



RECOMENDACIÓN 110/1991

México, D.F., a 8 de noviembre de 1991

ASUNTO: Caso del C. JORGE GONZALEZ TORRES Y OTROS

C. Lic. Patricio Chirinos Calero,

Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología;

C. Dr. Jesús Kumate Rodríguez,

Secretario de Salud;

C. Lic. Manuel Camacho Solís,

Jefe del Departamento del Distrito Federal;

C. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza,

Gobernador Constitucional del Estado de México,

Presentes

Muy distinguidos Señores:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los Arts. 2º y 5º, fracción VII, del Decreto Presidencial que la creó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, así como el Acuerdo 2/90 del Consejo de la Comisión Nacional sobre la competencia para reconocer las quejas de carácter ecológico, ha examinado los elementos relacionados con la queja presentada por el Sr. Jorge González Torres y otros, y vistos los:

I. - HECHOS

El 12 de marzo de 1991 el Sr. Jorge González Torres y otros presentaron un escrito de queja ante esta Comisión Nacional, por presuntas violaciones a los Derechos Humanos relacionados con la protección a la vida, a la salud y al derecho a la información por parte de funcionarios de las Secretarías de Salud (SS) y de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), del Departamento del Distrito Federal (DDF) y del Gobierno del Estado de México. El Sr. Jorge González Torres y otros solicitaron:

1. "Iniciar la investigación para el esclarecimiento de las violaciones a los Derechos Humanos que protegen la vida, la salud y la información por parte de la SEDUE, la SS, el DDF y Gobierno del Estado de México."

2. "Solicitar a las autoridades responsables mencionadas un informe sobre los hechos que se reclaman."
3. "Que la Comisión Nacional de Derechos Humanos emita una recomendación a las autoridades responsables, a fin de que:
 - a) Tomen las medidas y acciones necesarias para enfrentar con atingencia y responsabilidad, el grave problema de la infición.
 - b) Informen a la población "en forma veraz, oportuna y completa, a través de la radio y la televisión, de las máximas concentraciones de contaminantes en el momento en que ocurren; terminando con la práctica actual de informar un día después, y en promedios".
 - c) "Orienten a la población, a través de los mismos medios, acerca de las medidas preventivas que la población puede adoptar para preservar su salud y su vida; alertando de manera especial a la población, cuando los índices de contaminación rebasen los 200 IMECAS."

En atención al escrito de queja del Sr. Jorge González y otros, esta Comisión Nacional solicitó información sobre el particular a la SEDUE, a la SS, al DDF y al Gobierno del Estado de México, mediante los oficios Núm. 6660; 6669; 6662; y 6753, de fechas 17 y 18 de julio del año en curso.

Las dependencias citadas respondieron a esta Comisión Nacional de la siguiente manera:

La Secretaría de Salud, por medio de la Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario, con oficio 03/667, de fecha 31 de julio del presente año, y el Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, con oficio 0669, fechado también el 31 de julio del año en curso. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de la Subsecretaría de Ecología, mediante oficio Núm. 400-388, de fecha 5 de agosto de 1991. El contenido de los oficios señalados será precisado en el capítulo de EVIDENCIAS de la presente Recomendación.

Por lo que toca al Gobierno del Estado de México, es importante señalar que hasta la fecha no ha dado contestación a la solicitud que le hizo esta Comisión Nacional.

El 26 de agosto de 1991, personal adscrito a esta Comisión Nacional se reunió con las Dras. Mercedes Juan López y Cristina Cortina de Nava, Subsecretaria de Regulación Ambiental y Directora General de Seguimiento Ambiental de la Secretaría de Salud, respectivamente, con el propósito de solicitar información complementaria a la proporcionada en el oficio referido en el párrafo que antecede.

Con ese mismo propósito, funcionarios de esta Comisión Nacional sostuvieron el 11 de septiembre del presente año una reunión de trabajo con el Subsecretario de Ecología, físico Sergio Reyes Luján.

De los resultados de ambas entrevistas se hará mención en el apartado de EVIDENCIAS del presente documento.

II. - EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El oficio enviado por el arquitecto Jorge Gamboa de Buen del DDF, en el cual se da respuesta a satisfacción, y los oficios de respuesta enviados por la SEDUE, y la SSA, en los que se pudo observar la concurrencia de los siguientes elementos:
 - a) Las dependencias coinciden en señalar que el problema de la contaminación atmosférica de la ciudad de México y su zona conurbada es grave y que debe atenderse de una manera urgente y decidida.
 - b) En relación con la información que se otorga a la población sobre la calidad del aire, señalaron que:
 - Desde el segundo semestre de 1986, diariamente se informa a la población, a través de los medios de comunicación masiva, la calidad del aire en la zona metropolitana.
 - Con el propósito de cubrir la necesidad de comunicar en tiempo real la situación de la calidad del aire, la SEDUE informa a los medios radiofónicos desde el mes de mayo, cada hora, el índice de contaminación.
 - Se ha informado a la población las horas más desfavorables para el desempeño de actividades al aire libre y las medidas de prevención que debe tomar.
 - Se ha informado sistemáticamente y con oportunidad que el ozono y las partículas suspendidas en el aire frecuentemente rebasan los límites de calidad del aire; pero también se ha comunicado a la población que las medidas instrumentadas para contrarrestar la contaminación han dado resultados satisfactorios en la disminución del bióxido de azufre, monóxido de carbono, plomo y oxido de nitrógeno.
 - Se está reforzando y ampliando la Red de Monitoreo Atmosférico que informará a la población en pantallas electrónicas, ubicadas estratégicamente, la calidad del aire en tiempo real.

- En época invernal el personal técnico de la SEDUE trabaja las 24 horas del día, con el propósito de mantener informada permanentemente a la población.
- c) Respecto a los parámetros que se utilizan para medir e informar la calidad del aire, precisan que:
- La contaminación se expresa a través del Índice Metropolitano de Calidad del Aire (IMECA), debido a la metodología simplificada internacionalmente establecida con fines de divulgación, ya que ello evita el uso de tecnicismos y/o unidades de medición de difícil comprensión .
 - El índice IMECA se usa en los Estados Unidos de Norteamérica y en Europa para facilitar la comprensión de los resultados por la ciudadanía.
 - La información de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA) que se brinda a la población ha sido sujeta desde su inicio a un programa externo de control y a su aseguramiento de calidad por parte de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.
 - Los índices IMECA se informan a partir de promedios, v. gr., el nivel de ozono se ofrece cada hora, toda vez que "carecería de sentido reportar máximos y mínimos que puedan ocurrir y variar por causas aleatorias".
 - Existe un banco de datos sobre la calidad del aire en la SEDUE, en que se registra minuto a minuto los índices de contaminación, tanto en su formato original como en su formato IMECA. Dicho banco de información puede ser consultado por quien lo solicite, a través de los canales oficiales.
 - En junio de 1991, por Decreto Presidencial, se creó el Consejo Consultivo de la Calidad del Aire de la Ciudad de México, integrado por diez especialistas ^{3/4}no gubernamentales^{3/4} quienes, entre otras tareas, tienen la de vigilar la consistencia y validez de la información sobre la calidad del aire.
- d) Acerca de las medidas y acciones para enfrentar la contaminación, los organismos acotan lo siguiente:
- Los problemas de contaminación atmosférica que enfrenta la ciudad de México tienen raíces que se extienden por toda la trama metropolitana de relaciones de producción, convivencia urbana, transporte y consumo. Asimismo, la contaminación atmosférica en la zona metropolitana se debe observar como un proceso causado por la convergencia de múltiples factores humanos, económicos, sociales y atmosféricos.

- El Gobierno de la República no puede influir en todas las variables relevantes que generan la contaminación, pues ello lesionaría intereses generales legítimos, violentaría las expectativas de ciudadanos y sectores sociales, situación que dislocaría el desarrollo normal de la vida metropolitana.
 - Sin embargo, en aquellas variables sujetas a intervención gubernamental se han logrado avances significativos, a través del Programa Integral Contra la Contaminación Ambiental (PICCA); algunas de las acciones emprendidas son: abastecimientos de gasolina de calidad internacional, sin plomo, para ser usada en vehículos con convertidores catalíticos; sustitución de combustóleo por gas natural en las plantas termoeléctricas y en las principales industrias; sustitución total de vehículos y motores en RUTA-100, y cambio gradual de COMBIS, microbuses y taxis por unidades con baja emisión de contaminación; cierre de la refinería de Azcapotzalco; cierre de industrias que no cumplen con la normatividad existente; programa "Hoy no Circula"; verificación obligatoria de vehículos; aplicación de las rutas del Metro; reforestación urbana y rural, etc.
 - La SEDUE ha avanzado notablemente en el diseño de su pronóstico de contaminación, lo cual permitirá actuar oportunamente para evitar situaciones de emergencia.
 - Existe un programa de control y abatimiento de fuentes contaminantes para casos de emergencia por contaminación atmosférica en el cual convergen, entre otras dependencias gubernamentales, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, coordinadas por la Secretaría de Gobernación.
 - La Secretaría de Salud (SS) promueve la capacitación del personal que participa en los programas "Invernal" 3/4orientación a la población para la prevención de las enfermedades relacionadas con el frío y la contaminación ambiental -, y "Emergencia" 3/4que entra en acción si el índice (IMECA) alcanza los 500 puntos -. Finalmente, se acota que la SS inició una campaña de comunicación social con el propósito de informar a la población de la zona metropolitana sobre los efectos a la salud por la exposición a contaminantes y de medidas para evitar la emisión de contaminantes y proteger la salud.
2. Las reuniones de trabajo sostenidas por miembros de esta Comisión Nacional con Diversos funcionarios de la Secretaría de Salud y Desarrollo Urbano y Ecología.
- a) En dichas reuniones se solicitó información a las Dras. Mercedes Juan López y Cristina Cortina de Nava sobre la contaminación ambiental y su impacto en la salud de los habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de México. Se aceptó por su parte que, independientemente de

los aspectos técnicos que se han aportado, se hace necesario revisar permanentemente, en coordinación con la SEDUE, las normas técnicas ecológicas correspondientes, especificando los niveles permisibles de emisión por contaminantes para la zona metropolitana de la ciudad de México; que el problema de la contaminación de la atmósfera es grave y que se hace necesario enfatizar las acciones preventivas de educación para la prevención, y recomendaciones en caso de efectos mayores de contaminación sobre la salud del individuo y de la comunidad; que para tal efecto se han iniciado algunas actividades en torno a la vigilancia epidemiológica de algunas enfermedades y su relación con los contaminantes; que existe una campaña de comunicación social; que el gobierno ha instrumentado acciones para contrarrestar la contaminación y sus efectos; que por parte de esa dependencia hay también un Programa contra la Contaminación de la Atmósfera. Se hizo referencia a la campaña de comunicación social que realizó la Secretaría de Salud durante el invierno de 1990 y se comunicó que ya está materialmente concluida la campaña para el próximo invierno; no se hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional lo relativo al Plan Nacional de Contingencia para Accidentes Ambientales, y ambas funcionarias se comprometieron a enviar a este organismo dicho plan. Igualmente se señaló que el Programa de Emergencia establece que, cuando los contaminantes lleguen al más alto índice (500 grados IMECA), cada dependencia ya tiene conocimientos de las acciones que debe asumir para emprenderlas de inmediato; lo cierto es que no se tiene conocimiento integral del citado plan por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- b) En la reunión efectuada con el Subsecretario de Ecología, físico Sergio Reyes Luján, el funcionario manifestó lo siguiente:

Que en el índice IMECA se informa en promedios por funcionalidad, toda vez que proporcionar todas y cada una de las lecturas que se hacen generaría "un mar de números"; que la SEDUE he hecho un esfuerzo importante para informar a la ciudadanía sobre la calidad del aire, y se comprometió a enterar a esta Comisión Nacional sobre los medios de comunicación utilizados y la frecuencia y horarios en los que se difunde dicha información; que se está reforzando el sistema de la Red de Monitoreo Atmosférico, con el fin de que permita contar con un pronóstico sobre el nivel de contaminación que se presentará al día siguiente de efectuada la estimación.

Por lo que se refiere al Plan de Contingencia Ambiental por Contaminación Atmosférica, señaló que "está diseñado pero no decretado"; sin embargo, esbozó en términos generales dicho plan y se comprometió con este organismo a enviar a la brevedad posible la información específica del mencionado plan.

III. - OBSERVACIONES

Al Sr. Jorge González Torres y otros les asiste la razón cuando señalan que el problema de la contaminación atmosférica en la ciudad de México y en el área conurbada es grave. Asimismo, su demanda de acciones e información es legítima. Sin embargo, es necesario señalar que en la elaboración de dichas demandas, los quejosos no consideraron, o no tomaron en cuenta, la información y acciones que se han instrumentado por las Secretarías de Salud, de Desarrollo Urbano y Ecología y por el Departamento del Distrito Federal para combatir la contaminación atmosférica y para que la ciudadanía se proteja de sus efectos.

De las respuestas de las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal se deduce que comparten la preocupación de los quejosos y reconocen que el problema de la contaminación existe y es grave. Asimismo, detallan la información y las acciones que el Gobierno de la República ha instrumentado para controlar y contrarrestar la contaminación ambiental y ofrecieron a esta Comisión Nacional ampliar la información proporcionada, o ratificarla si así lo requiere la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De conformidad con la competencia que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene para conocer quejas en materia ecológica, se considera que exclusivamente puede pronunciarse respecto de los siguientes aspectos:

"Que las autoridades informen, a través de los medios de comunicación, las máximas concentraciones de contaminantes en el momento en que ocurren; terminando con la práctica actual de informar un día después y en promedios."

"Que se alerte de manera especial a la población cuando los índices de contaminación rebasen los "IMECAS".

"Que se refuerce y amplíe la Red de Monitoreo Atmosférico que informará en pantallas electrónicas, ubicadas estratégicamente, a la población acerca de la calidad del aire en tiempo real."

Esta Comisión Nacional estima que uno de los problemas centrales respecto de la contaminación ambiental en la ciudad de México es la deficiente política de comunicación social de las entidades encargadas de controlar y contrarrestar las fuentes de contaminantes y de orientar a la ciudadanía sobre las medidas que se deben adoptar para salvaguardar su salud con base en información epidemiológica pertinente y para enfrentar situaciones de emergencia ambiental.

Del análisis de los documentos con que se cuenta y de las pláticas sostenidas con los diversos funcionarios, se puede concluir que, si bien es cierto que se han instrumentado medidas importantes para controlar y

contrarrestar las fuentes contaminantes en la ciudad de México, también lo es que la política de comunicación social al respecto carece de precisión.

En opinión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe darse a conocer a la población:

- a) La magnitud del problema de la contaminación ambiental en la ciudad de México;
- b) Las acciones emprendidas por los organismos encargados de atender el problema de la contaminación ambiental y las que se tiene proyectado realizar;
- c) La evaluación de la política de gestión de la calidad del aire, sustentada en el mejoramiento de la calidad de los combustibles, reestructuración del transporte urbano, prohibición de nuevas actividades contaminantes, recuperación de áreas ecológicas, control y disposición de desechos sólidos, instalación de sistemas de control de emisiones vehiculares e industriales, entre otras, contempladas en el "Programa Integral contra la Contaminación (PICCA)".
- d) Que la ciudadanía desconoce si existe o no un Plan de Contingencia Ambiental y de emergencia ecológica, y por ende, no sabría cómo actuar y/o a quien acudir para solicitar auxilio en ese caso. Esta carencia de información podría generar actitudes y comportamientos que complicarían, aún más, la contingencia ambiental.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos no sólo recibió toda la documentación de las autoridades respectivas a las cuales se ha hecho referencia en el cuerpo de esta Recomendación, sino que tuvo un constante diálogo con ellas, intercambiando ampliamente puntos de vista.

El funcionario ya mencionado del Departamento del Distrito Federal ha dado a conocer a esta Comisión Nacional el proyecto de medidas contra la contaminación atmosférica que próximamente pondrá en vigencia ese Departamento del Distrito Federal. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, ante tales medidas, tenía dos caminos a seguir: a) dar a conocer esta Recomendación tal y como se le ha venido preparando en los últimos seis meses, o b) ya no salir con ninguna Recomendación en este punto específico.

La Comisión Nacional se decidió por el primer camino, como un medio de colaboración con todas las autoridades que tienen a su cargo la resolución de este difícil problema y para que la sociedad se percate que esta Comisión Nacional está preocupada por el problema aludido, y haciendo lo necesario, sin

ninguna demagogia, a su alcance para unir sus esfuerzos a esta cuestión que afecta a todos los habitantes del Distrito Federal y zona conurbada.

En atención a lo anterior, es muy importante que las entidades públicas competentes, independientemente de los aspectos técnicos, difundan con mayor amplitud, permanentemente y de una manera clara y comprensible la información necesaria para que la ciudadanía conserve su salud, tanto en condiciones cotidianas como en aquellas situaciones de emergencia ambiental.

Por lo antes expuesto, y considerando que el problema de la contaminación ambiental generado en la zona urbana de la ciudad de México es grave y de difícil solución; que el derecho a la protección a la salud es uno de los derechos fundamentales del ser humano, lo cual en México es una garantía reconocida por la Constitución; que el derecho a un medio ambiente sano está vinculado estrechamente con los derechos civiles, culturales, económicos y sociales; que los problemas ecológicos necesitan estudios especializados, recursos económicos y el concurso de la sociedad y del Gobierno, esta Comisión Nacional se permite hacer a ustedes, señores Secretarios de Estado, señor Jefe del Departamento del Distrito Federal y señor Gobernador del Estado de México, con todo respeto, las siguientes:

IV. - RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Que las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Salud, el Departamento del Distrito Federal, y el Gobierno del Estado de México, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, informen con mayor amplitud, de manera clara y permanente, a través de los medios de comunicación masivos a la población de la ciudad de México y zona conurbada de la entidad mexiquense, sobre los efectos nocivos para la salud de la alteración del medio ambiente, las medidas concretas y específicas que debe adoptar la población para prevenir y evitar que la contaminación dañe su salud.

SEGUNDA.- Que se revise por grupos científicos especializados, las normas técnicas que permitan asegurar que un valor "IMECA" corresponde a la norma para cada contaminante y que los criterios de calidad del aire, establecidos a partir de 1977 y refrendados en 1982, representan en la actualidad, niveles de contaminación que al rebasar ciertos umbrales, deben generar acciones específicas de protección a la salud humana.

TERCERA.- Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología agilice la puesta en marcha del "Sistema de Pronóstico de Contaminación", y lleve a cabo esfuerzos adicionales en los medios de comunicación, en particular radio y televisión, lo cual permitirá que se actúe con oportunidad, para evitar situaciones de emergencia ambiental y estimular la participación ciudadana.

CUARTA.- Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología difunda ampliamente entre la opinión pública el Plan Nacional de Contingencia para Accidentes Ambientales; cuando y cómo debe operar, y qué organismos

públicos son los encargados de realizarlo, señalando explícitamente la competencia y responsabilidad de cada uno.

QUINTA.- Que la Secretaría de Salud oriente de una manera clara y precisa a la ciudadanía, y particularmente a la población médicamente sensible, sobre las acciones de educación para la salud que debe tomar para prevenir las enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental, dándole especial importancia a las que se deben adoptar en el periodo invernal.

SEXTA.- Que la Secretaría de Salud instrumente el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de carácter permanente en la zona metropolitana de la ciudad de México y zona conurbada, difundiendo resultados a la población en general con suficiente periodicidad haciendo énfasis en los factores de riesgo condicionantes de enfermedad.

SEPTIMA.- Que se lleve a cabo por las instancias que corresponda, la evaluación de las acciones emprendidas a través del Programa Integral contra la Contaminación Ambiental (PICCA) y se haga del conocimiento de la opinión pública, el resultado de dichos esfuerzos.

OCTAVA.- Que las autoridades responsables de cada una de las acciones comprendidas en esta Recomendación informen de manera periódica a esta Comisión Nacional, de los avances de dichas acciones.

NOVENA.- De conformidad con el acuerdo número 1/91 del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término del 15 días naturales, contados a partir de esta notificación. Igualmente solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de los 30 días naturales siguientes a esta notificación. La falta de presentación de las pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión Nacional de Derechos Humanos en libertad para hacer pública esta circunstancia.

MUY ATENTAMENTE

EL PRESIDENTE DE LA COMISION