de las infracciones ordinarias por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la LEMDF, la fracción V del artículo 70 prevé específicamente una causal de clausura temporal de establecimientos mercantiles en materia de ruido, para los casos en que se utilicen aislantes de sonido que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

8. Ley de Salud del Distrito Federal

En atención a su naturaleza como materia concurrente, la ALDF expidió la Ley de Salud del Distrito Federal (en adelante LSDF)²⁹.

Similar al modelo de la LGS, el artículo 5o de la LSDF considera como servicios básicos de salud, vinculados con la contaminación acústica, los referentes a *“La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente”* (fracción II) y a *“La prevención y el control de las enfermedades auditivas, visuales y bucodentales”* (fracción VIII). Por su parte, el párrafo segundo del artículo 13 mandata que el GDF desarrolle una serie de acciones para fomentar la participación de la ciudadanía en los programas de salud, tales como la *“Promoción de hábitos de conducta, que contribuyan a proteger la salud o solucionar problemas de salud, e intervenir en programas de promoción y mejoramiento de la salud y de prevención de enfermedades y accidentes”* (fracción I) o la *“Colaboración en la prevención y control de problemas ambientales vinculados a la salud”* (fracción II).

Particularmente en materia de salud auditiva y su vinculación con el medio ambiente, la fracción I del artículo 17 de la LSDF faculta al GDF para planear, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de salud auditiva (inciso f) y los de prevención el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud de las personas (inciso p).

Por último, considerando que la contaminación acústica forma parte de la problemática ambiental en el DF, cabe destacar la vinculación que la LSDF le da a la política pública en materia de salud con la protección del ambiente.

En este sentido, la fracción XXVII del artículo 24 faculta a la Secretaría de Salud del Distrito Federal (en adelante SSDF) para promover, coordinar y fomentar los programas de mejoramiento ambiental, además de que uno de los enfoques de las actividades preventivas (artículo 42), de la investigación (fracción III del artículo 71), de la promoción de la salud (artículo 73) y de la educación para la salud (fracción II del artículo 74) son los aspectos ambientales.

Asimismo, el Capítulo XVIII del Título Segundo de la LSDF está dedicado a los efectos del medio ambiente en la salud. Por ello, el artículo 77 señala que *“La protección de la salud de las personas en situaciones de riesgo o daño por efectos ambientales es prioritaria”*;

²⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 2009.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

asimismo, la fracción IV del artículo 78 mandata al GDF a evitar la instalación o edificación de comercios, servicios y casas habitación en áreas aledañas en donde funcione cualquier establecimiento que implique un riesgo grave para la salud de la población. Considerando que corresponde a las Delegaciones la autorización de construcciones y usos de suelo, la disposición de referencia prevé que aquéllas soliciten la opinión de la SSDF en caso de que se presente dicha situación. De igual forma, este tipo de previsiones se relacionan con la planeación del desarrollo urbano prevista en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual, de manera preventiva, deberá prever la compatibilidad de las actividades que se llevan a cabo en predios colindantes.

9. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (en adelante LDUDF)³⁰, tiene por objeto establecer las bases de la política urbana del DF mediante (i) la regulación de su ordenamiento territorial; (ii) el crecimiento urbano controlado, y (iii) la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en los términos del numeral 1o del ordenamiento en comento.

La LDUDF se sustenta en una serie de principios, entre los que destaca la planeación del desarrollo urbano, con el objeto de garantizar la sustentabilidad de la Ciudad de México y la calidad de vida de la población³¹. Por ello, la fracción V del artículo 37 de la ley que nos ocupa establece que los programas (i) General de Desarrollo Urbano; (ii) Delegacionales de Desarrollo Urbano, y (iv) Parciales de Desarrollo Urbano, deberán contener *“El ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano...”*; concibiendo al desarrollo urbano como *“el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación”*³². Por ende, a través de estas herramientas de planeación se deberá considerar las actividades que pudieran ocasionar desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población, entre ellos la contaminación acústica.

Por otro lado, si bien es cierto que no se trata de la ley especial en materia de contaminación acústica, la LDUDF faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante SEDUVI) a coordinarse con la SMA para prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias

³⁰ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

³¹ Fracción I del artículo 2o de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

³² Artículo 48 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

aplicables³³. Por lo tanto, la SEDUVI también tiene responsabilidades en materia de prevención y control de la contaminación, lo cual evidentemente incluye al ruido; máxime si se considera la relación que existe entre contaminación acústica, calidad de vida, salud de las personas y planeación urbana, y que se desprende de los ordenamientos que hemos venido revisando.

10. Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal

La Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal (en adelante LPCIDF) tiene por objeto regular la constitución, modificación, organización, funcionamiento, administración y extinción de aquellos inmuebles cuya propiedad pertenece proindiviso a varias personas, en los términos del Código Civil para el Distrito Federal³⁴; esto es, cuando exista copropiedad³⁵.

Por lo tanto, de conformidad con la legislación civil local, le corresponde a la LPCIDF definir los derechos y obligaciones de los copropietarios; situación que es atendida por diversos preceptos del ordenamiento que nos ocupa, destacando lo dispuesto en el artículo 19, el cual establece el derecho de los condóminos a *“usar, gozar y disponer de su unidad de propiedad privativa, con las limitaciones y modalidades de esta Ley, su Reglamento, la Escritura Constitutiva, el Reglamento Interno y demás leyes aplicables”*.

Sin embargo, dicha prerrogativa no es absoluta, ya que el artículo 21 establece una serie de prohibiciones expresas para los condóminos, poseedores y en general a toda persona y habitantes del condominio, destacando las siguientes:

- a) Destinar el inmueble a usos distintos al fin establecido en la escritura constitutiva (fracción I);
- b) Realizar acto alguno que afecte la tranquilidad de los demás condóminos y/o poseedores, que comprometa la estabilidad, seguridad, salubridad y comodidad del condominio, o incurrir en omisiones que produzcan los mismos resultados (fracción II);
- c) Efectuar todo acto, en el exterior o en el interior de su unidad de propiedad privativa, que impida o haga ineficaz la operación de los servicios comunes e instalaciones generales, estorbe o dificulte el uso de las áreas y bienes de uso común incluyendo las

³³ Fracción XXX del artículo 7o de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

³⁴ Artículo 1o de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

³⁵ Artículo 938 del Código Civil para el Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

áreas verdes o ponga en riesgo la seguridad o tranquilidad de los condóminos o poseedores (fracción III), y

d) En uso habitacional, realizar obras y reparaciones en horario nocturno, salvo los casos de fuerza mayor. Para el caso de uso comercial o de servicios, industrial o mixto, la Asamblea General de condóminos acordará los horarios que mejor convengan al destino del condominio o conjunto condominal (fracción IV).

Si bien es cierto que la LPCIDF no hace mención expresa del ruido, las prohibiciones citadas tienen como común denominador la realización de acciones que ocasionen molestias a los demás condóminos, o que afecten su tranquilidad, entre las cuales se cuenta este tipo de contaminación.

Finalmente, cuando se ocasionan molestias a los condóminos o poseedores, o cuando alguno de estos trasgrede lo dispuesto en el artículo 21 de la presente Ley, en primer término le corresponde al administrador del condominio dirimir las controversias derivadas de los actos que las provocan, a efecto de mantener la paz y tranquilidad entre los mismos³⁶. De igual forma, el artículo 21 de la LPCIDF faculta a la Procuraduría Social y a la PAOT para intervenir a petición de parte, y de conformidad con sus propias atribuciones, cuando algún condómino incurra en alguna de las prohibiciones previstas en este mismo numeral.

11. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

Por último, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal³⁷ (en adelante LCCDF) tiene por objeto (i) establecer reglas mínimas de comportamiento cívico; (ii) garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la administración pública del DF en su preservación, y (iii) determinar las acciones para su cumplimiento³⁸.

El ordenamiento citado establece como autoridades responsables de la aplicación de sus disposiciones al: (i) Jefe de Gobierno del DF; (ii) la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del DF; (iii) la Secretaría de Seguridad Pública del DF (en adelante SSPDF); (iv) la SSDF; (v) los Jefes Delegacionales; (vi) la Dirección de Justicia Cívica, y (vii) los Juzgados Cívicos³⁹. Para efectos del presente estudio, destaca el papel de la SSPDF, toda vez que a dicha

³⁶ Fracción XXVI del artículo 43 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

³⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004.

³⁸ Artículo 1o de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

³⁹ Artículo 7o de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

dependencia le corresponde prevenir la comisión de infracciones y preservar el orden público y la tranquilidad de las personas.

Para ello, se le encarga el ejercicio de las atribuciones siguientes⁴⁰:

- a) Detener y presentar ante el Juez a los probables infractores, en los términos del artículo 55 de esta Ley (fracción I);
- b) Ejecutar las órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece esta Ley (fracción II);
- c) Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos (fracción III);
- d) Incluir en los programas de formación policial, la materia de Justicia Cívica (fracción V);
- e) Proveer a sus elementos de los recursos materiales necesarios para la aplicación de esta Ley (fracción VI);
- f) Registrar las detenciones y remisiones de probables infractores realizadas por los policías (fracción VII);
- g) Auxiliar a los Jueces Cívicos en el ejercicio de sus funciones (fracción VIII), y
- h) Comisionar en cada uno de los turnos de los Juzgados Cívicos, por lo menos a un policía (fracción X).

Por su parte, el artículo 14 del presente ordenamiento establece que la cultura cívica se sustentará en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, honestidad, equidad, tolerancia e identidad, y tendrá por objeto, entre otros, promover el derecho de los habitantes de la Ciudad de México a participar en el mejoramiento de su entorno social, procurando: (i) el respeto al ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas, y (ii) la conservación del ambiente⁴¹.

Complementariamente, el artículo 15 dispone que, para efectos de garantizar la convivencia armónica de los habitantes del DF, la cultura cívica se sustentará en el cumplimiento de una serie de deberes ciudadanos, entre los cuales destacan los siguientes:

⁴⁰ Artículo 10 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

⁴¹ Incisos b) y d) de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- a) Contribuir a un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar (fracción XII);
- b) Contribuir a generar un ambiente libre de contaminación auditiva que altere la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud de terceros, tratándose de vivienda de interés social, popular o residencial (fracción XVIII), y
- c) Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos, ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes (fracción XIX).

Por su parte, el artículo 5o de la LCCDF acota los supuestos en los que se considera que se comete una infracción a sus disposiciones, siendo éstos cuando la conducta se verifique en:

- a) Lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, calzadas, vías terrestres de comunicación, paseos, jardines, parques o áreas verdes y deportivas (fracción I);
- b) Inmuebles públicos o privados de acceso público, como mercados, templos, cementerios, centros de recreo, de reunión, deportivos, de espectáculos o cualquier otro análogo (fracción II);
- c) Inmuebles públicos destinados a la prestación de servicios públicos (fracción III);
- d) Inmuebles, espacios y vehículos destinados al servicio público de transporte (fracción IV);
- e) Inmuebles y muebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos en la vía o espacios públicos o se ocasionen molestias a los vecinos (fracción V), y
- f) Lugares de uso común tales como plazas, áreas verdes, jardines, senderos, calles, avenidas interiores y áreas deportivas, de recreo o esparcimiento, que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia (fracción VI).

Acto seguido, la LCCDF define diferentes tipos de infracciones, destacando para efectos de la presente iniciativa las que afectan la tranquilidad de las personas, las cuales incluyen *“Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la*

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

*tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud de los vecinos*⁴²; conducta que será sancionada con multa por el equivalente de 10 a 40 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

Derivado de todo lo anteriormente expuesto, se desprende que el régimen jurídico de la prevención y el control del ruido en el DF se integra por 11 ordenamientos federales y locales, con lo cual se estableció la base para la identificación de los vacíos, deficiencias y contradicciones existentes en la legislación en la materia, que permita hacer propuestas encaminadas a fortalecer dichas disposiciones.

Una primera deficiencia que se deduce del régimen jurídico referido, es la dispersión normativa imperante en materia de prevención y control de la contaminación acústica. Sobre el particular, basta señalar que tan sólo en el ámbito local existen 6 leyes que inciden directamente en la materia.

Dicha situación genera que las relaciones entre los diferentes ordenamientos aplicables sean complejas, dando lugar a: (i) la dificultad para determinar la normatividad aplicable; (ii) un laberinto de supletoriedades; (iii) el desconocimiento de las normas por parte de sus destinatarios y por las autoridades responsables de su aplicación, y (iii) la posibilidad de que se verifiquen contradicciones entre las diferentes disposiciones encaminadas a prevenir y controlar la contaminación acústica⁴³; todo lo cual resulta en perjuicio de la eficiencia y eficacia del régimen jurídico en la materia.

Por otro lado, del análisis citado también se desprende que la que debería ser la ley especializada en la prevención y control de la contaminación acústica en el DF, es decir la LAPDF, únicamente cuenta con disposiciones escuetas y generales en la materia, las cuales difícilmente sirven para el cumplimiento de su objetivo.

Por ello, a continuación se realiza la identificación de los vacíos, deficiencias y contradicciones existentes en el régimen jurídico de la prevención y control de la contaminación por ruido en el DF, y se presentan las propuestas de reformas y adiciones que tienen por objeto fortalecer la legislación en la materia:

⁴² Fracción III del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

⁴³ Cfr. De la Maza Hernández, Roberto. Derecho ambiental: dispersión normativa y corrupción. Revista El Mundo del Abogado. Disponible en: <http://elmundodelabogado.com/2013/derecho-ambiental-dispersion-normativa-y-corrupcion/>, consultada el 9 de octubre de 2013, a las 13:00.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS VACÍOS, DEFICIENCIAS Y CONTRADICCIONES EXISTENTES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN POR RUIDO EN EL DF, Y PROPUESTAS DE REFORMAS Y ADICIONES PARA FORTALECERLO

1. Falta de definición del concepto de contaminación acústica

Para la mejor comprensión de las disposiciones que contienen, generalmente todos los ordenamientos legales, independientemente de su nivel jerárquico (ley, reglamento, norma técnica, etcétera), contienen un catálogo de conceptos que son definidos para los efectos de su ámbito material de aplicación.

Esta práctica de técnica legislativa tiene las siguientes finalidades:

- a) Establecer definiciones únicas, evitando sujetar la aplicación de las normas a la interpretación diversa, contradictoria y/o errónea de los conceptos que contienen;
- b) Facilitar la comprensión de conceptos complejos o de carácter eminentemente técnico;
- c) Crear un vocabulario exclusivo, acorde a las necesidades del ordenamiento legal que lo contiene, y
- d) En general, propiciar la adecuada asimilación de las normas, como por parte de los sujetos obligados a acatarlas como de los órganos encargados de su aplicación, redundando en su eficacia.

Lo anterior resulta aún más necesario en materia ambiental, toda vez que se trata de un área jurídica con características particulares, como su relativamente reciente aparición o su carácter transversal, es decir, que en ella convergen una diversidad de disciplinas como la ecología, la biología, la geografía o la sociología, e incluso otras especialidades jurídicas, como el derecho administrativo, el derecho civil o el derecho penal.

Los argumentos expresados en los párrafos que anteceden justifican la necesidad de que ordenamientos legales de naturaleza ambiental contemplen un amplio listado de conceptos, por ejemplo:

- a) En el ámbito internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático⁴⁴, cuyo artículo 1o establece nueve definiciones;

⁴⁴ Adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, puesta a firma durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, y en vigor a partir del 21 de marzo de 1994. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> Página consultada el 11 de octubre de 2013 a las 21:14 horas.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- b) En el ámbito nacional, la LGEEPA, cuyo artículo 3o prevé cuarenta fracciones que definen conceptos para efectos de dicha Ley;
- c) En el ámbito reglamentario nacional, el Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre⁴⁵, cuyo artículo 2o prevé veintidós fracciones que definen conceptos para efectos de dicho Reglamento;
- d) En el ámbito local, el artículo 5o de la LAPTDF contiene noventa y cuatro definiciones para efectos de dicha Ley, o
- e) En el ámbito administrativo del DF, la NADF-005-AMBT-2006, cuyo numeral 3o contempla veintidós definiciones de conceptos aplicables a dicha Norma.

Ahora bien, de la revisión del marco jurídico del ruido contenido en la presente iniciativa, se desprende que ninguno de los ordenamientos legales aplicables a la prevención y control de dicha contaminación contempla la definición del ruido o de la contaminación acústica⁴⁶, a excepción de la NOM-081-ECOL-1994 límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición (en adelante NOM-081-ECOL-1994), cuyo numeral 4.26 define al ruido como *“Todo sonido indeseable que moleste o perjudique a las personas”*, definición que resulta limitada por las siguientes razones:

- a) Únicamente opera para el ámbito material de aplicación de la Norma;
- b) Refiere al ruido como un sonido indeseable, revistiéndole un carácter subjetivo de apreciación, además de que existen sonidos deseados y a los cuales se puede someter voluntariamente la gente, pero que superan los niveles máximos permisibles, y
- c) Sujeta la caracterización del ruido a la generación de molestia o perjuicios a las personas, siendo que también puede afectar al ambiente.

En este sentido, si uno de los objetivos de esta iniciativa es fortalecer la regulación del ruido en el DF, lo cual necesariamente implicará desarrollar normas, figuras e instrumentos cuyo ámbito material de aplicación será el ruido y/o la contaminación acústica, se estima adecuado incorporar la definición de uno o ambos conceptos.

⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2006.

⁴⁶ Cabe destacar que la Norma Oficial Mexicana NOM-011-STPS-2001, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido, define a este último como *“los sonidos cuyos niveles de presión acústica, en combinación con el tiempo de exposición de los trabajadores a ellos, pueden ser nocivos a la salud del trabajador”*. Sin embargo, su aplicación queda acotada al ámbito material que le corresponde, a saber: *“los centros de trabajo en los que exista exposición del trabajador a ruido”*.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Aunado a lo anterior, no se debe perder de vista que la legislación internacional, como la comunitaria europea o la de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, que resultan más avanzadas que la legislación mexicana al establecer un régimen de mayor protección del ambiente y la salud humana frente al ruido, definen expresamente al ruido⁴⁷ o a la contaminación acústica⁴⁸.

Ahora bien, se estima más adecuado definir a la causa (el ruido) que a la consecuencia (la contaminación acústica), toda vez que, de un análisis sistemático del marco jurídico aplicable al DF en esta materia, se desprende que el concepto empleado, tanto en el ámbito nacional (LGEEPA y NOM-081-ECOL-1994) como en el ámbito local (LAPTRDF, LEM y NADF-005-AMBT-2006), es el de ruido.

De esta forma, en su calidad de ordenamiento legal en materia ambiental en el DF, se estima adecuado incorporar al catálogo de conceptos definidos en el artículo 5o de la LAPTRDF el de ruido, acotando claramente sus consecuencias negativas sobre: (i) la salud de las personas; (ii) sus bienes, y (iii) el ambiente.

2. Indeterminación de competencias en materia de ruido

De la revisión del marco jurídico citada en la presente iniciativa, se desprende que los tres órdenes de gobierno cuentan con facultades legales en materia de ruido, en el ámbito de sus respectivas competencias, dependiendo de la jurisdicción de la fuente que lo genera. Lo anterior, por virtud de lo previsto en las siguientes disposiciones de la LGEEPA, en su calidad de ordenamiento legal del sistema jurídico mexicano encargado de la distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios:

a) *“ARTÍCULO 5o.- Son facultades de la Federación:*

XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente”;

b) *“ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:*

⁴⁷ Artículo 3, inciso a) de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

⁴⁸ Numeral 2o de la Ley Nº 1.540 de Control de la Contaminación Acústica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e inciso d) del artículo 3o de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

VII.- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal”, y

c) “ARTÍCULO 8o.- 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, proveniente 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 esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal”.

Para el caso del DF, aunque no constituye un estado, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9o de la LGEEPA⁴⁹ le corresponde el ejercicio de las facultades en materia de ruido contenidas en los artículos 7o y 8o de la misma Ley, es decir, respecto de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, mercantiles o de servicios, así como de fuentes móviles que no sean de competencia Federal.

Hasta aquí quedan claras las atribuciones que le corresponden al Gobierno del DF en materia de ruido. Sin embargo, de la revisión del régimen jurídico se infiere que la indeterminación de competencias en materia de ruido surge al interior de la administración pública local.

En este sentido, la fracción XLII del artículo 9o de la LPTDF dispone que le corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (en adelante SMA) prevenir o controlar la contaminación originada por ruido en fuentes de competencia del DF. En complemento de esta disposición, el artículo 123 señala que todas las personas están obligadas a cumplir con los requisitos y límites de ruido establecidos por las normas aplicables así como a utilizar los equipos, dispositivos y sistemas de reducción de emisiones que determine la SMA. Por su parte, el artículo 151 establece la coordinación

⁴⁹ “ARTÍCULO 9o.- Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.”

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

de la SMA con las delegaciones políticas del DF para adoptar las medidas necesarias para cumplir estas disposiciones e imponer las sanciones necesarias en caso de incumplimiento. Asimismo, el artículo 202 establece la competencia de la SMA para realizar las visitas domiciliarias o actos de inspección que tengan por objeto verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la LAPDF, lo cual incluye lo relativo a la contaminación por ruido, siendo confirmado por la fracción XVI del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que faculta a la SMA para *“Realizar actividades de vigilancia y verificación ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas de la materia”*.

Sin embargo, por virtud de la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (en adelante LIVADF), el 27 de enero de 2010, se creó dicho organismo descentralizado de la administración pública del DF, con atribuciones para realizar visitas de verificación en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica⁵⁰, así como para ordenar y ejecutar las medidas de seguridad e imponer las sanciones previstas en las leyes, y resolver los recursos administrativos que se promuevan⁵¹, entre otras, por lo que corresponde a dicha autoridad la verificación de la contaminación acústica.

Por su parte, la LDUDF faculta a la SEDUVI a coordinarse con la SMA para prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, con lo cual dicha dependencia también tiene responsabilidades en materia de prevención y control de la contaminación.

Finalmente, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, la PAOT cuenta con atribuciones en materia de:

- a) Recepción de denuncias;
- b) Investigación e imposición de acciones precautorias;
- c) Denuncia de violaciones a la legislación;
- d) Solicitud de revocación de actos administrativos;
- e) Ejercicio de acciones en representación de los habitantes del DF;

⁵⁰ Inciso a) de la fracción I del apartado A del artículo 7 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

⁵¹ Fracción II del apartado A del artículo 7o de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- f) Emisión de recomendaciones y sugerencias, y
- g) Promoción del cumplimiento y aplicación de la legislación⁵².

Sobre el particular, cabe recordar que la PAOT, en su calidad de órgano descentralizado de la administración pública del DF, carece de facultades para imponer sanciones, por lo que para dicho efecto es necesario que recurra a las autoridades competentes. Por ello se le faculta expresamente para denunciar ante las autoridades competentes, los actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial⁵³; lo que incluye las disposiciones en materia de contaminación generada por ruido.

De acuerdo con lo anterior, existen cinco autoridades de la administración pública del DF con competencias en materia de prevención y control del ruido, a saber:

- a) La SMA;
- b) Las delegaciones políticas del DF;
- c) El IVADF;
- d) La SEDUVI, y
- e) La PAOT.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones que ordenamientos legales sectoriales otorgan a órganos de naturaleza no ambiental, como la SSPDF, la SSDF o los juzgados cívicos.

De esta forma, lo grave no es la diversidad de atribuciones en materia de ruido distribuidas entre distintos órganos de la administración pública del DF, sino la falta de claridad en su actuación, lo cual generalmente deviene de la dispersión normativa antes referida, pues las competencias de dichos órganos se encuentran previstas en diversos ordenamientos legales.

Lo anterior resulta particularmente desafortunado en lo relativo al ejercicio de facultades de inspección, vigilancia y sanción, toda vez que entrañan actos de molestia que, ante su ambigüedad, dejan en estado de indefensión a los gobernados, de tal manera que son

⁵² Artículo 5o de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

⁵³ Fracción II del artículo 5o de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

susceptibles de ser impugnados por la inobservancia del principio de legalidad consagrado en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, que mandata que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado.

De acuerdo con todo lo descrito en los párrafos que anteceden, se propone que en el fortalecimiento de la regulación del ruido en la LAPTDF, se le adicione un artículo 151 Bis que establezca claramente las competencias de, por lo menos, la SMA, las delegaciones políticas del DF, el IVADF y la SSPDF, a efecto de facilitar el ejercicio de sus atribuciones y, por lo tanto, la aplicación del régimen jurídico en la materia.

Con la adición propuesta se reducirá la dispersión normativa del DF en materia de ruido, quedando determinadas con mayor claridad las atribuciones y, por ende, la actuación de cada una de las autoridades en relación con el ruido. Sobre todo se subsana la incertidumbre jurídica que actualmente impera en el régimen de verificaciones e imposición de sanciones, redundando en la eficacia de las normas en esta materia.

3. Regulación insuficiente para la medición del ruido emitido por fuentes móviles

De conformidad con lo dispuesto en las fracciones VII y VI de los artículos 7o y 8o de la LGEEPA, respectivamente, el DF cuenta con atribuciones para prevenir y controlar la emisión de ruido proveniente de fuentes móviles que no sean de competencia federal, de tal forma que la legislación local tiene a su cargo desarrollar la regulación del ruido emitido por este tipo de fuentes.

Al respecto, dentro del amplio catálogo de conceptos previstos en el artículo 5o de la LAPTDF, se contempla una definición genérica de lo que son las fuentes móviles, refiriéndolas como *“Los vehículos automotores que emitan contaminantes al ambiente”*.

Si bien la definición citada no distingue o restringe el tipo de contaminación emitida por dichas fuentes, de una lectura integral de la LAPTDF es posible inferir que dicho concepto únicamente es desarrollado para efectos de la contaminación atmosférica, toda vez que, en contraste con la contaminación por ruido emitida por fuentes móviles, en diversas disposiciones de esta Ley se hace referencia a este tipo de contaminación, como es el caso de la fracción I del artículo 2o, que señala que la LAPTDF se aplicará en el territorio del DF *“En la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles”*, o el Capítulo III del Título Quinto *“De la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental”*, relativo a la prevención y control de la contaminación de la

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

atmósfera, cuyas disposiciones, de conformidad con su artículo 130, son aplicables a las fuentes fijas y móviles de jurisdicción local.

Ahora bien, no se debe perder de vista que existe la “NOM-080-ECOL-1994 límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos motorizados en circulación, y su método de medición”, cuyo ámbito material de aplicación son los vehículos automotores, coincidiendo con la definición de fuentes móviles otorgada por el artículo 5o de la LAPTDF. Asimismo, cabe mencionar que el numeral 7o de esta Norma faculta al GDF, de acuerdo a su competencia, para vigilar su cumplimiento, con lo cual sus disposiciones resultan aplicables a las fuentes móviles de competencia del DF.

No obstante lo descrito en los párrafos que anteceden, la LAPTDF no contiene previsión alguna sobre la regulación del ruido emitido por las fuentes móviles de competencia del DF, lo cual crea un vacío legal en perjuicio de la seguridad jurídica de los responsables de estas fuentes y, peor aún, de la calidad ambiental y la salud de los habitantes de la Ciudad de México, por su exposición al ruido emitido por las fuentes móviles.

De acuerdo con todo lo anterior, se considera necesario que, como parte del fortalecimiento de la regulación del ruido en la LAPTDF, se le adicione un artículo 151 Bis 1 que haga una remisión expresa a la NOM que corresponda para la medición de los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente de vehículos automotores.

4. Incorporación de nuevos instrumentos para la prevención y control de la contaminación por ruido

Una de las conclusiones que se desprenden del análisis del régimen jurídico de la prevención y control de la contaminación por ruido en el DF, es que la legislación local en la materia otorga pocos instrumentos a la autoridad para garantizar la aplicación de sus disposiciones.

Por ello, a pesar de que el artículo 155 de la LGEEPA y el artículo 151 de la LAPTDF prohíben expresamente las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, gases, olores y vapores, así como la contaminación visual que rebasen las NOM y las normas ambientales para el DF, la autoridad carece de mecanismos administrativos que le permitan aplicar eficazmente dicha disposición.

Por ello, a continuación se desarrollan propuestas de instrumentos que se propone incorporar a la LAPTDF y a la LEMDF, a efecto de fortalecer el régimen jurídico de la

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

prevención y control de la contaminación por ruido, sin incrementar la dispersión normativa existente en la materia:

4.1 Mapas de ruido

Para poder atender una problemática se requiere conocerla y tener información sobre sus causas y consecuencias; máxime si se trata de un problema complejo, como el generado por la contaminación acústica.

Por ello, resulta necesario que la autoridad cuente con toda la información disponible en materia de ruido, a efecto de que pueda identificar las diferentes fuentes que lo ocasionan, sus tipos, su ubicación, los niveles que generan, los horarios de incidencia y la población que se ve afectada. Ello le permitirá tomar decisiones, aplicar los instrumentos adecuados, establecer las medidas de prevención o mitigación que resulten aplicables, iniciar procedimientos administrativos y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

Mucha de la información descrita en el párrafo anterior podría obtenerse de la elaboración de mapas de ruido del DF, que identifiquen las zonas de mayor o menor incidencia, las fuentes que lo ocasionan y los impactos generados.

En este sentido, cabe destacar que en 2011 la SMA, junto con la Universidad Autónoma Metropolitana, hicieron un primer esfuerzo para elaborar el mapa de ruido para la Zona Metropolitana del Valle de México⁵⁴. Sin embargo, al no existir una obligación legal de contar con este instrumento, que defina sus características, contenido mínimo, modalidades y la periodicidad de su revisión y, en su caso, actualización, se trata de una iniciativa aislada que no influye de manera determinante en la prevención y control del ruido en el DF. Asimismo, la escala a la que se encuentra no permite focalizar los puntos de mayor incidencia y, por lo tanto, identificar con precisión las fuentes que producen el ruido y la población afectada. Finalmente, este primer esfuerzo únicamente se centró en las emisiones sonoras provocadas por el tráfico vehicular, sin que atienda a otro tipo de fuentes de ruido.

⁵⁴ Informe Técnico Final de la elaboración del Primer Mapa de Ruido y conformación de la red piloto de monitoreo de ruido para la Zona Metropolitana del Valle de México, de enero de 2011. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/privado/difusion/adjuntos/MAPA%20DE%20RUIDO%20ANEXO1.pdf>, consultada el 8 de octubre de 2013, a las 14:00.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

En este sentido, el primer instrumento que se sugiere incorporar a la LAPTDF es precisamente el de los mapas de ruido, como mecanismo de diagnóstico espacial de la problemática generada por este tipo de contaminación en las diferentes zonas del DF.

Para ello, las modificaciones propuestas incluyen lo siguiente:

a) Una reforma al artículo 19 de la LAPTDF, a efecto de incluir a los mapas de ruido en el listado de los instrumentos de la política de desarrollo sustentable del DF, lo que resaltará la importancia de este nuevo mecanismo;

b) La adición de un artículo 151 Bis 2 que incorpore:

- Una breve definición de los mapas de ruido que establezca el objeto de este nuevo instrumento de la política de desarrollo sustentable del DF, y
- Sus modalidades, siendo estas: (i) una general, para todo el territorio del DF (como la que ya tiene la SMA), y (ii) otra especial, para zonas donde exista un mayor impacto ambiental por la generación de ruido y que, por lo tanto, requieran mayor atención por parte de la autoridad.

c) La adición de un artículo 151 Bis 3 que desarrolle el contenido mínimo de ambas modalidades, el cual podría incluir lo siguiente:

- La zona o zonas que abarca el mapa;
- La situación acústica imperante al momento de elaborar el mapa;
- Si se presentan casos en los que se superen los límites máximos permisibles y las zonas y horarios correspondientes;
- La identificación de las fuentes que generan el exceso de ruido, y
- La población afectada en las zonas donde se superen los límites máximos permisibles.

d) Un artículo 151 Bis 4 que establezca la periodicidad de su revisión y actualización, la cual podría ser cada 4 años o antes si se presenta información que lo justifique, con base en la evidencia científica disponible.

De esta forma, los mapas de ruido servirán como instrumento de información que permita reflejar la realidad acústica imperante en el DF y, a partir de los cuales, se identificarán las

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

zonas en las que se superen los límites máximos permisibles previstos en la normatividad técnica que resulte aplicable.

4.2 Planeación para la prevención y control de la contaminación por ruido

Otro de los instrumentos de la política de desarrollo sustentable del DF lo constituye la planeación, de conformidad con lo previsto en la propia LAPTDF⁵⁵. En este sentido, el Capítulo III del Título Tercero se encuentra dedicado a la “Planeación del Desarrollo Sustentable”, en el cual se regula lo relativo al Programa Sectorial Ambiental del Distrito Federal (en adelante PSADF), mismo que establecerá las estrategias y acciones necesarias para la ejecución de la política de desarrollo sustentable del DF⁵⁶, de conformidad con lo previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal⁵⁷.

En este sentido, se reconoce la necesidad de contar con un medio de planeación que permita la aplicación fáctica de los demás instrumentos de la política ambiental previstos en la LAPTDF. Por ello, el segundo instrumento que se propone incorporar al ordenamiento citado, es precisamente la planeación en materia de prevención y control de la contaminación por ruido en el DF; situación que coincide con lo previsto en la LCCACBA, ya que ordena a la autoridad de aplicación la emisión de un plan de actuación permanente en materia de ruido y vibraciones⁵⁸.

Sin embargo, para no tener que crear mecanismos de planeación para cada una de las materias que regula la LAPTDF, lo que se establece son disposiciones expresas sobre la prevención y control de la contaminación por ruido en el DF que deberán ser observadas en la elaboración del PSADF correspondiente.

Dichas disposiciones también se incorporan en la Sección V del Capítulo III del Título Quinto de la LAPTDF, relativa a la “contaminación térmica, visual y la generada por ruido”, incluyendo lo siguiente:

a) La adición de un artículo 151 Bis 5 que contenga:

⁵⁵ Fracción II del artículo 19 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

⁵⁶ Artículo 26 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

⁵⁷ El artículo 33 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal establece que “*Los programas sectoriales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica de desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. Deberán tomar en cuenta las previsiones contenidas en los programas delegacionales para el establecimiento de objetivos y metas en el ámbito territorial de aplicación. Su vigencia será de seis años y su revisión, y en su caso, modificación o actualización, deberá realizarse por lo menos cada tres años*”.

⁵⁸ Artículo 8o de la Ley N° 1.540 de Control de la Contaminación Acústica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- El mandato expreso de que el PSADF deberá contener un apartado relativo a la prevención y control de la contaminación generada por ruido;
- El contenido mínimo de dicho apartado, el cual abarcará lo siguiente:
 - El diagnóstico de la situación acústica imperante, para lo cual se contará con la información prevista en los mapas de ruido del DF;
 - La identificación de las zonas en los que se superen los límites máximos permisibles previstos en la normatividad técnica aplicable, así como las fuentes que generan el exceso de ruido y los horarios en los que se presente dicha situación, de conformidad con la información contenida en los mapas de ruido del DF;
 - Las metas y objetivos de calidad acústica que se planteen para atender los casos de las zonas y los horarios en los que se superen los límites máximos permisibles previstos en la normatividad técnica aplicable;
 - Las acciones que se propongan para prevenir, controlar, reducir o minimizar la contaminación generada por ruido en las zonas y los horarios identificados, y
 - La asignación de recursos, responsabilidades y tiempos para la ejecución, revisión y evaluación de las acciones que permitan alcanzar las metas y objetivos específicos, a efecto de prevenir, controlar, reducir o minimizar la contaminación generada por ruido en las áreas o zonas identificadas. De igual forma, la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública del DF y con las Delegaciones, a efecto de que se adopten las medidas necesarias para lograr los objetivos citados, de conformidad con lo previsto en el numeral 151 de la LPTDF, el cual reconoce la importancia de la colaboración de la SMA con dichas demarcaciones territoriales.

b) La adición de un artículo 151 Bis 6 que desarrolle los instrumentos que deberán considerar el contenido del apartado del PSADF, a efecto de definir sus alcances y vincularlos entre sí. En este sentido, se incluye la mención expresa de los instrumentos siguientes:

- Los programas de desarrollo urbano;
- El Programa de Ordenamiento Ecológico del DF;

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- Las autorizaciones de impacto ambiental;
- La Licencia Ambiental Única del DF;
- Los permisos y autorizaciones para la celebración de espectáculos en la vía pública o en lugares que no cuenten con licencia de funcionamiento, y
- Los permisos para operar giros con impacto ambiental vecinal o zonal.

4.3 Determinación de zonas de calidad acústica y distinción de niveles máximos permisibles en función de cada una de ellas

Como ya se mencionó, tanto la LCCACBA como la LRE se distinguen por contener regulaciones e instrumentos que facilitan el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, dichos ordenamientos establecen una clasificación de las áreas de sensibilidad acústica, lo que permite determinar objetivos de calidad acordes a los diferentes usos del suelo y actividades que se lleven a cabo.

De esta forma, la LCCACBA establece un catálogo muy detallado de las diferentes áreas de sensibilidad acústica en las que se clasifica el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, siendo éstas las siguientes:

- a) Ambiente exterior: (i) Tipo I: área de silencio zona de alta sensibilidad acústica; (ii) Tipo II: área levemente ruidosa; (iii) Tipo III: área tolerablemente ruidosa; (iv) Tipo IV: área ruidosa, y (v) Tipo V: área especialmente ruidosa, y
- b) Para ambiente interior: (i) Tipo VI: área de trabajo, y (ii) Tipo VII: área de vivienda.

Por su parte, la LRE también prevé una clasificación del territorio en diferentes áreas, con el objeto de determinar sus respectivos objetivos de calidad acústica, en función del uso del suelo predominante, a saber:

- a) Residencial;
- b) Industrial;
- c) Recreativo y de espectáculos;
- d) Terciario;
- e) Sanitario, docente o cultural;

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

f) Infraestructuras o equipamientos públicos, y

g) Espacios naturales que requieran especial protección contra la contaminación acústica.

De esta forma, los ordenamientos extranjeros citados ofrecen un mecanismo diferenciado para la prevención y el control de la contaminación acústica, que obedece a las diferentes situaciones que se presentan en las zonas urbanas.

Sin embargo, el régimen jurídico del ruido en el DF carece de este tipo de instrumento diferenciado, lo que obliga a las autoridades competentes a tener que aplicarlo de manera homogénea en toda la Ciudad de México; situación que no sólo no responde a la realidad, reflejada en el mapa de ruido para la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual establece un mosaico de emisiones sonoras provocadas por el tráfico vehicular, sino que imposibilita su aplicación efectiva.

Por lo tanto, se propone incorporar a la LAPTDF una serie de zonas de calidad acústica que atiendan a los usos de suelo y a las actividades preponderantes que se lleven a cabo en cada uno de los polígonos. En este sentido, la LDUDF contiene una clasificación de usos del suelo que debe considerarse para la definición de las zonas de calidad acústica en el DF, siendo éstas las siguientes⁵⁹:

a) En suelo urbano: (i) Habitacional; (ii) Comercial; (iii) De Servicios; (iv) Industrial; (v) Espacio Abierto, y (vi) Áreas Verdes;

b) En suelo de conservación: (i) Turístico; (ii) Recreación; (iii) Forestal; (iv) Piscícola; (v) Equipamiento rural; (vi) Agrícola; (vii) Pecuaria; (viii) Agroindustrial; (ix) áreas de valor ambiental, y (x) áreas naturales protegidas, y

c) En poblados rurales: (i) Habitacional Rural de Baja Densidad; (ii) Habitacional Rural; (iii) Habitacional Rural con Comercio y Servicios, y (iv) Equipamiento Rural.

Considerando la clasificación de usos del suelo citada, las zonas de calidad acústica propuestas para el territorio del DF abarcan las siguientes, ordenadas de mayor a menor sensibilidad:

Zonas de calidad acústica propuestas:	Definición y equivalencias con usos del suelo
a) Hospitalarias y	Zonas de calidad acústica para hospitales y centros educativos de

⁵⁹ Artículo 51 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

escolares	todos los tipos, niveles y modalidades.
b) Preservación ecológica	Zonas de calidad acústica para las áreas de preservación ecológica, zonas núcleo o equivalentes, de conformidad con el decreto o el programa de manejo de las áreas naturales protegidas.
c) Habitacional y áreas verdes	Zonas de calidad acústica para conjuntos habitacionales y conjuntos habitacionales mixtos que incluyan giros de bajo impacto, así como áreas verdes urbanas y áreas de valor ambiental. Usos del suelo previstos en la LDUDF: habitacional, habitacional rural de baja densidad, habitacional rural, habitacional rural con comercio y servicios, y áreas de valor ambiental.
d) Comercial, de servicios y de espectáculos	Zonas de calidad acústica para comercios, servicios y espectáculos, incluyendo giros de impacto vecinal o zonal, espacios públicos como plazas y centros comerciales. Usos del suelo previstos en la LDUDF: comercial y de servicios.
e) Rural	Zonas de calidad acústica para actividades agrícolas, pecuarias, forestales, piscícolas, agroindustriales, recreativas, ecoturísticas o de turismo rural o comunitario. Usos del suelo previstos en la LDUDF: turístico, recreación, forestal, piscícola, equipamiento rural, agrícola, pecuario, agroindustrial y zonas de amortiguamiento o equivalentes de las áreas naturales protegidas, de conformidad con el decreto o el programa de manejo correspondientes.
f) Transportes y vialidades	Zonas de calidad acústica para corredores de transporte, estacionamientos y vialidades.
g) Industrial	Zonas de calidad acústica para industrias y parques industriales.

Dicha clasificación servirá: (i) para el establecimiento de niveles máximos permisibles diferenciados para cada una de las categorías, los cuales serán definidos a través de la norma ambiental correspondiente, en atención a su naturaleza técnica, y (ii) para identificar las zonas donde, de conformidad con los mapas de ruido del DF, se superen dichos niveles, a efecto de que sean puntualmente atendidas mediante las metas y objetivos de calidad acústica previstos en el apartado del PSADF.

Por lo tanto, se propone adicionar un artículo 151 Bis 7 a la Sección V del Capítulo III del Título Cuarto de la LAPTDF, que: (i) faculte a la SMA a emitir la norma ambiental del DF en la que defina los límites máximos permisibles de ruido, y (ii) las zonas de calidad acústica del DF que deberá considerar para dichos efectos.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

4.4 Evaluación previa del impacto acústico de ciertas obras o actividades

El Derecho Ambiental reconoce que *“La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos”*⁶⁰ y, por lo tanto, que *“Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o restaurar, y en su caso, reparar los daños que cause, de conformidad con las reglas que establece esta Ley”*⁶¹. La relevancia otorgada al principio de la prevención obedece a (i) la dificultad que significa reparar las consecuencias negativas sobre el ambiente, las cuales incluso pueden llegar a ser irreversibles, y (ii) a que el efecto psicológico de la coacción suele ser limitado, ya que las sanciones son bajas y el infractor puede preferir cubrir las multas que corregir las actividades que provocan los daños⁶².

La prevención es definida por la LAPTDF como *“El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente”*⁶³. En este sentido, la prevención consiste en la posibilidad de adoptar medidas anticipadas de protección ambiental, con base en planteamientos científicos e información sobre los proyectos y sus posibles consecuencias.

Los instrumentos que permiten la aplicación del principio preventivo son las autorizaciones, concesiones, licencias o permisos que expiden u otorgan las autoridades competentes, toda vez que se erigen en controles administrativos previos de las obras o actividades⁶⁴. De esta forma, las autoridades responsables de su otorgamiento pueden ponderar, de manera previa, las implicaciones negativas sobre el ambiente de los proyectos que son sometidos a su consideración.

En este sentido, la EIA se erige en el instrumento preventivo por excelencia, situación reconocida por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual señala con el carácter de principio que *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”*⁶⁵.

⁶⁰ Fracción VI del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁶¹ Fracción VI del artículo 18 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

⁶² Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, Volumen I. Ed. Trivium. Madrid, 1991. P. 93.

⁶³ Artículo 5o de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

⁶⁴ Alenza García, José Francisco. Manual de Derecho Ambiental. Universidad Pública de Navarra. Pamplona, 2001. P. 45.

⁶⁵ Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

La EIA forma parte de uno de los instrumentos de la política de desarrollo sustentable del DF⁶⁶, y dicho ordenamiento la define como *“el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”*⁶⁷. En este sentido, la ley citada define al impacto ambiental como toda *“Modificación del ambiente, ocasionado por la acción del hombre o de la naturaleza”*⁶⁸.

Por lo tanto, es evidente que la EIA de ciertas obras o actividades deberá considerar los desequilibrios que podrían ocasionar en el ambiente derivado del ruido que generen, tanto en su construcción como operación, a efecto de que se eviten o se reduzcan al mínimo sus efectos negativos, con lo cual se pone de manifiesto la relación entre el instrumento que nos ocupa y la prevención y control de la contaminación acústica.

Empero, dicha relación no se ve reflejada en las disposiciones de la LAPTDF en materia de EIA, las cuales en ningún momento se refieren a este tipo de contaminación. Éste es el caso del artículo 52 de la LAPTDF, el cual detalla los instrumentos de política que deberán ser observados al realizar la EIA de las obras y actividades correspondientes, siendo éstos (i) los programas de ordenamiento ecológico del territorio; (ii) los programas de desarrollo urbano; (iii) las declaratorias de áreas de valor ambiental y de áreas naturales protegidas y sus programas de manejo; (iv) programas de rescate y recuperación, y (v) a las normas y demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Por ello, se propone reformar el artículo citado, para que sea congruente con la nueva disposición propuesta que señala los instrumentos que deberán considerar el contenido del apartado del PSADF (artículo 151 Bis 6). De esta forma, al momento de evaluar ciertas obras o actividades sujetas al procedimiento de EIA, la autoridad competente deberá considerar, en materia de ruido: (i) los diagnósticos derivados de los mapas de ruido; (ii) las zonas en las que se superen los límites máximos permisibles; (iii) las metas y objetivos específicos que permitan atender dichos casos, y (iv) las acciones que se propongan para prevenir, controlar, reducir o minimizar la contaminación generada por ruido en las zonas identificadas.

⁶⁶ Fracción V del artículo 19 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

⁶⁷ Artículo 44 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

⁶⁸ Artículo 50 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Por su parte, el artículo 53 de la LAPTDF contiene los supuestos en los que podrá concluir el procedimiento de EIA, siendo éstos los siguientes:

- a) Autorizar la instrumentación de los programas, así como la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados (fracción I);
- b) Autorizar la instrumentación de los programas, así como la realización de la obra o actividad de que se trate, sujetándose a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación (fracción II), y
- c) Negar la autorización solicitada (fracción III).

En el caso de la negación de la autorización solicitada, la disposición citada establece cuatro supuestos que justifican dicha resolución, destacando para efectos de la presente iniciativa el previsto en el inciso a), que a la letra establece lo siguiente: *“Se contraponga con lo establecido en esta Ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas, las normas ambientales del Distrito Federal, los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano y demás disposiciones legales aplicables”*. En este sentido, se propone reformar el inciso a) de la fracción III del artículo 53 de la LAPTDF, a efecto de que las autorizaciones en materia de EIA también sean negadas, cuando trasgredan lo dispuesto en el apartado del PSADF en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido. Con ello, se otorgan elementos adicionales a la autoridad competente para negar las autorizaciones en materia de EIA, desde la perspectiva de la prevención y el control de la contaminación generada por ruido, por aquellas obras o actividades sujetas a dicho procedimiento evaluatorio.

4.5 Instrumentos económicos para la prevención y control de la contaminación por ruido

Como ya se mencionó, la LAPTDF dedica el Capítulo IX de su Título Tercero a los instrumentos económicos, los cuales se clasifican en fiscales, financieros y de mercado. En este sentido, mediante el artículo 69 de la LAPTDF se crea el Fondo Ambiental Público (en adelante FAP), el cual se erige como el principal instrumento económico de carácter financiero del presente ordenamiento. En atención a dicha importancia, se sugiere revisar las hipótesis previstas para el destino de los recursos del FAP, a efecto de determinar si incluyen la posibilidad de apoyar la prevención y el control de la contaminación provocada por ruido. En este sentido, el artículo 69 de la LAPTDF ordena expresamente que los recursos del FAP se destinen a:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- a) La realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico (fracción I);
- b) La vigilancia y conservación de los recursos naturales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica (fracción II);
- c) El manejo y la administración de las áreas naturales protegidas (fracción III);
- d) La restauración y conservación, así como la elaboración de los programas de manejo de las áreas de valor ambiental (fracción IV);
- e) El desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley (fracción V);
- f) La retribución por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales (fracción VI);
- g) La retribución por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica (fracción VII);
- h) El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente (fracción VIII);
- i) El cuidado y protección de los animales del DF (fracción IX);
- j) La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico (fracción X), y
- k) La reparación de daños ambientales (fracción XI).

De las fracciones citadas llama la atención que entre las acciones que se apoyan mediante los recursos del FAP no se incluyan las encaminadas a la prevención y control del ruido.

Consecuentemente, se propone reformar el numeral 69 de la LAPTDF, a efecto de incluir una nueva fracción XIII que permita destinar una parte de los recursos del FAP a acciones para la prevención y el control del ruido; particularmente (i) aquellas identificadas previamente mediante el apartado correspondiente del PSADF, y (ii) en los establecimientos mercantiles que señale la nueva redacción del artículo 30 de la LEMDF.

Con ello, se establece por mandato expreso de ley la existencia de recursos para financiar algunas de las acciones previstas en el apartado del PSADF en materia de contaminación

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

por ruido, que facilitan la consecución de las mismas. De igual forma, se cumple lo dispuesto en la propia LAPTDF, en el sentido de que los instrumentos económicos tienen por objeto, entre otros, complementar a los demás instrumentos de la política de desarrollo sustentable del DF.

4.6 Creación de laboratorios ambientales especializados en la medición de ruido

Por último, considerando que (i) existen una serie de NOM en materia de contaminación por ruido, y (ii) en el DF se encuentra vigente la NADF-005-AMBT-2006, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras, resulta oportuno contar con laboratorios ambientales capacitados para realizar dichas mediciones.

Por ello, se propone reformar el artículo 200 de la LAPTDF, a efecto de que la SMA emita los lineamientos y procedimientos para autorizar el establecimiento de laboratorios que realicen la medición de las emisiones sonoras, de conformidad con lo previsto en la norma ambiental del DF correspondiente.

5. Heterogeneidad de niveles máximos permisibles previstos en diferentes ordenamientos

De la revisión del régimen jurídico del ruido se pudo constatar que existen tres ordenamientos legales aplicables al DF que establecen niveles máximos permisibles de emisión de ruido, a saber:

- a) La NOM-081-ECOL-1994 límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición, la cual se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública;
- b) El artículo 30 de la LEMDF, que establece los límites máximos permisibles para las emisiones sonoras dentro de establecimientos mercantiles, y
- c) La NADF-005-AMBT-2006, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el DF.

De la lectura de los ordenamientos legales citados, se desprende que los límites máximos permisibles de emisión de ruido en el DF establecidos en ellos no son coincidentes, tal como se refleja en la siguiente tabla:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Rango de horario	NOM-081-ECOL-1994	Art. 30 LEMDF	NADF-005-AMBT-2006
6 a 22 horas	68 decibeles	85 decibeles	65 decibeles (6 a 20 horas)
22 a 6 horas	65 decibeles	75 decibeles	62 decibeles (20 a 6 horas)

En este sentido, la LEMDF establece niveles máximos permisibles de emisión de ruido más laxos incluso que la Norma nacional, mientras que la Norma local contiene los niveles más estrictos y prevé rangos de horario distintos de aquéllas.

Por ello, se estima conveniente homogeneizar tanto los valores como los rangos de horario en los que resultan aplicables. Incluso sería más oportuno que en el ámbito local únicamente existiera una norma que estableciera niveles máximos permisibles de emisión de ruido; máxime, si se toma en cuenta que el establecimiento de este tipo de rangos constituye el objetivo primordial de la regulación en la materia.

Considerando lo anterior y atendiendo a que se trata de un asunto eminentemente técnico, se propone eliminar el contenido vigente del artículo 30 de la LEMDF⁶⁹, relativo a los límites máximos permisibles para las emisiones sonoras dentro de establecimientos mercantiles, y que dicha materia sea regulada de manera integral por una Norma Ambiental, toda vez que, de conformidad con la fracción I del artículo 36 de la LAPTDF, éstas tienen por objeto establecer, entre otros, *“Los requisitos o especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana que pudiera afectar la salud, la conservación del medio ambiente, la protección ecológica o provoca daños al ambiente y los recursos naturales”*.

⁶⁹ “Artículo 30.- Los límites máximos permisibles para las emisiones sonoras dentro de establecimientos mercantiles se determinan en función de decibeles ponderados en A (dB(A)). Dentro de los establecimientos mercantiles los límites máximos de emisiones sonoras, sin importar su fuente, se llevará a cabo dentro del rango y horarios que se indican a continuación, sin perjuicio de las obligaciones específicas que en materia de horarios establezcan estas y otras leyes:

a) De las 6:00 a 22:00 horas 85 dB (A), y

b) De las 22:00 a las 6:00 horas será de 75dB(A).

En los establecimientos mercantiles que funcionan como salas de cine y cuyo ruido o emisiones sonoras no se perciban en el exterior de sus instalaciones, el límite máximo será de 99 dB(A), sin restricción de horario, siempre que los excedentes se generen en forma breve, interrumpida y fluctuante.

Los procedimientos de medición se realizarán conforme a lo que se establezca en el Reglamento de Verificación Administrativa, con base en la Norma Oficial Mexicana correspondiente.”

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

6. Obligatoriedad de medición del ruido interno en ciertos establecimientos

La Ley Ambiental del Estado de Nuevo León⁷⁰ destaca por el hecho de obligar a los establecimientos comerciales o de servicios cuyo giro sea el de restaurante-bar, bar, discoteca, centro nocturno o centro de espectáculo, a instalar sistemas electrónicos que informen a los usuarios y personal expuesto a contaminación auditiva, los niveles de emisiones sonoras presentes, a efecto de que conozcan si se encuentran dentro del rango permitido o si se han excedido⁷¹.

Dicha norma se incorporó al ordenamiento ambiental del Estado de Nuevo León, mediante una iniciativa de reformas y adiciones que fue publicada en el Periódico Oficial el 13 de abril de 2012. El dictamen de la iniciativa en comentario resalta que la reforma obedece al hecho de que los ordenamientos federales y locales en la materia *“no regulan los límites permisibles hacia el interior del local o establecimiento con lo cual se deja de proteger a los usuarios y personal expuesto a riesgos de salud por contaminación auditiva”*⁷².

En este sentido, la disposición citada se erige en un mecanismo de transparencia en materia de contaminación por ruido, que permite a los directamente afectados conocer la incidencia que sufren por este tipo de contaminación en establecimientos donde es característica y que, en última instancia, los convierte en coadyuvantes de la aplicación de la normatividad aplicable en la materia.

Asimismo, resulta congruente con el principio de la corresponsabilidad en materia ambiental, reconocido: (i) en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que reza que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”*⁷³; (ii) en la LGEEPA, que establece *“Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico”*⁷⁴, y (iii) en la LPTDF, que dispone que *“Es deber de las autoridades ambientales del Distrito Federal garantizar el acceso de los ciudadanos a la información sobre el medio ambiente y la participación corresponsable de la sociedad en general, en las materias que regula la presente Ley”*⁷⁵.

⁷⁰ Publicada en el Periódico Oficial No. 84 de fecha 15 de julio de 2005.

⁷¹ Artículo 187 bis de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León.

⁷² Disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/dictamenes/6222lxxii/ Consultado el 22 de octubre de 2013, a las 16:00 hrs.

⁷³ Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

⁷⁴ Fracción III del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁷⁵ Fracción IV del artículo 18 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Por lo tanto, se propone incorporar una norma similar en el artículo 30 de la LEMDF, toda vez que dicha disposición se encuentra dedicada a regular los límites máximos permisibles de las emisiones sonoras dentro de los establecimientos mercantiles y, en dicho tenor, se ha propuesto la sustitución de su contenido, a efecto de que dichos límites no se encuentren regulados de manera dispersa por diferentes ordenamientos.

Al igual que el artículo 187 bis de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, la disposición propuesta obligará a los titulares de los establecimientos mercantiles (i) considerados como giros de impacto zonal, en los términos del artículo 26 de la LEMDF, y (ii) que determine la SMA mediante la norma ambiental correspondiente, a instalar equipos que (i) lo midan de manera constante y, mediante estos, (ii) informen a los usuarios y al personal sujeto a dicha contaminación, sobre los niveles a los que se encuentran expuestos.

Es oportuno recordar que la LEMDF define a los giros de impacto zonal como los establecimientos mercantiles en los que *“por sus características inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas, en los términos del artículo 26 de la presente Ley”*⁷⁶. Por ende, se justifica la medición permanente de los niveles de ruido en algunos establecimientos de esta categoría, los cuales serán definidos por la SMA de conformidad con sus emisiones contaminantes, a través de la emisión de la norma ambiental en la materia.

Finalmente, se propone obligar a los titulares de dichos giros a dar a conocer los efectos nocivos que ocasiona la exposición al ruido. Sobre el particular, cabe destacar que la publicitación de los peligros para la salud es una de las herramientas más efectivas en la reducción del consumo de tabaco, la prevención de la exposición al humo que provoca y, por lo tanto, en la reducción de la morbilidad y mortalidad relacionadas con su consumo⁷⁷.

La presente reforma permite desregular las emisiones al interior, proponiéndose su sustitución por medidas de política pública de carácter preventivo, como la obligación de que los establecimientos mercantiles instalen medidores de ruido, toda vez que se trata de instalaciones privadas a los que la gente accede voluntariamente y, por ende, aceptando los niveles de ruido registrados en ellas. De esta forma, lo que se busca en conjunto con instrumentos de carácter informativo, es concientizar a la ciudadanía sobre los efectos del ruido, de manera similar a lo que las políticas preventivas de salud pública han intentado hacer con el consumo de cigarrillos.

⁷⁶ Fracción XIV del artículo 2o de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

⁷⁷ Fracción V del artículo 1 Bis de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

Por otro lado, derivado de la reforma al artículo 30 de la LEMDF, resulta necesario adecuar el contenido de la fracción V del apartado B del artículo 10 de la misma Ley, relativo a la obligación de los establecimientos mercantiles de giros de impacto vecinal y zonal de instalar aislantes de sonido.

En consecuencia, considerando los fundamentos y motivos expuestos, los legisladores que suscriben someten a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY AMBIENTAL DE PROTECCIÓN A LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 5o, 19, 52, inciso a), fracción III del 53, 69 y 200 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, y se le adicionan los artículos 151 Bis, 151 Bis 1, 151 Bis 2, 151 Bis 3, 151 Bis 4, 151 Bis 5, 151 Bis 6, 151 Bis 7, 151 Bis 1 para quedar como sigue:

ARTÍCULO 5º.- Para los efectos de esta Ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y la Ley de Aguas del Distrito Federal, así como las siguientes:

...

RUIDO: Sonidos o vibraciones en niveles que produzcan alteraciones, molestias, riesgos o daños para la salud de las personas y sus bienes, o que causen impactos significativos sobre el ambiente;

...

ARTÍCULO 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:

I. ...

XV. Los mapas de ruido del Distrito Federal.

ARTÍCULO 52.- Al realizar la evaluación del impacto ambiental, la autoridad se ajustará, entre otros aspectos, a los programas de ordenamiento ecológico del territorio; a los programas de desarrollo urbano; a las declaratorias de áreas de valor ambiental y de áreas

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

naturales protegidas y sus programas de manejo, programas de rescate y recuperación; **al apartado del Programa Sectorial Ambiental en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido;** a las normas y demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

ARTÍCULO 53.- Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la autoridad competente emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente, en la que podrá:

I. ...

III. Negar la autorización solicitada, cuando:

a) Se contraponga con lo establecido en esta Ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas, las normas ambientales del Distrito Federal, los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, **la información y las prescripciones contenidas en el apartado del Programa Sectorial Ambiental en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido,** y demás disposiciones legales aplicables;

b) ...

ARTÍCULO 69.- Se crea el fondo ambiental público cuyos recursos se destinarán a:

I. ...

XIII. La instalación de tecnologías, equipos o materiales que permitan prevenir, controlar o medir la contaminación generada por ruido, en las fuentes identificadas en el apartado del Programa Sectorial Ambiental, así como en los establecimientos señalados en el artículo 30 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

ARTÍCULO 151 Bis.- Sin perjuicio de la distribución de competencias previstas en el presente y otros ordenamientos legales, las atribuciones específicas en materia de ruido se ejercerán de la siguiente manera:

I. A la Secretaría le corresponde:

a) Elaborar los mapas de ruido del Distrito Federal;

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

- b) Formular, ejecutar y evaluar el apartado del Programa Sectorial Ambiental del Distrito Federal en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido;**
- c) Establecer los límites máximos permisibles de ruido de las fuentes fijas y las móviles que, conforme a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no sean de competencia Federal;**
- d) Establecer los equipos, dispositivos y otros sistemas de reducción de emisiones que deban adoptar las fuentes fijas y las móviles que, conforme a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no sean de competencia Federal;**
- e) Ordenar al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal la realización de visitas de inspección a fuentes de ruido fijas que funcionen como establecimientos industriales, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido y, en su caso, iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo que corresponda;**
- f) Realizar acciones de inspección y vigilancia a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido por parte de las fuentes móviles que, conforme a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no sean de competencia Federal y, en su caso, iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo que corresponda;**
- g) Determinar medidas de seguridad adicionales a las impuestas por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal al practicar las visitas de inspección que ordene a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido, y**
- h) Determinar las sanciones administrativas que deriven del procedimiento administrativo que, en su caso, se inicie.**

II. A las Delegaciones les corresponde:

- a) Colaborar con la Secretaría en la elaboración de los mapas de ruido especiales, así como en la ejecución del apartado del Programa Sectorial Ambiental del Distrito Federal en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido;**

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

b) Ordenar al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal la realización de visitas de inspección a fuentes de ruido fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido y, en su caso, iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo que corresponda;

c) Determinar medidas de seguridad adicionales a las impuestas por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal al practicar las visitas de inspección que ordenen a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido, y

d) Determinar las sanciones administrativas que deriven del procedimiento administrativo que, en su caso, se inicie.

III. Al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal le corresponde:

a) Practicar las visitas de inspección ordenadas por la Secretaría y las Delegaciones, así como las ordinarias previstas en su programa anual de verificación, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido y, en su caso, establecer medidas de seguridad, y

b) Ejecutar las medidas de seguridad adicionales y las sanciones administrativas determinadas por la Secretaría y las Delegaciones por el incumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ruido.

IV. A la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde detener y presentar ante el Juez Cívico a los probables infractores que ocasionen ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o representen un riesgo a la salud y el ambiente de los vecinos, en los términos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

ARTÍCULO 151 Bis 1.- Para verificar el cumplimiento de los límites máximos permisibles de ruido previstos en las Normas Oficiales Mexicanas o Normas Ambientales que resulten aplicables a las fuentes móviles que se encuentren en estado de encendido o que circulen en el Distrito Federal, la Secretaría podrá llevar a cabo acciones de inspección y vigilancia, pudiendo detener la marcha o circulación de los vehículos automotores que se presuman contaminantes en virtud del ruido que emitan, a fin de llevar a cabo la verificación y, en su caso, iniciar el procedimiento administrativo que corresponda.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

ARTÍCULO 151 Bis 2.- Los mapas de ruido son los instrumentos de política de desarrollo sustentable elaborados por la Secretaría, los cuales tienen por objeto conocer la situación acústica en el Distrito Federal, y para ello se desarrollarán a través de las siguientes modalidades:

- I. General, para todo el territorio del Distrito Federal, y**
- II. Especial, para aquellas zonas donde se presente una mayor incidencia de ruido.**

ARTÍCULO 151 Bis 3.- Los mapas de ruido deberán contener, por lo menos:

- I. La zona o zonas a monitorear;**
- II. La situación acústica existente en la zona o zonas a monitorear;**
- III. Las zonas y horarios donde se presenten casos en los que se superen los límites máximos permisibles;**
- IV. La identificación de las fuentes que provocan que se supere los límites máximos permisibles, y**
- V. El número de personas afectadas en las zonas donde se superan los límites máximos permisibles.**

ARTÍCULO 151 Bis 4.- Los mapas de ruido deberán ser revisados y, en su caso, actualizados, cuando menos cada 4 años, o antes si se presenta información que lo justifique.

ARTÍCULO 151 Bis 5.- El Programa Sectorial Ambiental deberá incluir un apartado en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido, el cual será elaborado de conformidad con los mapas de ruido, y contendrá por lo menos:

- I. El diagnóstico de la situación acústica existente;**
- II. La zona o zonas en las que se superen los límites máximos permisibles, así como las fuentes que generan el exceso de ruido y los horarios correspondientes;**
- III. Las metas y objetivos específicos de calidad acústica establecidos en función de los casos en los que se superen los límites máximos permisibles, en la zona o zonas identificadas;**

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

IV. Las acciones necesarias para prevenir, controlar, reducir o minimizar la contaminación generada por ruido en la zona o zonas identificadas, y

V. La asignación de:

a) Recursos para la ejecución de las acciones que permitan alcanzar las metas y objetivos específicos, a efecto de prevenir, controlar, reducir o minimizar la contaminación generada por ruido en la zona o zonas identificadas;

b) Responsabilidades de la Secretaría, así como las acciones de coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y con las Delegaciones, y

c) Tiempos de ejecución, revisión y evaluación de resultados.

ARTÍCULO 151 Bis 6.- La información y las prescripciones contenidas en el apartado del Programa Sectorial Ambiental en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido, deberán ser observadas en:

I. Los programas de desarrollo urbano;

II. El Programa de Ordenamiento Ecológico;

III. Las autorizaciones en materia de impacto ambiental de obras o actividades;

IV. El otorgamiento de la Licencia Ambiental Única para el Distrito Federal;

V. Los permisos y autorizaciones para la celebración de espectáculos públicos en la vía pública o en lugares que no cuenten con la licencia de funcionamiento correspondiente, y

VI. Los permisos para operar un giro con impacto vecinal o zonal.

ARTÍCULO 151 Bis 7.- La Secretaría, a través de la norma ambiental para el Distrito Federal correspondiente, definirá los límites máximos permisibles de ruido en exteriores, en función de las zonas de calidad acústica siguientes:

I. Hospitalarias y escolares;

II. Preservación ecológica;

III. Habitacional y áreas verdes;

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

IV. Comercial, de servicios y de espectáculos;

V. Rural;

VI. Transportes y vialidades, y

VII. Industrial.

ARTÍCULO 200.- La Secretaría establecerá los lineamientos y procedimientos para autorizar laboratorios ambientales de análisis de contaminantes en el aire, agua, suelo, subsuelo, materiales o residuos, **así como para la medición de emisiones de ruido y vibraciones**, atendiendo las acreditaciones y reconocimientos que de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, hayan obtenido dichos laboratorios.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman los artículos 10 y 30 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 10.- Los Titulares de los establecimientos mercantiles de bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal tienen las siguientes obligaciones:

Apartado A:

I. a XIV. ...

Apartado B:

Además de lo señalado en el Apartado A, los titulares de los establecimientos mercantiles de giros de impacto vecinal e impacto zonal respectivamente, deberán:

I. a IV. ...

V. Instalar aislantes de sonido para **ajustar sus emisiones de ruido a los niveles máximos permitidos por **la** normatividad ambiental, **a fin de no afectar** el derecho de terceros;**

VI....

...

Artículo 30.- Los titulares de establecimientos mercantiles considerados como giros de impacto zonal, que determine la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal mediante la norma ambiental correspondiente, deberán instalar sistemas electrónicos que midan e informen a los usuarios y al personal expuesto los

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

niveles de emisiones sonoras presentes, así como exhibir en lugar visible para el público y con caracteres legibles, información sobre los efectos nocivos a la salud provocados por la exposición a niveles elevados de ruido.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales o reglamentarias que contravengan a las establecidas en el presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO.- Las disposiciones reglamentarias del presente Decreto deberán ser expedidas o adecuadas dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

ARTÍCULO CUARTO.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias que deriven del presente Decreto, seguirán en vigor aquéllas que no lo contravengan.

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal contará con un plazo de 180 días hábiles para expedir el mapa general de ruido del Distrito Federal;

ARTÍCULO SEXTO.- Una vez expedido el mapa general de ruido del Distrito Federal, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal contará con un plazo de 90 días hábiles para formular las adecuaciones al Programa Sectorial Ambiental, incorporando el apartado en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido a que se refiere el presente Decreto;

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Una vez publicadas las adecuaciones al Programa Sectorial Ambiental, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal verificará que las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, incorporen las asignaciones para el cumplimiento de las metas, objetivos, acciones y tiempos previstos en el apartado en materia de prevención y control de la contaminación generada por ruido;

ARTÍCULO OCTAVO.- Una vez publicadas las adecuaciones al Programa Sectorial Ambiental, las secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Medio Ambiente del Distrito Federal, contarán con un plazo de 180 días hábiles para formular las adecuaciones al Programa General de Desarrollo Urbano y al programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal;

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, para fortalecer el régimen jurídico de la contaminación por ruido.

ARTÍCULO NOVENO.- La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal contará con un plazo de 180 días hábiles para elaborar y publicar la norma ambiental para el Distrito Federal prevista en el presente Decreto, y

ARTÍCULO DÉCIMO.- La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal contará con un plazo de 90 días hábiles para expedir los lineamientos y procedimientos para autorizar laboratorios ambientales para la medición de emisiones de ruido y vibraciones.