

LA CLÁUSULA DE INTERPRETACIÓN CONFORME EN EL CASO DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO EN MÉXICO*

I. LA CLÁUSULA DE INTERPRETACIÓN CONFORME

Trajo consigo la reforma constitucional en materia de derechos humanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011) una figura jurídica —entre otras— de formidable importancia: *la cláusula de interpretación conforme*. Considerada por algunos como “la gran desconocida” de dicha reforma,¹ esta cláusula representa ante todo una técnica interpretativa para la armonización de las normas nacionales y las internacionales sobre derechos humanos. Quedó consagrada en el párrafo segundo del artículo 1o. de nuestra carta magna, y su texto guarda estrecha relación con los párrafos primero y tercero de ese mismo artículo. Transcribimos a continuación el contenido de los tres párrafos del precepto aludido:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías

* Publicado en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Senado de la República-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, vol. V, Sección Segunda, Edición Conmemorativa Centenario de la Constitución de 1917, 2016.

¹ Así lo llegó a expresar en su momento José Luis Caballero, al enfatizar la enorme importancia de esta cláusula, al tiempo que advertía sobre el hecho de que se “alude muy poco a su potencialidad específica” o que se “intenta disminuir su virtualidad”. Para conocer más sobre esto, véase Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el Artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fundación Konrad Adenauer-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2013, p. 51.

para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Ayudan a comprender el significado y alcance de la citada cláusula las descripciones conceptuales siguientes: *i)* “constituye un método que tiene como finalidad la armonización y complementariedad de las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales”;² *ii)* “lleva a la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos”;³ *iii)* “es la respuesta constitucional o una de las respuestas —a mi juicio, la más pertinente— para acompañar la incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos al orden interno”;⁴ y *iv)* se sintetiza como

la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertados (*sic*) constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales

² Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 21.

³ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: una nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 46.

⁴ Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, p. 14.

internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.⁵

Hay tres cuestiones trascendentales que se derivan del párrafo segundo del precepto constitucional mencionado.

Primero, dicho enunciado jurídico no sólo impone la armonización de la norma nacional y la norma internacional, sino que la interpretación misma que se haga de las normas relativas a los derechos humanos deberá favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, según se establece en la última parte del párrafo segundo del citado artículo. Este es el principio *pro persona*, que representa una “clave de interpretación” dirigida hacia la protección más amplia de los derechos, y que igual se aplica para el caso de que en una norma haya dos o más sentidos posibles o para el caso de una colisión normativa. En ambos supuestos, se estará a la norma que más favorezca a las personas. Así lo explica Carmona Tinoco:

...de entre los sentidos posibles de una norma, habrá que privilegiar aquel más favorable a la persona, o en caso de conflicto normativo, deberá prevalecer la disposición más favorable o la menos restrictiva de los derechos humanos. El principio *pro persona*, en materia de derechos humanos, deja atrás el viejo principio jerárquico, para dar paso a un nuevo esquema, ya no se trata de la pregunta usual sobre qué norma es jerárquicamente superior, sino de qué norma es la más favorable o la menos restrictiva hacia la persona, la que deberá finalmente ser aplicada al caso concreto.⁶

Segundo, las normas sobre derechos humanos establecidas en *cualquier ley* del ordenamiento jurídico tienen dos referentes fundamentales: la Constitución y los tratados internacionales. De modo que la aplicación de la cláusula de interpretación conforme implica, como algunos autores señalan, llevar a cabo una remisión interpretativa hacia dichos referen-

⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma...*, cit., p. 358.

⁶ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNESCO-UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, 2013, p. 181.

tes, incluyendo desde luego el principio *pro persona*.⁷ Nos explican Fix-Zamudio y Valencia Carmona lo siguiente:

De ahora en adelante, el intérprete de normas de derechos humanos tendrá la obligación imperativa de aplicar la nueva cláusula constitucional de interpretación conforme. Si encuentra dos o más sentidos posibles en una determinada norma, debe seleccionar aquella cuyo sentido tenga mayor conformidad con la Constitución y los tratados internacionales relativos. Desde luego, para extraer los diferentes sentidos de la norma, se requiere de una interpretación previa, en la cual se utilizan los criterios generalmente admitidos por la teoría de la interpretación. Igualmente, siguen privando las reglas que han caracterizado la interpretación conforme, esto es, la presunción de constitucionalidad de una ley y el deber que el juzgador debe autoimponerse de sólo declarar la inconstitucionalidad en casos verdaderamente necesarios.⁸

Entonces, nos encontramos en un escenario en donde la interpretación conforme es: i) “de todas las normas relativas a los derechos humanos contenidas en la legislación, hacia los referentes *Constitución y los tratados internacionales*”; ii) “de las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales hacia la *Constitución y los tratados internacionales*; y iii) “de las normas sobre derechos humanos contenidas en la Constitución hacia otras normas de la *Constitución y los tratados internacionales*”.⁹

Tercero, surge una nueva relación entre la Constitución y los tratados internacionales. En efecto, de la lectura del artículo 1o. constitucional se desprende que las normas sobre derechos humanos contenidas en cualquier tratado internacional de los que México sea parte tienen rango constitucional. Es decir, para el caso de derechos humanos en particular ya no priva el supuesto de que los tratados internacionales se encuentran

⁷ En este sentido, véase lo señalado por Caballero Ochoa, José Luis, “Cláusula de interpretación conforme”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, p. 166.

⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 8 y 9.

⁹ Caballero Ochoa, José Luis, “Cláusula de interpretación...”, *cit.*, pp. 166 y 167.

por debajo de la Constitución (segundo nivel o nivel inferior) de conformidad con el sistema jerárquico establecido en el artículo 133 de nuestra carta magna.¹⁰ De modo que “la tesis que colocaba a los tratados en un rango supra legal, esto es, debajo de la Constitución, pero por encima de la leyes federales y de otras normas ha perdido aplicación en materia de derechos humanos”.¹¹ Con todo y que estas últimas consideraciones no han sido unánimemente aceptadas, hay autores que enfatizan en la necesidad de abandonar en el ámbito de los derechos humanos el esquema jerárquico, y referirse en todo caso a un sistema hermenéutico o interpretativo.¹²

Es importante aclarar sobre esta nueva relación que la interpretación a realizarse sobre tales referentes actúa de manera simultánea, es decir, la técnica interpretativa debe conducir a una armonización de la norma nacional (Constitución) y la norma internacional (tratados internacionales). Lo explica nítidamente Ferrer Mac-Gregor de la siguiente manera:

No se trata de dos interpretaciones sucesivas (primero la interpretación conforme a la Constitución y luego la interpretación conforme al tratado internacional), sino de una interpretación conforme que armonice ambas. Cuando la fórmula constitucional se refiere a que las normas de derechos humanos se interpretarán “de conformidad con” “esta Constitución y con los tratados internacionales...”, la conjunción “y” gramaticalmente constituye una “conjunción copulativa”, que sirve para reunir en una sola unidad funcional dos o más elementos homogéneos al indicar su adición. De ahí que esta cláusula cumple con una “función hermenéutica” de armonización. Y entre las posibles interpretaciones conformes de armonización, el intérprete deberá optar por la protección más amplia.¹³

¹⁰ Este artículo señala lo siguiente: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas”.

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas...*, cit., p. 13.

¹² En este sentido, una discusión amplia en Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación...*, cit., pp. 130 y ss.

¹³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme...”, cit., p. 365.

A partir de esta relación o remisión interpretativa entre las normas constitucionales y las normas convencionales sobre derechos humanos surge lo que se conoce como *bloque de derechos* o *bloque de constitucionalidad*. Se asemeja a un catálogo de derechos integrado “por las normas del texto fundamental vigente y las normas derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos o que contuviesen disposiciones relativas a ellos, siempre y cuando se hayan debidamente suscrito”.¹⁴

De esta manera, la cláusula de interpretación conforme se complementa con el principio *pro persona*, el *bloque de constitucionalidad* y los principios pertenecientes a los derechos humanos —consagrados en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional— que son el de *universalidad* (los derechos son inherentes a las personas); *interdependencia* (la satisfacción o afectación incide a su vez en el goce de otros derechos); *indivisibilidad* (las personas son titulares de todos los derechos reconocidos); y *progresividad* (avanzar hacia mejores estándares que una vez alcanzados no deben retroceder o estancarse).¹⁵

En fin, los intérpretes u operadores jurídicos de la cláusula de interpretación conforme —jueces, legisladores, funcionarios públicos, juristas, cualquier persona— deberán adentrarse en el conocimiento de instrumentos jurídicos tanto nacionales como convencionales. La dimensión nacional comprende la Constitución y cualquier ley del ordenamiento jurídico mexicano (ley sobre derechos humanos propiamente o sobre alguna otra materia pero que contemple uno o más derechos humanos). La dimensión internacional abarca los tratados internacionales en los que México es parte (ya sea que éstos se refieran a derechos humanos propiamente, o bien que se refieran a otra materia pero que incluyan en su texto uno o más derechos humanos).

¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas...*, *cit.*, pp. 14 y 15.

¹⁵ Sobre el contenido de estos principios, véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma constitucional...”, *cit.*, pp. 182 y 183. Otro análisis que recomendamos sobre estos principios es el de Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional...*, *cit.*, pp. 135 y ss.

Para el caso de análisis del derecho a un medio ambiente sano, o derecho a un ambiente sano,¹⁶ el reto es identificar de qué manera, si es el caso, se ha desarrollado este derecho en la Constitución, en las leyes mexicanas y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte.

II. LAS NORMAS INTERNAS RELATIVAS AL DERECHO A UN AMBIENTE SANO: LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES

1. *Constitución*

En 1999 se consagró por vez primera en nuestra carta magna el derecho a un ambiente para todas las personas. El texto primigenio quedó plasmado en el párrafo quinto del artículo 4o. constitucional (con reforma publicada el 28 de junio de ese año) de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Este enunciado jurídico se movió en 2001 al cuarto párrafo del citado artículo sin que hubiera modificación alguna en su texto. Años después, en octubre de 2011, regresó a su lugar original, el párrafo quinto, y posteriormente, con reforma constitucional de 8 de febrero de 2012 se cambió parte de su contenido y se agregaron elementos nuevos que subsisten hasta nuestros días. El texto vigente señala: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. De manera tal, que el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme tiene en nuestra carta magna su punto de partida.

Debe entenderse que este derecho pertenece a los llamados derechos de solidaridad o de la tercera generación y que, por lo tanto, se trata de un derecho que establece deberes estatales positivos (de hacer) a la vez que negativos (de no hacer). La titularidad de este derecho es tanto individual como colectiva, y el bien tutelado —el ambiente— corresponde a todos,

¹⁶ Aunque el ordenamiento jurídico mexicano hace referencia indistinta a ambas expresiones, ya sea la del derecho a un *medio ambiente* sano, o la del derecho a un *ambiente* sano, nosotros preferimos utilizar la segunda por considerar que la expresión “medio ambiente” es reiterativa, tautológica.

es decir, es un bien común, un bien colectivo.¹⁷ Así lo entendía desde hace años Bidart Campos:

Si tomamos al azar un derecho que se suele ahora colocar en la tercera generación, como es el derecho a la preservación del medio ambiente, hay que decir que todos los hombres (*sic*) que viven en un mismo ámbito (ciudad, región, etc.) tienen subjetivamente ese derecho, pero como el bien a proteger es común, el derecho personal de cada uno y el de todos forma una titularidad que, aun cuando sigue siendo subjetiva de cada sujeto, uno por uno, es a la vez compartida por esa pluralidad en la sumatoria de un interés común.¹⁸

En la aplicación de la cláusula de interpretación conforme, debe considerarse que el derecho al ambiente sano es un derecho de goce o disfrute, y es plural.¹⁹ Se trata de un derecho que está estrechamente vinculado con otro derecho humano, el *derecho a vivir*, y esto significa que dicho derecho corresponde a cada una de las personas, es de cada persona; aquí estamos frente a una titularidad individual. Al mismo tiempo, es un derecho cuyo bien jurídico tutelado es de todos, es uno solo para todos; estamos frente a una titularidad colectiva.²⁰ Ésta debe ser la lectura correcta de lo que se establece en el párrafo quinto del artículo 4o. constitucional vigente, aunque no se mencione expresamente la idea de “disfrutar” o “gozar” (incluso la de “vivir”), como sí se hace en algunas leyes mexicanas que analizaremos más adelante.

Es importante enfatizar que el intérprete u operador jurídico debe valorar que el derecho al ambiente, o derecho a un ambiente, se ha adjetivado de *sano* (cuyo propósito está vinculado a nuestro desarrollo y bienes-

¹⁷ Véase lo que hemos señalado al respecto en Nava Escudero, César, “Derecho al medio ambiente”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coord.), *Diccionario de...*, *cit.*, p. 400.

¹⁸ Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1991, pp. 190 y 191.

¹⁹ En este sentido, remitimos a las explicaciones formuladas por Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, 1995, pp. 500 y ss.

²⁰ Una explicación más amplia en Corzo Sosa, Edgar, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Hori Fojaco, Jorge M., (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 163 y ss.

tar) y esto representa una cercanía especial con el derecho de protección de la salud humana.²¹ De aquí que se actualice claramente el principio de interdependencia, es decir, este derecho depende para su existencia de la realización del derecho a la protección de la salud consagrado en el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional, y viceversa. Dicha interdependencia incluye, además y entre otros, el derecho a la alimentación y el derecho al agua (párrafos tercero y sexto del artículo 4o., respectivamente), así como el derecho de responsabilidad por daño y deterioro ambiental²² establecido en la última parte del párrafo quinto del artículo 4o. multicitado. Como ya hemos señalado, el derecho al ambiente sano “es un derecho que complementa, pero que a su vez se complementa con otros derechos”.²³

2. *Leyes secundarias*

Ante el enorme y vertiginoso crecimiento de leyes en nuestro ordenamiento jurídico, representa un verdadero reto para el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme identificar las normas relativas al derecho humano a un ambiente sano. Sin embargo, hemos aprendido (a través de la investigación, la docencia y la función pública) que no hay mejor forma de rastrear qué ley o leyes regulan o reglamentan el enunciado constitucional ambiental sobre este derecho, que la de concentrarse principalmente en aquellas leyes que han de ser consideradas ambientales. Por definición, una ley ambiental puede ser reglamentaria o tener apoyo en uno o más preceptos constitucionales ambientales, entre ellos el artículo 4o., párrafo quinto. Las leyes que no sean ambientales difícilmente habrán de referirse de manera expresa a este derecho aunque, como lo veremos a continuación, hay alguna que otra excepción.

²¹ Sobre esta cercanía, Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 103.

²² Este es considerado un derecho por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en su artículo 1o. párrafo segundo, y también por la doctrina; por ejemplo en Carmena Lara, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, 3a. ed., México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 8.

²³ Nava Escudero, César, “Derecho al...”, *cit.*, p. 401.

Ahora bien, ¿qué hace que una ley sea ambiental? El criterio que seguimos, propuesto en otras ocasiones, descansa en dos cuestiones. Primero, una ley se considera ambiental si su aplicación e interpretación para efectos administrativos se realiza por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, Semarnat) a través de sus unidades administrativas, organismos públicos descentralizados u órganos desconcentrados. Segundo, que el contenido de dicha ley sea, desde luego, de tipo ambiental.²⁴ En este criterio también entran leyes cuya aplicación e interpretación pudiera corresponder tanto a la Semarnat como a otras secretarías o entes públicos de manera conjunta, lo que se determina la mayoría de las veces por mandato expreso en la propia ley. Es el caso de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados donde las autoridades competentes además de la Semarnat son, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en adelante, Sagarpa), la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hay leyes con cierto contenido ambiental pero que no son de aplicación e interpretación para efectos administrativos por la Semarnat; lo son de alguna otra secretaría o ente público, con todo y que éstos puedan celebrar convenios de coordinación al efecto con aquélla. Este tipo de leyes se clasifican como leyes por materias relacionadas, y son muchas, quizá más de cuarenta (entre las que se incluyen las que conforman la legislación tributaria, así como los códigos civil y penal). Ejemplos son la Ley Federal del Mar, que aplica e interpreta la Secretaría de Marina; la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que aplica e interpreta la Sagarpa, o la Ley de Energía Geotérmica, que aplica e interpreta la Secretaría de Energía.

En la elaboración de una tipología ambiental propia bajo el criterio señalado con antelación,²⁵ existe una ley en su conjunto (caracterizada

²⁴ Véase Nava Escudero, César, “Institucionalizar la capacitación jurídico-ambiental en México”, en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental en América del Norte. Environmental Legislation in North America*, Québec-México, Comisión para la Cooperación Ambiental-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 798 y ss.

²⁵ Diversos autores, con o sin un método en particular, escogen o seleccionan aquellas leyes que consideran ambientales. Un análisis dogmático de la legislación ambiental en nuestro país para el caso del derecho a un ambiente sano se encuentra en Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015, pp. 35 y ss. Aunado a lo anterior, existe un caso singular de una ley que en su texto

como ley marco o ley integral), y al menos once leyes por sector o sectoriales (véase la tabla siguiente).

TABLA
*Tipología de leyes en materia ambiental
 (integral y por sector)*

<i>Tipo</i>	<i>Leyes</i>
Integral	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente (1988)
Por sector	Ley de Aguas Nacionales (1992) Ley General de Vida Silvestre (2000) Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003) Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003) Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005) Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008) Ley General de Cambio Climático (2012) Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013) Ley de Hidrocarburos (2014) Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (2014) Ley de Transición Energética (2015)

Fuente: Clasificación del autor.

Para los propósitos de este trabajo, identificamos cinco leyes de nuestra tipología que se refieren de manera expresa al derecho a un ambiente: una integral y cuatro sectoriales. A éstas se agrega una ley por materias relacionadas, que de manera excepcional se refiere a este derecho. Con una redacción, vocablos, adjetivos y propósitos distintos al texto constitucional —cuestión que deberá ser puntualmente advertida por los intérpretes u operadores jurídicos de la cláusula de interpretación conforme— las leyes son las siguientes (en orden cronológico según fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*).

determina qué leyes serán ambientales: nos referimos a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que así lo establece en su artículo 2o., fracción XI.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988). Es reglamentaria de diversas disposiciones de nuestra carta magna relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para “garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar” (artículo 1o. fracción I). El contenido del derecho se reproduce asimismo en la propia ley (aunque no en términos idénticos) como uno de los diversos principios que deberá observar el Ejecutivo federal en la formulación y conducción de la política ambiental. La redacción es la siguiente: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar este derecho” (artículo 15, fracción XII).

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001). Esta Ley, que no es una ley ambiental sectorial, está dirigida a promover el desarrollo rural sustentable y “propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo cuarto del artículo 4o...” (artículo 1o., párrafo segundo). La redacción y fundamento constitucional de la Ley es todavía una reminiscencia del derecho humano al ambiente del texto anterior a la reforma de 2012. En realidad, es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional relativa al desarrollo rural integral y sustentable.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003). También es reglamentaria de diversas disposiciones de la Constitución relativas a la protección al ambiente, específicamente en materia de prevención y gestión integral de los residuos. Sus disposiciones “tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable” precisamente a través “de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial...” (artículo 1o., párrafo segundo). El contenido del derecho también se reproduce como principio para la formulación y conducción de la política sobre prevención, valorización y gestión integral de los residuos con la redacción siguiente: “El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” (artículo 2o., fracción I).

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005). Aunque no señale expresamente que es reglamentaria de alguna disposición en la Constitución, la Ley tiene apoyo en ciertos preceptos constitucionales relativos a la protección al ambiente al señalar que su objeto es el de

regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola” (artículo 1).

Se hace mención expresa del derecho humano al ambiente como principio en materia de bioseguridad, por lo que para la formulación y conducción de la política de bioseguridad se señala que “El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su alimentación, salud, desarrollo y bienestar” (artículo 9o., fracción II).

Ley General de Cambio Climático (2012). Se trata de una ley reglamentaria de diversas disposiciones de nuestra carta magna relativas a la protección al ambiente, el desarrollo sustentable y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 1o.). Tiene por objeto, entre otros, “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano...” vinculado a la políticas públicas de adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (artículo 2o., fracción I). La Ley precisa que entre los objetivos de las políticas públicas para la mitigación se encuentra la de “Promover la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable y el derecho a un medio ambiente sano a través de la mitigación de emisiones” (artículo 33, fracción I).

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013). Sus disposiciones son reglamentarias del artículo 4o. constitucional, y tienen por objeto “la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico” para garantizar el derecho “a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona...” (artículo 1o., párrafo segundo). Es importante mencionar que la Ley regula la responsabilidad ambiental que se origina de daños ocasionados al ambiente así como la reparación y compensación de tales daños cuando sea exigible a través de procesos

judiciales federales de conformidad con lo que establece el artículo 17 constitucional, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de procedimientos administrativos, y de aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental (artículo 1o., párrafo primero). La ley puntualiza que podrán ser materia de los mecanismos alternativos de solución de controversias, alguna o todas las diferencias que se susciten entre las personas e instituciones previstas en la propia Ley en relación con “la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas” en los términos señalados por dicha Ley (artículo 48).

Por último, vale la pena enfatizar que aunque muchas leyes sectoriales y por materias relacionadas no mencionan de manera expresa el derecho al ambiente, sí se refieren a temas sobre protección ambiental en relación con diversos preceptos constitucionales y con otras leyes federales. Su contenido estaría, eventualmente, vinculado a este derecho humano. Por lo que quedará a juicio del intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme acudir a estos preceptos y leyes para mejor comprender (y de manera más amplia) el significado del derecho a un ambiente sano. Esto es trascendental, por ejemplo, en materia de hidrocarburos y energía, puesto que las disposiciones más importantes en el contexto de la anti-ambiental reforma energética del sexenio de Enrique Peña Nieto, no hicieron mención expresa alguna a este derecho.

III. LAS NORMAS EXTERNAS RELATIVAS AL DERECHO A UN AMBIENTE SANO: LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1. *Algunas precisiones sobre el alcance de la expresión tratados internacionales*

Es muy claro el texto del artículo 1o., párrafo segundo, en señalar que la aplicación de la cláusula de interpretación conforme se refiere a normas internacionales contenidas en tratados internacionales. Esto significa dos cosas a la vez. Primero, que la reforma de 2011 omitió, o mejor dicho, no reconoció, otras fuentes de derecho internacional, como la costumbre o los principios generales del derecho.²⁶ Segundo, que las

²⁶ Véase lo que se ha advertido en este sentido por Gómez-Robledo, Juan Manuel y Black León, Stephanie Marie, en Pérez Vázquez, Carlos (coord.), *El camino para la*

normas de interpretación se derivan de un *tratado internacional* y no de *cualquier instrumento internacional*.

Es en la segunda de ellas donde el intérprete u operador jurídico puede encontrar cierta confusión para llevar a cabo la aplicación de la cláusula de interpretación conforme. En efecto, debe tenerse presente que en el derecho externo se suscriben una enorme cantidad de instrumentos jurídicos que no tienen el estatus de tratado; y de igual manera, en el derecho interno mexicano se suscriben muchos instrumentos internacionales que carecen de tal estatus.

De manera tal, que es fundamental distinguir cuándo un instrumento internacional es tratado y cuando no. Al respecto, debemos recordar que una de las cuestiones que caracteriza a los tratados es precisamente la de crear efectos jurídicos, es decir, la de crear derechos y obligaciones entre las partes que los celebran, sin importar la denominación que reciba. Por lo que debe seguirse en todo momento el concepto de tratado establecido en el artículo 2o. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 de la que México es parte: “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Los tratados son vinculantes, más allá de que algunas o muchas de sus normas sean meramente declarativas, políticas, programáticas, exhortativas, aspiracionales, etcétera.²⁷

Al mismo tiempo, y para mayor claridad sobre cuándo un instrumento internacional es tratado, el intérprete u operador jurídico deberá tener presente que los tratados en nuestro país siguen un procedimiento para su celebración, y que su entrada en vigor a nivel nacional ocurre una vez terminadas ciertas etapas.²⁸ Los pasos que se siguen para ello (en particular para los acuerdos multilaterales) son: *a*) la adopción; *b*) la firma *ad referendum*; *c*) la aprobación por el Senado de la República; *d*) la publi-

reforma constitucional de derechos humanos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 53.

²⁷ Así lo hemos explicado en Nava Escudero, César, “Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005, p. 822.

²⁸ Para una buena explicación sobre ello recomendamos acudir a Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 4a. ed., México, Secretaría de Relaciones Internacionales-Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 116 y ss.

cación de dicha aprobación en el *Diario Oficial de la Federación*; e) la ratificación del Ejecutivo federal; f) el depósito del instrumento de ratificación en el depositario designado; g) el aviso del depositario de la fecha de entrada en vigor internacional; y h) la promulgación y publicación del instrumento respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁹

Ahora bien, lo señalado en párrafos anteriores no significa que el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme tenga impedimento alguno en acudir a instrumentos internacionales que no sean tratados, especialmente si éstos permiten una protección más amplia del derecho humano en cuestión.³⁰ Sin embargo, sería un tanto inexacto e insuficiente que la armonización que se llegue a realizar tenga como *único* y *exclusivo* referente una norma internacional derivada de un instrumento no vinculante, o sea, un instrumento que no sea tratado. El mandato constitucional para el que armoniza o interpreta (y que por cierto no es optativo) se refiere a una norma convencional, pero no a normas que no lo son. Y si queremos ser congruentes con el bloque de constitucionalidad (al que nos hemos referido en apartados anteriores), la normas que lo constituyen devienen tanto de tratados internacionales sobre derechos humanos, como de tratados internacionales que no siendo sobre derechos humanos *per se* (o sea, de otra materia), contienen normas sobre uno o más derechos humanos.

2. El derecho a un ambiente sano en los tratados internacionales

Expertos en derecho internacional ambiental advierten sobre la interrelación que existe entre los derechos humanos y la protección ambiental.³¹ Creemos oportuno señalar que el punto de partida para comprender

²⁹ Más detalles en Nava Escudero, César, “Guía mínima...”, *cit.*, pp. 834 y 835.

³⁰ Véase lo que señala en este sentido Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme...”, *cit.*, pp. 364 y 365.

³¹ Beyerlin, Ulrich y Marauhn, Thilo, *International Environmental Law*, Oxford, Hart-CH Beck-Nomos, 2011, pp. 391-410; Birnie, Patricia *et al.*, *International Law and the Environment*, 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 271-302; Bodansky, Daniel, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2010, pp. 60 y 61; Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, 3a. ed., Nueva York, Transnational Publishers, 2004, pp. 661 y ss; Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 294 y ss.

dicha interconexión es doble.³² Por un lado, el derecho internacional ambiental incorpora y utiliza derechos humanos que se consideran necesarios para garantizar una efectiva protección al ambiente, y por lo tanto, hace énfasis en los derechos procesales, como el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación pública en la toma de decisiones, y el derecho a la justicia (que incluye el derecho a la reparación del daño). Así, el acceso a la información ambiental, la participación pública en el *decision-making* ambiental, y la justicia ambiental, en ocasiones son considerados “derechos ambientales”.³³

Por el otro, el derecho internacional de los derechos humanos inserta la dimensión ambiental —esto es, “enverdece” los derechos humanos sin quitarles su característica antropocéntrica— con el objeto de evitar que las malas condiciones ambientales (*i. e.* el deterioro o degradación ambiental) disminuyan o impidan el goce y disfrute de otros derechos como el derecho a la vida, a la salud, a la familia, a la privacidad, a la cultura, a la alimentación, a satisfacer sus necesidades básicas, etcétera. Dicho de otro modo, los derechos humanos no pueden garantizarse si prevalece un ambiente deteriorado, degradado o contaminado.

Desde estas dos perspectivas, o mejor dicho, *a partir* de ellas, se logra cierta aproximación al derecho al ambiente, que bien puede ser adjetivado como sano, saludable, seguro o limpio.³⁴ Sin embargo, la inclusión de este derecho en los términos señalados con antelación en instrumentos internacionales (vinculantes o no, y en materia de derechos humanos o ambientales) ha sido muy escasa, por no decir notoriamente modesta³⁵ y ambigua.³⁶ Además, su existencia se infiere, en la mayoría de los casos,

³² Tomamos como base el análisis realizado por Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *op. cit.*, nota anterior, pp. 663 y ss.

³³ Birnie, Patricia *et al.*, *International Law...*, *cit.*, p. 288.

³⁴ La viabilidad de que el derecho al ambiente no sea meramente antropocéntrico, es decir, que no sea sólo para el ser humano sino al menos también para otros seres vivos, ha tenido poco eco en la normatividad internacional. Ciertos avances son palpables a nivel nacional y, particularmente, sólo para las especies animales. Remitimos al lector a lo señalado al respecto en nuestra más reciente obra, Nava Escudero, César, *Debates jurídico-ambientales sobre los derechos de los animales. El caso de tlacuaches y cacomixtles versus perros y gatos en la Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel de Ciudad Universitaria*, México, UNAM, Coordinación de la Investigación Científica-SEREPSA-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, *passim*.

³⁵ Birnie, Patricia *et al.*, *International Law...*, *cit.*, p. 271.

³⁶ Shaw, Malcolm N., *International Law*, 7a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 615.

sólo de manera parcial o tenue a partir de la lectura de ciertos enunciados jurídicos que vinculan (en mayor o menor medida) los derechos humanos con la protección ambiental, y viceversa. Lo que en todo caso prevalece es la interdependencia con otros derechos.

En efecto, a nivel universal o global, no existe en realidad un tratado internacional (acuerdo vinculante) que se refiera expresamente a un *derecho al ambiente* o al *derecho a un ambiente* (en inglés, *a right to environment*) ya sea desde la perspectiva del derecho internacional ambiental o desde la del derecho internacional de los derechos humanos. Es sólo a nivel regional donde encontramos algunos tratados internacionales que contienen normas con una redacción similar a la de este derecho, o al menos muy cercana a él, si bien con algunos vocablos y adjetivos distintos y de contenido vinculado a otros derechos.

En este sentido, la mayoría de los doctrinarios coinciden en que los únicos dos tratados internacionales en referirse a este derecho en el ámbito regional son,³⁷ primero, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (también conocida como Carta de Banjul) de 1981, que en su artículo 24 establece que “Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo”. Segundo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como Protocolo de San Salvador) de 1998, que en su artículo 11 se refiere al derecho a un ambiente sano en los términos siguientes:

Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Desde luego, nuestro país sólo forma parte del Protocolo de San Salvador.

Hay que señalar que la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (llamada Convención de Aarhus) de

³⁷ Beyerlin, Ulrich y Marauhn, Thilo, *International Environmental...*, cit., p. 392; Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *International Environmental...*, cit., p. 712; Sands, Philippe, *Principles of...*, cit., p. 298.

1998, sí se refiere al derecho al ambiente, pero su objetivo central es el de los derechos procesales.³⁸ En su preámbulo se refiere a “la necesidad de garantizar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas” y a que “una protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida”. Además, señala que “toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar”. En su artículo 1o. establece lo siguiente:

Artículo 1o. Objetivo. A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.

Por último, vale la pena precisar que existen ciertos instrumentos internacionales no vinculantes (o sea, no son tratados internacionales de conformidad con lo que hemos señalado en este trabajo) que también hacen alusión al derecho al ambiente aunque de manera indirecta, o si acaso, interdependiente. Destacan, por un lado, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo) de 1972, que en su Principio 1 establece:

El hombre (*sic*) tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...

Pero como se ha señalado, si bien existe una clara relación entre derechos humanos y protección ambiental, no se refiere en realidad al derecho al ambiente.³⁹

Por el otro, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río) de 1992, que se aleja aún más del derecho

³⁸ Birnie, Patricia *et al.*, *International Law...*, *cit.*, p. 274.

³⁹ Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *International Environmental...*, *cit.*, p. 667.

al ambiente.⁴⁰ En efecto, esta Declaración cambia el sentido de lo establecido en la Declaración de Estocolmo, que al menos trataba “en forma mucho más próxima [el] derecho del ser humano a un medio ambiente de calidad en el contexto de otros derechos humanos, tales como la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas”.⁴¹ En su Principio 1, la Declaración de Río señala textualmente que “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. Es, por tanto, un enunciado no vinculante y antropocéntrico, donde la protección del ambiente queda establecida en función de la protección del ser humano.⁴² No obstante la relevancia que tiene este documento a nivel internacional ambiental, no se le dio en el texto adoptado la trascendencia que tiene la cuestión de los derechos humanos.⁴³

En suma, el intérprete u operador jurídico de la cláusula de interpretación conforme deberá estar consciente que su labor de armonización relativa al derecho al ambiente tiene hasta el momento un referente exiguo en la norma convencional (global y regional), pero no así en la norma nacional (Constitución y leyes ambientales). La técnica interpretativa deberá incluir: *i*) los textos expresos sobre el derecho al ambiente o cercanos a él; *ii*) los derechos procesales ambientales; *iii*) las normas de fuente nacional e internacional relativas a la protección ambiental *in genere*; *iv*) otros derechos: salud, alimentación, agua, atmósfera, etcétera. Lo anterior, sin dejar de acudir a lo que se establezca al respecto en la jurisprudencia y otras resoluciones o decisiones de tribunales e instancias internacionales según corresponda.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 668. Es en todo caso una versión suavizada del derecho al ambiente, véase Grubb, Michael et al., *The Earth Summit Agreements: A Guide and Assessment*, Londres, Earthscan, 1993, p. 90.

⁴¹ Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 309.

⁴² En este mismo sentido Brañes, Raúl, *Manual de derecho...*, cit., p. 21 en la nota 7.

⁴³ Shaw, Malcolm N., Shaw, Malcolm N., *International...*, cit., p. 616.