

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, DE LA LEY GENERAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL Y DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS, EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE Y CONTINGENCIAS AMBIENTALES ATMOSFÉRICAS EN ZONAS METROPOLITANAS.

Quien suscribe, Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se adiciona un artículo 121 Bis a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; se adiciona un párrafo segundo al artículo 18 de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial; y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Exposición de motivos.

El aire que respiran los habitantes de las zonas metropolitanas de México se ha convertido en un problema de salud pública de primera magnitud, y sin embargo el marco legal federal que debería ordenar la respuesta institucional frente a las crisis de contaminación atmosférica es, en términos prácticos, inexistente para la mayoría del país. Mientras la Zona Metropolitana del Valle de México cuenta desde hace décadas con programas, protocolos y organismos de coordinación atmosférica que, aun con sus limitaciones, representan un modelo relativamente articulado, el resto de las zonas metropolitanas de la república opera sin obligaciones legales mínimas en la materia. La contingencia no es un problema de la capital: es un fenómeno nacional en expansión.

El 2 de junio de 2026, el Comité de Contingencia Atmosférica de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez declaró una precontingencia ambiental por partículas PM2.5, derivada de quemas de pastizales, emisiones vehiculares y condiciones meteorológicas adversas que favorecieron la acumulación de contaminantes. En las 24 horas previas a la declaratoria, el índice de calidad del aire registró valores de hasta 54 microgramos por metro cúbico, superando los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Ese episodio no es un accidente ni una anomalía. Es la expresión territorial de una falla sistémica: México tiene 92 metrópolis reconocidas que concentran más de 82 millones de habitantes,¹ pero no cuenta con una regulación federal que obligue a todas ellas a contar con protocolos de contingencia atmosférica, a vincular las autorizaciones de quema con los umbrales de calidad del aire, a restringir la circulación vehicular durante emergencias, ni a prohibir la quema de residuos a cielo abierto en sus perímetros urbanos. Cada zona opera con la voluntad política de sus gobiernos locales, cuando opera, y con los recursos que logra conseguir. La desigualdad de capacidad institucional se traduce en desigualdad de derecho al aire limpio.

La protección constitucional del derecho a un medio ambiente sano está establecida en el artículo 4°, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y que el Estado garantizará el respeto a ese derecho. El vínculo con la salud humana, también consagrado en el artículo 4° constitucional, convierte la calidad del aire en una materia donde concurren cuando menos dos derechos fundamentales de naturaleza social: el medio ambiente sano y la salud.

En el ámbito legal secundario, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es el ordenamiento rector en materia ambiental. Su artículo 110 establece que las emisiones de contaminantes deben ser reducidas y controladas para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la

¹ SEDATU, CONAPO, INEGI. Metrópolis de México 2020. Publicado el 19 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020>

población. Su artículo 111 otorga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) atribuciones para expedir normas oficiales mexicanas sobre emisiones en casos de contingencias.² Sin embargo, el artículo 111 Bis, que regula las licencias de funcionamiento de fuentes fijas de jurisdicción federal, está orientado exclusivamente al control de instalaciones industriales, no a la coordinación metropolitana plurimunicipal durante episodios de contaminación aguda. El Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, publicado originalmente en 1988 y reformado en 2014, regula las fuentes fijas y móviles de competencia federal pero tampoco establece un marco de coordinación para contingencias en zonas metropolitanas que involucren a dos o más municipios o entidades federativas.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) regula la prevención y combate de incendios forestales y el manejo de la quema de biomasa en terrenos forestales,³ pero no contiene disposición alguna que vincule la autorización o tolerancia de quemas con los umbrales de calidad del aire vigentes en las zonas metropolitanas colindantes. La Comisión Nacional Forestal actúa bajo una lógica de gestión del territorio forestal desvinculada de la emergencia sanitaria urbana que sus acciones, o su omisión, pueden provocar.

La Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV) reconoce expresamente que las autoridades competentes deben aplicar medidas para controlar y reducir la contaminación del aire y la emisión de gases de efecto invernadero derivados del transporte.⁴ No obstante, no establece protocolos obligatorios de restricción vehicular graduada durante contingencias atmosféricas declaradas fuera de la Megalópolis, dejando ese mecanismo al arbitrio de cada entidad.

² Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Artículo 111 Bis. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). Artículo 129 y concordantes. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS.pdf>

⁴ Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV). Artículo 18. Publicada en el DOF el 17 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMSV.pdf>

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) define competencias municipales sobre residuos sólidos urbanos,⁵ pero no contiene prohibición expresa de la quema a cielo abierto de residuos en perímetros metropolitanos. Esa prohibición existe, en el mejor de los casos, dispersa en reglamentos municipales heterogéneos y de difícil aplicación coordinada. La laguna legal tiene consecuencias sanitarias directas: la quema de residuos sólidos urbanos es una de las fuentes primarias de partículas PM2.5 en las periferias metropolitanas.

El cuadro resultante es el de un sistema normativo que tiene todas las piezas del rompecabezas por separado pero nunca las ha ensamblado para proteger el aire de las zonas metropolitanas del país fuera de la excepción que representa el Valle de México. Esta iniciativa propone armar dicho ensamblaje.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha consolidado una doctrina robusta sobre el derecho a un medio ambiente sano. En el Amparo en Revisión 307/2016, el Pleno estableció que este derecho tiene naturaleza autónoma, con dimensión individual y colectiva, y que el Estado tiene obligaciones positivas de garantía que van más allá de la mera abstención de dañar el ambiente.⁶ Ese criterio es directamente aplicable al vacío normativo que esta iniciativa pretende llenar: la ausencia de un mandato legal federal que ordene la respuesta coordinada ante emergencias atmosféricas no es una omisión neutral; es una forma de incumplir la obligación de garantía que el artículo 4° constitucional impone al Estado mexicano.

En materia de derechos sociales, la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.) del Pleno de la SCJN, con registro digital 2006186, establece con claridad el principio de progresividad: el Estado no puede retroceder injustificadamente en el nivel de protección de los derechos y debe avanzar gradualmente en su ampliación.⁷ Mantener una regulación insuficiente cuando existe un modelo funcional, el de la

⁵ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR). Artículos 9 y 96. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPGIR.pdf>

⁶ SCJN. Amparo en Revisión 307/2016. Pleno. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. El fallo consolida el derecho a un medio ambiente sano como derecho humano autónomo tutelado por el artículo 4° constitucional, con dimensión colectiva e individual.

⁷ SCJN. Tesis: P./J. 37/2014 (10a.). Registro Digital 2006186. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. El principio de progresividad obliga al Estado a ampliar gradualmente el alcance de los derechos, prohibiendo cualquier retroceso injustificado.

Megalópolis del valle de Anáhuac, cuya federalización y generalización es técnicamente viable representa precisamente el tipo de inacción que ese principio proscribe.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 12, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, e impone a los Estados parte la obligación de mejorar el medio ambiente en todos sus aspectos como condición de ese derecho.⁸ La contaminación atmosférica crónica y la ausencia de protocolos de respuesta durante contingencias son, en los términos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, una violación del artículo 12 en su dimensión de determinantes ambientales de la salud.

La Organización Mundial de la Salud actualizó en 2021 sus guías de calidad del aire para PM2.5, estableciendo un valor guía anual de 5 microgramos por metro cúbico, reducido desde los 10 microgramos previos.⁹ México aún mantiene límites normativos significativamente más permisivos, y la brecha entre esos límites nacionales y las guías internacionales se amplía cuando no existe siquiera un marco legal obligatorio que active respuestas coordinadas al alcanzar los umbrales nacionales vigentes.

El Acuerdo de París, ratificado por México en 2016, impone compromisos de reducción de emisiones que tienen correspondencia directa con la mejora de la calidad del aire.¹⁰ Sus artículos 2 y 7 consagran los principios de mitigación y adaptación que sirven de fundamento para intervenciones normativas como la que aquí se propone.

La Declaración de Estocolmo de 1972 estableció, en su Principio 2, que los recursos naturales de la Tierra, incluyendo el aire, deben preservarse en beneficio de las

⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 12. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁹ OMS / WHO. Guías de calidad del aire de la OMS: partículas (PM2.5 y PM10), ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre. Actualización mundial 2021. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>

¹⁰ Acuerdo de París, artículos 2 y 7. Ratificado por México el 21 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

generaciones presentes y futuras mediante planificación y gestión cuidadosas.¹¹ Ese principio fundacional del derecho internacional ambiental sigue siendo el fundamento normativo de la obligación de gestión activa que esta iniciativa busca traducir en derecho positivo mexicano.

En mayo de 2026, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las obligaciones de derechos humanos en materia de sustancias y desechos peligrosos concluyó su misión en México señalando que la quema a cielo abierto de residuos, la quema de biomasa y los incendios en rellenos sanitarios generan patrones de exposición a cócteles químicos que afectan especialmente a las comunidades periurbanas, y que el marco normativo mexicano presenta áreas significativas de desactualización frente a los avances científicos.¹² La presente iniciativa da respuesta directa a esa observación.

La Unión Europea cuenta desde 2008 con la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.¹³ Este instrumento obliga a los Estados miembro a establecer planes de acción a corto plazo cuando exista riesgo de superación de los valores límite o de los umbrales de alerta, con medidas concretas de restricción de actividades contaminantes durante episodios críticos. El elemento más relevante para la presente iniciativa es que la directiva impone la obligación de coordinación entre autoridades de diferentes niveles territoriales, análoga a nuestra estructura federalista, para responder de forma articulada.

Por su parte, Colombia, mediante su Resolución 2254 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptó una norma de calidad del aire que establece episodios de contaminación con fases y umbrales de activación claros, y

¹¹ Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO, 2021, referencia de metodología comparada en materia de derecho al ambiente sano. También: Declaración de Estocolmo, Principio 2, 1972. Disponible en: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>

¹² ONU-DH. Declaración de cierre de misión del Relator Especial sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con la gestión de sustancias y desechos peligrosos. México, mayo de 2026. Disponible en: https://hchr.org.mx/discursos_cartas/declaracion-de-cierre-de-mision-marcos-orellana/

¹³ Unión Europea. Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008L0050>

obliga a los municipios y áreas metropolitanas a elaborar planes de contingencia con medidas diferenciadas por sector emisor.¹⁴ El mecanismo colombiano es especialmente pertinente como referencia porque su escala territorial y estructura institucional son comparables a la realidad mexicana: diversas ciudades de distintos tamaños, cada una con sus propias dinámicas, pero sujetas a un marco normativo federal uniforme.

España cuenta con la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera,¹⁵ que establece planes de mejora de la calidad del aire con carácter obligatorio para las zonas donde se superen los objetivos de calidad, y dispone que en los planes se incluyan medidas de emergencia aplicables durante episodios de alta contaminación. La ley española es notable porque integra en un único cuerpo normativo la planificación de largo plazo con los mecanismos de respuesta a corto plazo, que es exactamente lo que México carece fuera de la ZMVM.

Argentina, mediante su Ley General del Ambiente 25.675 de 2002 y la Ley 20.284 de Preservación de los Recursos del Aire,¹⁶ establece el principio de coordinación interjurisdiccional como obligatorio en materia ambiental, reconociendo que los problemas atmosféricos no respetan límites municipales o provinciales. Ese principio, trasladado a México, es el argumento jurídico central para que el legislador federal establezca la estructura mínima de coordinación metropolitana que esta iniciativa propone.

A su vez, Chile, a través de su Ley de Bases del Medio Ambiente y el Decreto Supremo 59 de 1998,¹⁷ ha desarrollado Planes de Prevención y Descontaminación

¹⁴ República de Colombia. Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo). Artículos sobre gestión integral de la calidad del aire en zonas urbanas y metropolitanas; y Resolución 2254 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que adopta la norma de calidad del aire ambiente.

¹⁵ Reino de España. Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/15/34/con>

¹⁶ República Argentina. Ley 20.284 de 1973 sobre Preservación de los Recursos del Aire, y Ley 25.675 General del Ambiente de 2002, artículos 6 y 8. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/862/norma.htm>

¹⁷ Chile. Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) y Decreto Supremo 59 de 1998 que establece la norma de calidad primaria para material particulado respirable (PM10). Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Atmosférica (PPDA) para sus zonas saturadas y latentes, con restricciones diferenciadas para industrias, transporte y quemas, vinculadas a índices de calidad del aire medidos en tiempo real. La experiencia chilena demuestra que los planes de contingencia diferenciados por fuente emisora son técnica y jurídicamente viables, y que su implementación produce reducciones medibles en las concentraciones de contaminantes.

El número de zonas metropolitanas reconocidas en México creció de 55 en el año 2000 a 92 en los albores de 2020, publicada en 2023 por el Grupo Interinstitucional conformado por SEDATU, CONAPO e INEGI.¹⁸ En ese mismo período, la población residente en zonas metropolitanas pasó de 51 millones a más de 82.5 millones de habitantes, lo que equivale a aproximadamente dos terceras partes de la población total del país.¹⁹

La clasificación más reciente del Grupo Interinstitucional distingue 48 zonas metropolitanas propiamente dichas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas, que en conjunto comprenden 421 municipios distribuidos en todas las entidades federativas del país.²⁰ Sin embargo, esta delimitación tiene naturaleza estadístico-orientativa y no jurídica: no existe en el ordenamiento federal una ley que declare cuáles son las zonas metropolitanas, qué obligaciones ambientales específicas tienen sus autoridades, ni qué estructuras de coordinación deben operar en ellas.

Los programas de contingencias ambientales atmosféricas existentes en México cubren únicamente la Zona Metropolitana del Valle de México, 18 municipios conurbados del Estado de México, Salamanca, el Área Metropolitana de Monterrey y el estado de Jalisco.²¹ Esto significa que de las 92 metrópolis reconocidas en el

¹⁸ SEDATU / Cámara de Diputados. Presentación ante la Comisión de Zonas Metropolitanas, LXVI Legislatura, sobre nueva delimitación de zonas metropolitanas. Disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/funcionarios-de-sedatu-inegi-y-conapo-exponen-a-diputadas-y-diputados-la-nueva-delimitacion-de-zonas-metropolitanas>

¹⁹ Ibídem. El documento registra la evolución del número de zonas metropolitanas desde el año 2000 hasta 2020.

²⁰ Ibídem. Las 92 metrópolis reconocidas en 2023 comprenden 48 zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas.

²¹ COFEPRIS / Gobierno de México. Programa para Contingencias Ambientales Atmosféricas. Disponible en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/9-programa-para-contingencias-ambientales-atmosfericas>

país, la gran mayoría —incluyendo Tuxtla Gutiérrez, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, San Luis Potosí, Mérida y decenas más— carece de cualquier programa formal de contingencia atmosférica con base en ley federal.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) ha documentado que la mala calidad del aire no es exclusiva de las tres zonas metropolitanas más grandes: ciudades medias como Pachuca, Saltillo, Irapuato y Atotonilco también registran superaciones frecuentes de los límites normativos para partículas PM2.5 y ozono.²² Esta evidencia desacredita el argumento de que la regulación en la materia puede limitarse a las grandes metrópolis.

La Norma Oficial Mexicana NOM-172-SEMARNAT-2023 establece el Índice AIRE Y SALUD como método único para medir y reportar la calidad del aire en todas las ciudades y zonas metropolitanas del país que cuentan con sistemas de monitoreo atmosférico.²³ Existe, por lo tanto, un instrumento de medición homologado a nivel nacional. Lo que no existe es la obligación legal de actuar coordinadamente cuando ese instrumento registra valores que superan los umbrales de riesgo para la salud.

La NOM-156-SEMARNAT-2012 establece condiciones mínimas para sistemas de monitoreo de calidad del aire en zonas metropolitanas, conurbaciones y asentamientos con más de 500,000 habitantes o con emisiones superiores a 20,000 toneladas anuales de contaminantes.²⁴ Sin embargo, el monitoreo sin respuesta coordinada es un diagnóstico sin tratamiento.

Las cifras configuran un cuadro inequívoco: México cuenta con el diagnóstico (las normas de medición), con los datos (los registros de contingencia), y con el modelo (la Comisión Ambiental de la Megalópolis), pero carece del mandato legal que convierta a esos tres elementos en un sistema nacional funcional. La presente iniciativa cierra esa brecha estableciendo, en cuatro cuerpos normativos, las

²² INECC. Op. cit. La contaminación por PM2.5 y ozono supera los límites normativos en ciudades como Pachuca, Saltillo, Irapuato y Atotonilco, además de la ZMVM, Guadalajara y Monterrey.

²³ NOM-172-SEMARNAT-2023 que establece el Índice Nacional de Calidad del Aire denominado Índice AIRE Y SALUD. Diario Oficial de la Federación, 2023.

²⁴ NOM-156-SEMARNAT-2012, que establece las condiciones mínimas para el establecimiento y operación de sistemas de monitoreo de la calidad del aire. Diario Oficial de la Federación, 2012.

obligaciones mínimas que deben regir la gestión de la calidad del aire en todas las zonas metropolitanas del país.

La presente iniciativa no busca crear una nueva burocracia ni superponer un esquema centralista sobre realidades metropolitanas profundamente diversas. Su lógica es la inversa: establecer un piso normativo federal mínimo que obligue a los tres órdenes de gobierno a articularse en torno a cuatro acciones concretas: coordinación institucional, control de quemas forestales, restricción vehicular de emergencia y prohibición de quema de residuos; dejando a las entidades federativas y municipios el diseño específico de sus instrumentos dentro de ese marco.

El primer eje de la iniciativa interviene en el artículo 111 Bis de la LGEEPA para establecer que toda zona metropolitana reconocida conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano deberá contar con un Comité de Contingencia Atmosférica Metropolitana de carácter permanente, cuya integración mínima, atribuciones y protocolos de declaratoria estarán determinados en ley. Hoy, comités como el de Tuxtla Gutiérrez existen por voluntad política del gobierno estatal; mañana, con esta reforma, su existencia será una obligación federal. La diferencia no es menor: una obligación es exigible ante los tribunales; la voluntad política es revocable sin consecuencia jurídica.

El segundo eje opera sobre la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. La quema de pastizales, rastrojos y vegetación forestal en la periferia metropolitana es, en numerosas zonas del país, y especialmente en el sur-sureste, la fuente primaria de PM2.5 durante los episodios de contingencia. La LGDFS regula esas quemas desde la lógica del manejo forestal, pero no las vincula con la calidad del aire en las zonas metropolitanas colindantes. La reforma propuesta establece que cuando una zona metropolitana tenga declaratoria de precontingencia o contingencia atmosférica activa, la autoridad forestal competente deberá suspender o negar las autorizaciones de quema controlada en los municipios ubicados dentro del perímetro metropolitano o que colinden con él. Esta es una intervención quirúrgica de coordinación institucional, no una prohibición general de quemas forestales.

El tercer eje modifica la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial para que las políticas metropolitanas de movilidad incluyan, de manera obligatoria, protocolos de restricción vehicular graduada activados por los niveles del Índice AIRE Y SALUD establecido en la NOM-172-SEMARNAT vigente. Hoy, las restricciones de circulación durante contingencias, el llamado “Hoy No Circula de emergencia”, son medidas discrecionales adoptadas por algunos gobiernos locales de Megalópolis. En el resto del país no existe ni siquiera esa discrecionalidad ejercida: simplemente no hay nada. La reforma no impone un modelo único de restricción; impone la obligación de tener uno, calibrado a las condiciones locales.

El cuarto eje es el más puntual y, paradójicamente, el de mayor impacto en las zonas metropolitanas de tamaño medio. La quema a cielo abierto de residuos sólidos urbanos, basura doméstica, cascajo, plásticos en terrenos baldíos, barrancas y bordes metropolitanos es una práctica extendida, documentada y productora de partículas finas altamente tóxicas. La LGPGIR, en su artículo 100, faculta a las entidades federativas para establecer en su legislación local la prohibición de incinerar residuos a cielo abierto, pero no la impone como mandato directo ni vincula esa prohibición con el perímetro metropolitano ni con la contingencia atmosférica declarada. El resultado es una regulación dispersa, heterogénea y de eficacia limitada.

La Cuarta Transformación ha consagrado el principio de que la función del Estado es garantizar derechos, no sólo proclamarlos. El derecho constitucional al medio ambiente sano ha existido en el texto del artículo 4° desde 1999; lo que ha faltado, en materia de calidad del aire metropolitano, es la infraestructura legal que haga ese derecho exigible más allá de los límites de la capital del país. Esta iniciativa extiende esa garantía a las 92 metrópolis del territorio nacional, en cumplimiento directo de la agenda del Gobierno de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo en materia de sustentabilidad, salud pública y justicia territorial.

La reforma propuesta no genera gasto nuevo ni crea organismos centralizados. Es consistente con el principio de austeridad republicana porque aprovecha las estructuras institucionales existentes: los comités de contingencia que ya funcionan

voluntariamente en varios estados, los sistemas de monitoreo ya operativos, la CONAFOR, los municipios, la PROFEPA; y les da un mandato legal claro. La eficiencia institucional requiere claridad normativa; y esta iniciativa la provee.

Cuadro comparativo

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 111 Bis.- Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría. <i>Sin correlativo.</i>	Artículo 111 Bis.- Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría. Las zonas metropolitanas reconocidas conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano deberán contar con un Comité de Contingencia Atmosférica Metropolitana de carácter permanente. Dicho Comité estará integrado, cuando menos, por las autoridades ambientales estatales, los municipios que integran la zona metropolitana, y una representación de las secretarías de Medio Ambiente y de Salud del Gobierno Federal. El Comité tendrá la obligación de declarar fases de precontingencia y contingencia ambiental cuando el Índice AIRE Y SALUD establecido en la norma oficial mexicana aplicable supere los umbrales de riesgo, y de implementar las medidas de respuesta correspondientes conforme a los protocolos que para tal efecto establezca la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales mediante lineamientos de carácter general.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Sin correlativo.	Artículo 121 Bis. Quando una zona metropolitana reconocida conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano o cualquiera de los municipios que la integran tenga vigente una declaratoria de precontingencia o contingencia ambiental atmosférica, la Comisión Nacional Forestal y las autoridades forestales estatales deberán suspender la expedición de nuevas autorizaciones de quema controlada en los municipios comprendidos dentro del perímetro metropolitano o que colinden con él, y podrán ordenar la suspensión de las quemas ya autorizadas cuando las condiciones meteorológicas o de calidad del aire así lo ameriten. La suspensión se mantendrá mientras la declaratoria de contingencia permanezca activa. La Comisión Nacional Forestal emitirá los lineamientos de coordinación con los Comités de Contingencia Atmosférica Metropolitana en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Ley General de Movilidad y Seguridad Vial

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 18. Las políticas en materia de movilidad que se determinen por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, promoverán e incentivarán la gradual adopción de las innovaciones tecnológicas en los sistemas aplicados al transporte, vehículos, combustibles, fuentes de energía e infraestructura.	Artículo 18. Las políticas en materia de movilidad que se determinen por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, promoverán e incentivarán la gradual adopción de las innovaciones tecnológicas en los sistemas aplicados al transporte, vehículos, combustibles, fuentes de energía e infraestructura. Las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno en zonas metropolitanas reconocidas conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano deberán incorporar en sus instrumentos de planeación de movilidad

protocolos de restricción vehicular graduada, activados por los niveles del Índice AIRE Y SALUD que establezca la norma oficial mexicana aplicable, con fases diferenciadas según la intensidad del episodio de contaminación y las características del parque vehicular local. Dichos protocolos serán elaborados con la participación de los municipios integrantes de la zona metropolitana y serán revisados periódicamente, cuando menos cada tres años.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 100. La legislación que expidan las entidades federativas, en relación con la generación, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos podrá contener las siguientes prohibiciones: [...] <i>Sin correlativo.</i>	Artículo 100. La legislación que expidan las entidades federativas, en relación con la generación, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos podrá contener las siguientes prohibiciones: [...] Los municipios integrantes de una zona metropolitana reconocida conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tienen la obligación de prohibir y sancionar la quema a cielo abierto de residuos sólidos urbanos en su territorio, mediante la expedición de los reglamentos o acuerdos municipales correspondientes, así como de implementar acciones permanentes de vigilancia, difusión y sustitución de esa práctica por esquemas adecuados de recolección y disposición final. Las sanciones aplicables serán las establecidas en la presente Ley y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La presente obligación no afecta los procesos industriales de aprovechamiento energético de residuos debidamente autorizados por las autoridades competentes.

Las reformas y adiciones contenidas en el presente instrumento legislativo guardan una correlación directa con los factores que determinan la frecuencia, intensidad y

duración de los episodios de contingencia atmosférica en las zonas metropolitanas del país. La adición al artículo 111 Bis de la LGEEPA crea la estructura de coordinación institucional sin la cual las demás obligaciones carecen de detonador: la declaratoria del Comité de Contingencia Atmosférica Metropolitana es el hecho jurídico que activa el sistema completo. La adición del artículo 121 Bis a la LGDFS vincula esa declaratoria con la principal fuente de emisión de partículas finas en las zonas metropolitanas del sur-sureste del país durante los meses de sequía: la quema de vegetación forestal y agropecuaria en la periferia urbana. La reforma al artículo 18 de la LGMSV convierte en obligación legal lo que hoy es, fuera de la Megalópolis, una medida discrecional que ninguna autoridad local está técnica ni jurídicamente obligada a implementar: el protocolo de restricción vehicular graduada. La adición al artículo 100 de la LGPGIR cierra el sistema por el lado de los residuos, prohibiendo en los municipios metropolitanos la práctica que produce las concentraciones más agudas de PM2.5 en las periferias urbanas de ciudades medias y que hoy carece de un mandato federal expreso que la erradique.

Consideradas en conjunto, estas cuatro intervenciones normativas no crean nuevas instituciones ni nuevos presupuestos: aprovechan la arquitectura institucional existente, los comités de contingencia que ya funcionan voluntariamente en varios estados, los sistemas de monitoreo ya operativos, la CONAFOR, los municipios, la PROFEPA; y les dan el mandato legal del que hoy carecen. El resultado esperado es una reducción estructural de la vulnerabilidad atmosférica de las noventa y dos zonas metropolitanas del país, medible en términos de tiempo de respuesta ante episodios de contingencia, de fuentes de emisión controladas durante la emergencia y de obligaciones exigibles ante los tribunales cuando las autoridades omitan actuar.

En virtud de las consideraciones expuestas, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se adiciona un artículo 121 Bis a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; se adiciona un párrafo segundo al artículo 18 de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial; y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recorriéndose los subsecuentes en su orden, para quedar como sigue:

Artículo 111 Bis.- Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría.

...

...

...

Las zonas metropolitanas reconocidas conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano deberán contar con un Comité de Contingencia Atmosférica Metropolitana de carácter permanente. Dicho Comité estará integrado, cuando menos, por las autoridades ambientales estatales, los municipios que integran la zona metropolitana, y una representación de las secretarías de Medio Ambiente y de Salud del Gobierno Federal. El Comité tendrá la obligación de declarar fases de precontingencia y contingencia ambiental cuando el Índice AIRE Y SALUD establecido en la norma oficial mexicana aplicable supere los umbrales de riesgo, y de implementar las medidas de respuesta correspondientes conforme a los protocolos que para tal efecto establezca la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales mediante lineamientos de carácter general.

Artículo Segundo. Se adiciona un artículo 121 Bis a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 121 Bis. Cuando una zona metropolitana reconocida conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano o cualquiera de los municipios que la integran tenga vigente una declaratoria de precontingencia o contingencia ambiental atmosférica, la Comisión Nacional Forestal y las autoridades forestales estatales deberán suspender la expedición de nuevas autorizaciones de quema controlada en los municipios comprendidos dentro del perímetro metropolitano o que colinden con él, y podrán ordenar la suspensión de las quemas ya autorizadas cuando las condiciones meteorológicas o de calidad del aire así lo ameriten. La suspensión se mantendrá mientras la declaratoria de contingencia permanezca activa. La Comisión Nacional Forestal emitirá los lineamientos de coordinación con los Comités de Contingencia Atmosférica Metropolitana en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Artículo Tercero. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 18 de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, para quedar como sigue:

Artículo 18. Las políticas en materia de movilidad que se determinen por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, promoverán e incentivarán la gradual adopción de las innovaciones tecnológicas en los sistemas aplicados al transporte, vehículos, combustibles, fuentes de energía e infraestructura.

Las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno en zonas metropolitanas reconocidas conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano deberán incorporar en sus instrumentos de planeación de movilidad protocolos de restricción vehicular graduada, activados por los niveles del Índice AIRE Y SALUD que establezca la norma oficial mexicana aplicable, con fases diferenciadas según la intensidad del episodio de contaminación y las características del parque vehicular local. Dichos protocolos serán elaborados con la participación de

los municipios integrantes de la zona metropolitana y serán revisados periódicamente, cuando menos cada tres años.

Artículo Cuarto. Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para quedar como sigue:

Artículo 100. La legislación que expidan las entidades federativas, en relación con la generación, manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos podrá contener las siguientes prohibiciones:

[...]

Los municipios integrantes de una zona metropolitana reconocida conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tienen la obligación de prohibir y sancionar la quema a cielo abierto de residuos sólidos urbanos en su territorio, mediante la expedición de los reglamentos o acuerdos municipales correspondientes, así como de implementar acciones permanentes de vigilancia, difusión y sustitución de esa práctica por esquemas adecuados de recolección y disposición final. Las sanciones aplicables serán las establecidas en la presente Ley y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La presente obligación no afecta los procesos industriales de aprovechamiento energético de residuos debidamente autorizados por las autoridades competentes.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Comisión Nacional Forestal, emitirá dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto los lineamientos técnicos y operativos para la integración, funcionamiento y protocolos de los Comités de Contingencia Atmosférica Metropolitana, así como los lineamientos de coordinación con dichos Comités en materia de manejo del fuego a que se refieren los artículos 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 121

Bis de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable adicionados por este Decreto. Los lineamientos de la Secretaría incluirán, cuando menos, la estructura mínima de integración de los Comités, los umbrales del Índice AIRE Y SALUD que activan las declaratorias de precontingencia y contingencia, las medidas de respuesta obligatorias para cada fase y los mecanismos de reporte público. Las entidades federativas y los municipios integrantes de zonas metropolitanas reconocidas contarán con un plazo de 365 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para constituir los Comités correspondientes y adecuar sus marcos jurídicos locales y reglamentos administrativos a las disposiciones contenidas en este Decreto.

Tercero. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, sin que ello implique ampliaciones a sus respectivos presupuestos para el ejercicio fiscal en curso. Los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno preverán en sus respectivos proyectos de presupuesto subsecuentes las asignaciones necesarias para el cumplimiento progresivo de las obligaciones derivadas del presente Decreto.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto.

Referencias

- Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME). Programa para Prevenir y Responder a Contingencias Ambientales Atmosféricas. Disponible en: <https://www.aire.cdmx.gob.mx>
- COFEPRIS / Gobierno de México. Programa para Contingencias Ambientales Atmosféricas. Disponible en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/9-programa-para-contingencias-ambientales-atmosfericas> Consultado el 7 de junio de 2026.
- Diario Oficial de la Federación. Norma Oficial Mexicana NOM-156-SEMARNAT-2012. Publicada el 16 de agosto de 2012.
- Diario Oficial de la Federación. Norma Oficial Mexicana NOM-172-SEMARNAT-2023 que establece el Índice AIRE Y SALUD. Publicada en 2023, entrada en vigor 23 de julio de 2024.
- Gobierno de Chiapas / SEMAHN. Comunicado de prensa: Declaran Precontingencia Ambiental por partículas PM2.5 en la Zona Metropolitana. Quadratin Chiapas, 2 de junio de 2026. Disponible en: <https://chiapas.quadratin.com.mx/gobierno-de-chiapas-2024/declaran-precontingencia-ambiental-por-particulas-pm2-5-en-la-zona-metropolitana/> Consultado el 7 de junio de 2026.

INECC / Gobierno de México. Estado de la Calidad del Aire en México. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/articulos/estado-de-la-calidad-del-aire-en-mexico>. Consultado el 7 de junio de 2026.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Texto vigente. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS.pdf>

Ley General de Movilidad y Seguridad Vial. Publicada en el DOF el 17 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMSV.pdf>

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Texto vigente. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Texto vigente. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPGIR.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. Resolución 2254 de 2017, por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. Decreto Supremo 59 de 1998 que establece norma de calidad primaria para material particulado respirable PM10.

OMS / WHO. Guías de calidad del aire de la OMS: partículas (PM2.5 y PM10), ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre. Actualización mundial 2021. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>

ONU-DH México. Declaración de cierre de misión del Relator Especial Marcos Orellana. Mayo de 2026. Disponible en: https://hchr.org.mx/discursos_cartas/declaracion-de-cierre-de-mision-marcos-orellana/. Consultado el 7 de junio de 2026.

ONU / Naciones Unidas. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), 1972. Disponible en: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>

ONU / Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

República Argentina. Ley 25.675 General del Ambiente, 2002. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

SCJN. Amparo en Revisión 307/2016. Pleno. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Semanario Judicial de la Federación.

SCJN. Tesis: P./J. 37/2014 (10a.). Registro Digital: 2006186. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 5, abril de 2014, Tomo I.

SEDATU / INEGI / CONAPO. Metrópolis de México 2020. Publicado el 19 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020>. Consultado el 7 de junio de 2026.

SEDATU / Cámara de Diputados. Presentación ante la Comisión de Zonas Metropolitanas, LXVI Legislatura. Disponible en:

<https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/funcionarios-de-sedatu-inegi-y-conapo-exponen-a-diputadas-y-diputados-la-nueva-delimitacion-de-zonas-metropolitanas>

Unión Europea. Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008L0050>

UNFCCC / Naciones Unidas. Acuerdo de París, 2015. Ratificado por México el 21 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

España. Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/15/34/con>

Palacio Legislativo San Lázaro, Ciudad de México, a 17 de julio de 2026.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez

Grupo Parlamentario de Morena