

EL QUIJOTE Y SANCHO PANZA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA

I. PRELIMINAR: UN MAESTRO Y DOS PERSONAJES FICTICIOS

Si hay algo que conozco bien del maestro Alfonso Nava Negrete es que a lo largo de su vida no ha contado con amigos. Pero hago una aclaración: no me refiero a amigos como los que ahora han aceptado gustosamente participar en esta obra-homenaje para celebrar sus 50 años como docente en la Facultad de Derecho de la UNAM, sino a ese tipo de amistades con las que él podría reunirse *permanentemente* en algún restaurante a discutir sobre lo mal que andan algunos tribunales administrativos en el país —¡incluso a algunos de sus magistrados!—, a platicar sobre cuál debe ser la táctica a seguir para adquirir a buen precio algún libro en las librerías de viejo de esta ciudad, o a criticar las nefastas andadas de algún político o funcionario público corrupto e inepto al que seguramente lo calificaría de “etcétera”. Sin temor a equivocarme, agregaría que tampoco ha tenido de esos amigos con los que podría encontrarse *frecuentemente* los fines de semana y conversar (con sus respectivas esposas) sobre hijos, viajes y otros menesteres domésticos.

Ya habría confesado él mismo en 2007 la ausencia de este tipo de amigos a través de su testimonio en la colección *Voz de Nuestros Juristas*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios:

Una de las cosas simpáticas que me han sucedido [en mi vida] es que no tengo amigos. ¿En qué sentido no tengo amigos? En que no tengo de esos

* Publicado en Nava Escudero César y Oscar (coords.), *Administración pública contemporánea. Derecho política y justicia. Estudios en homenaje a Alfonso Nava Negrete*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, t. I.

amigos que uno se reúne los sábados, o los domingos, con las esposas... tengo muchos amigos sí, pero no de ése tipo... Entonces, yo cuando me reúno o hago alguna reunión en mi casa invito a ex-alumnos o amigos, y van, y nos reunimos y nos tratamos muy bien con mucho afecto... [adicionalmente] he guardado una amistad muy bella con Héctor Fix y con Diego Valadés y con muchos otros académicos... pero no de reuniones frecuentes.

No puedo yo decir que tengo un grupo de amigos; no tengo grupos de amigos así, permanentes.¹

No obstante su falta de “amigos permanentes”, quienes han tenido oportunidad de convivir con el maestro en su arbolada casa de Coyoacán, saben que esa ausencia lo es sólo en apariencia, porque en realidad vaya que guarda una relación de amistad permanente con dos singulares personajes: Don Quijote de la Mancha y Sancho Panza.

En efecto, basta un recorrido por las diversas habitaciones de su casa (todas ellas llenas de libreros) para descubrir que el maestro sí ha tenido amigos permanentes que lo han acompañado en su larga trayectoria académica incluso los fines de semana. Por ejemplo, desde hace muchos años que en la sala principal de la casa se puede distinguir al caballero de la triste figura reposando en una silla, quien amable, da la bienvenida a cuanto invitado o visitante haya cruzado la puerta de entrada (hecha de vidrio y herrería forjada) que conduce a esa habitación. La escultura, no muy grande ni pesada, descansa llamativamente (y sobre una carpeta) en un *Steinway & Sons* horizontal que el maestro habría adquirido hace algunos años en una de esas ventas de casonas viejas a las que le encanta asistir; sólo al Quijote y a un par de retratos familiares se les ha permitido “subirse” a la tapa de este maravilloso instrumento de cuerdas percutidas.

Si el invitado es observador, podrá advertir que en esa misma habitación cuelga de una de sus paredes un óleo del pintor mexicano Mondragón con el rostro del Quijote. Es más, si el invitado deja de ser observador y se convierte en un fisiólogo, se dará cuenta que en el librero principal de la sala aparecen en un entrepaño unas bellísimas figuras del Quijote y de Sancho Panza resguardando, como es debido, libros de literatura, historia y arte mexicanos, así como los primeros diecisiete tomos de esa obra maravil-

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Alfonso Nava Negrete”, *Voz de Nuestros Juristas*, entrevista de la maestra Eugenia M. de Lizalde, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero, 2007.

llosa que es la *Summa Artis. Historia General del Arte* de José Pijoán, editada por la casa Espasa Calpe.²

La relación permanente con ambos personajes no se agota en dicha habitación. Apartada de la construcción principal y separada por un jardín de rosas, plantas y árboles frutales, se avizora la biblioteca del maestro que es al mismo tiempo fuente de su saber administrativo y *búnker* contra ex-alumnos o familiares que sueñan despertos creyendo ingenuamente que podrán introducirse en ella y apoderarse de alguna obra. Cerca de la puerta de entrada, en la pared exterior, y acompañado por una reproducción de la piedra de los soles (mal llamada “calendario azteca”) cuelga otra vez el rostro de un Quijote pero ahora tallado sobre un trozo de madera.

Aún hay más: en el interior de la biblioteca se aprecian en libreros o cerca de las ventanas una gran variedad de figuras de diversos tamaños y de materiales distintos tanto del caballero manchego como de su fiel ayudante. Aunque es fácil advertir que estos dos personajes ficticios resguardan más libros de historia, arte y literatura (mexicanos y universales) y ahora también de filosofía y poesía así como obras excelentísimas sobre nuestros antepasados, lo que realmente custodian es la enorme colección de libros jurídicos que tiene el maestro en español y en francés (los que están en italiano, portugués e inglés son sólo unos cuantos). Desde luego, destacan las obras de derecho administrativo representadas por autores diversos, nacionales y extranjeros. Por ejemplo, ahí se encuentra su bien conservada colección de “Fragas”,³ de la que pudo contar con la primera edición solo hasta hace muy poco tiempo. En lugar especial están los libros de su mentor don Andrés Serra Rojas con quien mantuvo una estrecha relación académica, profesional y de amistad por muchos años. A

² Los tomos restantes de esta obra se encuentran distribuidos en otros libreros de la casa.

³ Antes de 2008, sólo era posible conocer la relación que tuvo el maestro Nava Negrete con don Gabino Fraga a través de sus propias narraciones verbales. Pero fue en ese preciso año que a propósito de la inauguración del Auditorio “Gabino Fraga Magaña” en la Facultad de Derecho de la UNAM, quedaron por escrito las palabras que ahí pronunciara respecto a sus vivencias con el maestro Fraga. Lo que dijo en aquella ocasión puede consultarse en Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Versión estenográfica de las palabras pronunciadas por el Dr. Alfonso Nava Negrete, durante la inauguración del Auditorio “Gabino Fraga Magaña” en la Universidad Nacional Autónoma de México. 29 de febrero de 2008”, *Semblanzas. Vida y Obra de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Gabino Fraga Magaña*, México, SCJN, 2008, pp. 163-174.

este último le dedica algunas palabras de homenaje en la tercera y más reciente de sus ediciones del *Derecho administrativo mexicano*: "...mi recuerdo y mi reconocimiento al jurista, al científico de la ciencia política y, sobre todo, al maestro siempre ejemplar y al amigo inolvidable. Maestro, siempre seré su alumno".⁴

Al recorrer con la vista todos sus libreros, nuestra mirada se topa con muchos otros autores no sólo de México sino de otras naciones, sería una locura tratar de citar a todos, ya que seguramente cometeríamos el error de omitir a algún destacado administrativista. Basta con mencionar sólo a los que se encuentran cerca de Fraga y de Serra Rojas: Renato Alessi, Jean-Marie Auby y Robert Ducos-Ader, H. Berhtélémy, Rafael Bielsa, José María Boquera Oliver, Roger Bonnard, Allan R. Brewer-Carías, José Canasi, Juan Carlos Cassagne, Jesús González Pérez, André de Laubadere, Manuel Ma. Díez, José Roberto Dromi, Charles Eisenmann, Rafael Entrena Cuesta, Bartolomé A. Fiorini, Fritz Fleiner, Eduardo García de Enterría, José Antonio García-Trevijano Fos, Fernando Garrido Falla, Francisco Eladio Gómez Mejía, Agustín Gordillo, Maurice Hauriou, Gastón Jèze, Miguel S. Marienhoff, Ramón Martín Mateo, Otto Mayer, Adolfo Merkl, Jorge Olivera Toro, Luciano Parejo Alfonso, Jean Rivero, Enrique Rojas Franco, Antonio Royo-Villanova, Enrique Sayagués Laso, Jaime Vidal Perdomo, Benjamín Villegas Basavilbaso.

¡Qué gran deleite para los ojos de don Quijote (no estaría tan seguro que así lo fuera para los de Sancho Panza) ver reunidos a tantos administrativistas latinoamericanos y europeos!

El hecho de que el profesor Nava Negrete haya permitido que el Quijote y que Sancho lo sigan acompañando en su vida, me invita a recordar algunos párrafos de la gran obra de Miguel de Cervantes relacionados con el quehacer legislativo de un gobierno. Transcribo estos párrafos y luego los comento para relacionar su contenido con el estado que guarda la legislación ambiental mexicana en nuestros días.

⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 16.

II. EL CONSEJO DEL QUIJOTE, LA RESPUESTA DE SANCHO PANZA, Y LO QUE DEBEMOS SABER SOBRE LAS PRAGMÁTICAS⁵

En ocasión de una carta dirigida a Sancho Panza (entonces gobernador de la ínsula Barataria) don Quijote de la Mancha le aconsejó lo siguiente:

No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieses, procura que sean buenas y, sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen, antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas, que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron y se subieron sobre ella.⁶

Al recibir la carta, Sancho Panza ordenó a su secretario leerla en voz alta. Habiendo escuchado lo escrito por Don Quijote, el gobernador se aprestó a encerrarse en su estancia con su ayudante para responder a la misiva de su amo y señor. Despachada su respuesta en el correo, procedió esa misma tarde a elaborar algunas pragmáticas relativas al buen gobierno, las cuales se hicieron guardar en el lugar para el que gobernaba y se les nombró *Las constituciones del gran gobernador Sancho Panza*.

Transcurridos apenas diez días como gobernador, Sancho Panza abandonó la ínsula y dejó el gobierno antes de que el gobierno acabase con él. Tomó camino de regreso no sólo para encontrarse con su amo don Quijote sino para ver a los duques que le mandaron gobernar y comentarles que ya no era más el gobernador de la ínsula Barataria. Puesto de rodillas y frente a sus señores el duque y la duquesa, Sancho diría entre otras cosas lo siguiente:

⁵ En la edición que hemos consultado (véase nota siguiente), se asocia la expresión “pragmáticas” con la de “ordenanzas”. Ahí mismo, en su glosario, se define a las pragmáticas como “decretos”. Pensamos que la intención en el uso de ese vocablo es la de referirse a todo instrumento legal dentro de un ordenamiento jurídico. Para los fines de este trabajo asociamos la expresión pragmáticas al de leyes, esto es, nos referimos en un sentido amplio a instrumentos jurídicos generales, abstractos, obligatorios, coercibles independientemente de cómo los llame nuestro ordenamiento jurídico mexicano.

⁶ Cervantes, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha*, Edición del IV Centenario, España-Méjico, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Alfaguara, 2004, segunda parte, capítulo LI, pp. 941-942.

Yo, señores, porque lo quiso así vuestra grandeza, sin ningún merecimiento mío, fui a gobernar vuestra ínsula Barataria, en la cual entré desnudo, y desnudo me hallo: ni pierdo ni gano. Si he gobernado bien o mal, testigos he tenido delante, que dirán lo que quisieren. He declarado dudas, sentenciado pleitos... y aunque pensaba hacer algunas ordenanzas provechosas, no hice ninguna, temeroso que no se habían de guardar, que es lo mismo hacerlas que no hacerlas.⁷

Al final de su plática, el duque lo abrazó y le dijo que le pesaba en el alma que hubiera dejado tan pronto el gobierno, pero que le daría otro oficio de menos carga y de más provecho. La duquesa también lo abrazó, y conmovida por el estado en que se encontraba después de su camino al castillo, mandó a que lo atendieran. En realidad, ninguno de los duques quedó arrepentido de la burla que hicieron a Sancho Panza, sobre todo porque el mayordomo de éste les habría contado finalmente sobre sus palabras y acciones durante su gestión como gobernador de la ínsula.

Es de esta manera que Miguel de Cervantes dejó en la pluma de su ingenioso hidalgo un consejo a Sancho Panza conformado por tres ideas fundamentales que no han de ignorarse por juristas, políticos, administradores y legisladores cuando de hacer leyes se trate: (i) que *no sean demasiadas*; (ii) que si se hacen *sean buenas*; y (iii) que ya hechas *se cumplan*. Aunque todas ellas en verdad invitan a la reflexión, la primera y segunda ideas son harto subjetivas, ciertamente más que la tercera que se presenta un tanto más precisa que sus predecesoras. Analicemos cada una de éstas y demos nuestra propia opinión al respecto.

1. *Primera idea*

Se trata de no hacer demasiadas leyes. Es clara la subjetividad en esta primera idea de las tres que conforman el consejo de don Quijote: ¿cuántas pragmáticas son “muchas” o “demasiadas”? La ambigüedad de tal pregunta supone una primera aproximación igual de ambigua para intentar responderla: no serán demasiados instrumentos jurídicos si son los necesarios según lo determinen aquéllos a quienes van dirigidos, es decir, no son muchas las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos siempre y cuando surjan de las necesidades de los gobernados. Pero creer en que

⁷ *Ibidem*, p. 974.

los gobernantes (legisladores y administradores públicos) se acercan a sus gobernados para conocer verdaderamente sus necesidades —situación que podría ayudarnos a fijar el criterio anterior— suena un poco a ingenuidad ciudadana.

No podemos ignorar el hecho de que las leyes rara vez toman en cuenta o atienden cabalmente las necesidades de todos sus destinatarios. Y cuando sí lo hacen pueden pecar, no obstante sus características innatas de generalidad y abstracción, de llevar dedicatoria, es decir, de beneficiar sólo a unos cuantos (que en la mayoría de las veces son lo que ostentan el poder político y económico) en detrimento de la mayoría de los gobernados. Por esto, aunque los gobernados (o administrados como se les llama dentro del derecho administrativo) deben ser el centro de todo sistema de gobierno,⁸ el quehacer normativo se manifiesta a veces de manera selectiva, sin atender las necesidades comunes de todos sus destinatarios y generalmente “sin previo aviso”. Esto último, que es propio de todo sistema jurídico, no debe sin embargo soslayarse: “puede ciertamente ser deseable que las normas jurídicas sean puestas en conocimiento de aquellos a quienes se aplican, inmediatamente después de ser dictadas”.⁹

De manera que atender la primera idea del consejo de Don Quijote de la Mancha basándonos en el supuesto de que bastará con conocer las necesidades de los destinatarios para no incurrir en el error de hacer demasiadas pragmáticas, no nos ayuda del todo para responder a la pregunta inicial. Es así que una segunda aproximación a este dilema podría tener por lo tanto su punto de partida en el hecho de que son los propios hacedores de las leyes quienes deciden sobre cuáles y cuántas habrán de elaborarse, independientemente de que con ellas se atiendan o no las necesidades que surjan de los gobernados.

La subjetividad permanece bajo esta segunda aproximación y la pregunta sigue siendo la misma: ¿cuántas pragmáticas son “muchas” o “demasiadas”? Sabemos que las razones que impulsan a legisladores y administradores para elaborar cuerpos normativos se fundamentan en un sinnúmero de situaciones de todo tipo. Las hay porque a veces lo manda

⁸ Véase en este sentido lo que al respecto comenta el catedrático don Jesús González Pérez a propósito de su estudio sobre el administrado. González Pérez, Jesús, *El administrado*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (FUNDAP), 2003, pp. 21 y ss.

⁹ Hart, H.L.A., *El concepto de derecho*, 2a. ed., trad. de Genaro R. Carrio, México, Editora Nacional, 1980, p. 28.

un precepto constitucional, un tratado internacional o una ley o reglamento, o bien porque en ocasiones también se busca amparar demandas de los gobernados para satisfacer necesidades colectivas o de interés general. Sin embargo, es común encontrarse, por ejemplo, con iniciativas de ley supuestamente fundadas en el ideal de atender demandas sociales cuando lo que en realidad buscan es satisfacer las aspiraciones políticas, económicas o electorales personales de quienes precisamente elaboran el texto jurídico. En este mismo sentido, no faltan situaciones que responden a intereses ideológicos partidistas o de grupo y las que complacen la voracidad económica de empresas nacionales y extranjeras. Cada una de estas circunstancias o la combinación de todas nos hace pensar que el consejo de no hacer demasiadas pragmáticas habrá de quedar sin efecto: siempre se presentará alguna razón para hacer alguna ley en tal o cual sentido.

Una tercera y última aproximación para saber cómo responder al llamado del Ingenioso Hidalgo podría apoyarse en la opción de enfocarnos al tema o la materia de la que se trate. Es decir, una vez tomada la decisión para iniciar un texto normativo sobre una determinada materia (cualquiera que haya sido la razón para ello y se haya o no atendido a una necesidad de sus destinatarios), la cuestión se centra en la idea de elaborar una y no muchas leyes para regular dicha materia. Cuando el sistema jurídico de un país está conformado por una abundante legislación, proceder a reagrupar cuerpos normativos preexistentes en una sola ley nos conduce a un fenómeno que supone “recoger los principios generales rectores comunes” del tema o materia en cuestión; a este proceso jurídicamente le llamamos *codificación*.¹⁰ Por lo que quizá la respuesta a la primera idea del consejo del Quijote sea la de codificar y no la de elaborar diversos instrumentos jurídicos.

Lo anterior, empero, puede ser tramposo puesto que la codificación no siempre significa recoger todos esos principios generales comunes plasmados en una normatividad preexistente y reunirlos en un solo texto jurídico; tampoco significa que por sí sola impida que a futuro se vayan a elaborar leyes en torno a esa misma materia. En cualquiera de los dos casos podrían coexistir junto al código una o más leyes sobre el mismo tema. Encima de todo esto, puede suceder que en un sistema jurídico

¹⁰ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 80.

existan leyes a las que no se les adjetive de códigos, pero que en el fondo sí lo sean.¹¹

Resulta de estas tres aproximaciones que por su evidente ambigüedad no podríamos del todo adentrarnos a resolver el enigma de cuántas son muchas pragmáticas: más bien podemos estar ciertos de que es poco claro cuándo se estará frente a muchos o pocos cuerpos legales. Por consiguiente, la idea de no hacer demasiadas pragmáticas podría tener mayor precisión si la vinculamos con la siguiente idea del consejo de don Quijote: una vez hechas, hay que procurar que sean buenas.

2. *Segunda idea*

Nos encontramos inmersos nuevamente en un mundo subjetivo: ¿cuándo una pragmática es “buena”? Para intentar alguna respuesta a esta interrogante tendríamos necesariamente que averiguar a qué se refiere el término “bueno” y enseguida interpretar el sentido que le habría querido dar el Quijote al traducirlo como consejo a Sancho Panza.

De manera que para facilitar nuestra búsqueda sobre lo que significa la noción bueno, es conveniente acudir sin más al Diccionario de la Real Academia. Ahí encontraremos definiciones como estas: “que tiene bondad en su género”; “gusto, apetecible, agradable, divertido”; “dicho de una persona: simple, bonachona, o chocante”; y “dicho de una cosa: no deteriorada y que puede servir”.¹² Francamente, ninguna de ellas nos ayuda a cumplir con nuestro objetivo.

Sin embargo, el diccionario consultado aporta otra acepción que nos parece bastante cercana a lo que andamos buscando: “útil y a propósito para algo”. Si por un momento adoptamos este significado, entonces la pregunta ya no es cuándo una pragmática es buena, sino cuándo sirve para algo y cuándo cumple su propósito. Esto en el mundo jurídico podría traducirse en indagar su característica esencial. Por tanto, es posible que don Quijote de la Mancha al aconsejar a Sancho Panza sobre su go-

¹¹ *Ibidem*, p. 81.

¹² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., España, 2001, http://buscon.rae.es/draE/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=bueno.

bierno, le estuviera diciendo que cuando hiciera leyes procurara no olvidar su esencia, esto es, la razón de ser del derecho.¹³

Ciertamente se ha escrito mucho, muchísimo, sobre el concepto y la naturaleza del derecho. Nos viene a la mente en este sentido aquella reflexión que hiciera en 1961 el inglés H.L.A. Hart en su libro *The Concept of Law* en el que hace hincapié sobre lo prolífico que ha sido preguntarse lo que es el derecho:

Pocas preguntas referentes a la sociedad humana han sido formuladas con tanta persistencia y respondidas por pensadores serios de maneras tan diversas, extrañas, y aun paradójicas, como la pregunta “¿qué es derecho?”. Aunque limitemos nuestra atención a la teoría jurídica de los últimos ciento cincuenta años, y dejemos a un lado la especulación clásica y medioeval acerca de la “naturaleza” del derecho, nos daremos con una situación que no encuentra paralelo en ningún otro tema estudiado en forma sistemática como disciplina académica autónoma.¹⁴

Si bien se ha repetido hasta el cansancio la falta de consenso que existe en torno a un significado común sobre la noción de derecho, quienes hacen los textos legales no podrán jamás nunca quejarse de la ausencia de significados o de discusiones sobre su contenido y alcances. Tomemos como ejemplo las explicaciones que desde el siglo XVIII esgrimía Montesquieu al señalar que las leyes se establecen para regular las relaciones entre los pueblos, que es el *Derecho de gentes* y que se funda en el principio de que “todas las naciones deben hacerse en la paz el mayor bien posible y en la guerra el menor mal posible”.¹⁵ También se establecen leyes —según este autor— tanto para regular las relaciones entre gobernantes y gobernados (le llama *derecho político*) así como para regular las relaciones de todos los ciudadanos (le llama *derecho civil*), y hace la siguiente precisión:

La ley, en general, es la razón humana en cuanto se aplica al gobierno de

¹³ Para nosotros los dos sentidos en que se utiliza el vocablo “derecho” comprenden tanto el de su naturaleza científica como el de su naturaleza normativa. Hacemos la aclaración de que en este trabajo nos referimos al segundo ya que creemos que el consejo del Quijote alude precisamente al de la parte normativa del derecho.

¹⁴ Hart, H.L.A., *op. cit.*, p. 1.

¹⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 14a. ed., trad. de Nicolás Estévez, México, Porrúa, 2001, colección Sepan Cuantos, número 191, p. 7.

todos los pueblos de la Tierra; y las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser otra cosa sino casos particulares en que se aplica la misma razón humana.

Deben ser estas últimas tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra.

Es preciso que esas leyes se amolden a la naturaleza del gobierno establecido o que se quiere establecer, bien sea que ellas lo formen, como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como las leyes civiles.

Deben estar en relación con la naturaleza física del país, cuyo clima puede ser glacial, templado o tórrido; ser proporcionadas a su situación, a su extensión, al género de vida de sus habitantes, labradores, cazadores o pastores; amoldadas igualmente al grado de libertad posible en cada pueblo, a su religión, a sus inclinaciones, a su riqueza, al número de habitantes, a su comercio y a la índole de sus costumbres. Por último, han de armonizarse unas con otras, con su origen, y con el objeto del legislador. Todas estas miras han de ser consideradas.¹⁶

¿Será suficiente considerar que las pragmáticas son útiles y que además cumplen el propósito de serlo (es decir, son pragmáticas buenas) si seguimos al pie de la letra cada uno de los puntos contenidos en estos párrafos transcritos textualmente? Contrastemos estas ideas (publicadas en 1748 durante los tiempos de la Francia del Rey Luis XV) con las de Bodenheimer y las de Kelsen (publicadas respectivamente en 1940 y 1944 durante los tiempos de la Alemania de Adolf Hitler). Respecto a la naturaleza misma del derecho en general, Edgar Bodenheimer escribía en aquella época lo siguiente:

Por su propia naturaleza el derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo. Trata de crear y mantener un equilibrio entre esas dos formas extremas de la vida social. Para evitar la anarquía, el Derecho limita el poder de los individuos particulares; para evitar el despotismo enfrena (*sic*) el poder del gobierno. La limitación legal del poder de las autoridades públicas se denomina Derecho público. La función general de ambas

¹⁶ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

ramas del Derecho es esencialmente la misma; consiste en la creación de restricciones al ejercicio arbitrario e ilimitado del poder.¹⁷

A su vez, Hans Kelsen advertía que lo que caracteriza esencialmente al derecho —asumiendo que se trata de un orden coercitivo— es el establecimiento de un monopolio de la fuerza común, y que cuando el ejercicio de éste se centraliza, cuando el derecho de usar la fuerza es transferido a un órgano central, cuando se crea un Poder Ejecutivo centralizado, la comunidad (a la que llama jurídica) se convierte en un Estado. Y dentro de éste se alcanza el mayor grado de pacificación de las relaciones entre individuos: la paz nacional.¹⁸ Para la construcción de una paz internacional el autor alemán afirmaba que

Cuando se plantea la cuestión de cómo puede asegurarse la paz internacional, de cómo puede eliminarse el empleo más terrible de la fuerza —a saber, la guerra— de las relaciones entre los Estados, ninguna respuesta puede ser más evidente por sí misma que ésta: uniendo a todos los Estados individuales, o por lo menos al mayor número de ellos posible, en un Estado mundial; concentrando todos sus medios de poder, sus fuerzas armadas, y poniéndolos a disposición de un gobierno mundial de acuerdo con leyes creadas por un parlamento mundial. Si a los Estados se les permite seguir existiendo únicamente como miembros de una poderosa federación mundial, entonces la paz entre ellos quedará asegurada con la misma eficacia que entre los Estados que componen los Estados Unidos de América o los Cantones de la República Suiza. Tal es la idea principal de las numerosas sugerencias que se han hecho para el mantenimiento de la paz al discutirse la reconstrucción de la postguerra.¹⁹

Años más tarde, en 1949, el mismo Kelsen habría de insistir en la característica esencial de coacción que posee el derecho; se trata de una técnica social específica que permite distinguir el orden jurídico de otros órdenes sociales. De hecho, argumenta que “en cuanto problema científico, el del derecho es un problema de técnica social, no un problema ético”.

¹⁷ Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, 2a. ed., trad. de Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 28.

¹⁸ Kelsen, Hans, *La paz por medio del derecho*, trad. de Luis Echávarri, Buenos Aires, Editorial Losada, 1946, pp. 28 y 29.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 29 y 30.

co”, es decir, no se está frente a un juicio moral donde un orden jurídico es bueno o justo.²⁰

Algo de lo que se ha dicho en México sobre el concepto del derecho lo encontramos en los textos de dos juristas que a través de sus libros han “educado” por generaciones a estudiantes y estudiosos del derecho en México. Comencemos por don Eduardo García Mayne quién en su libro introductorio sobre el estudio del derecho nos advierte que el punto central sobre el significado del derecho en su género próximo es determinar el carácter normativo de sus preceptos. En su análisis sobre lo que son las normas nos indica la relevancia de la bilateralidad en el derecho en cuanto que en las relaciones entre individuos existe un obligado y un facultado: “Frente al jurídicamente obligado encontramos siempre a otra persona, facultada para reclamarle la observancia de lo prescrito”.²¹ Define al derecho (en sentido objetivo) como un conjunto de normas, de preceptos imperativo-atributivos, reglas que imponen deberes y facultades, que son creadas y reconocidas por el Estado.²²

Por su lado, Miguel Villoro Toranzo en su libro también introductorio sobre el estudio del derecho, define al derecho como “un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica”.²³ Es además contundente cuando se refiere a la esencia del derecho como “un sistema racional de normas sociales de conducta”²⁴ y cita a Santo Tomás de Aquino: “La Ley...no es más que un ordenamiento de la razón, en orden al bien común, promulgado por aquel que tiene a su cuidado la comunidad”.²⁵ Villoro Toranzo, quién asocia la voz “comunidad” del Aquinate con la de “autoridad”, señala que no es suficiente la voluntad del legislador para hacer leyes sino que éstas deben encontrar cierto acatamiento entre sus destinatarios. Esto será otorgado si ellos

²⁰ Kelsen Hans, *Teoría general del derecho y del estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Mayne, México, UNAM, 1983, Textos universitarios, p. 6.

²¹ García Mayne, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 15.

²² *Ibidem*, pp. 97 y ss.

²³ Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 9a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 151.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 152.

mismos consideran que el contenido de las normas jurídicas es justo y si están conformes con la forma o procedimiento para su promulgación.²⁶

Si pudiéramos juntar algunas de las ideas de todos estos pensadores ¿podríamos sostener que en sus explicaciones se encuentra la clave para saber si una pragmática es buena?

3. *Tercera idea*

En las reflexiones anteriores nos hemos enfrentado al dilema de discernir cuándo una ley es buena en el entendido de que bueno es aquello que es útil y que lo es a propósito para algo, y que en el mundo de lo jurídico esto último supone indagar sobre la característica esencial del derecho normativo. Para todo lo anterior nos hemos apoyado en autores de diversas nacionalidades que pertenecieron a épocas distintas; de aquí aprendimos que existen diversos enfoques de juristas y filósofos del derecho para confrontar el aprieto al que nos ha sometido en su carta el Caballero de la Triste Figura. Detectamos de todas estas formas de pensamiento ciertos elementos en común, como lo son la regulación de comportamientos y/o las reglas imperativas, pero no deja de inquietarnos el hecho de que se incluyen en cada una de ellas vocablos o expresiones difíciles de acotar y que son igual de ambiguas que el calificativo bueno. Por ejemplo ¿Qué es la razón humana? ¿Cuáles son los límites entre anarquía y despotismo? ¿Cómo delimitar lo que es el monopolio de la fuerza común? ¿Qué es lo racional en un sistema de normas sociales de conducta que son obligatorias por que se consideran justas?

Es en este contexto que debemos analizar la tercera idea del consejo del Quijote que es, como ya hemos dicho, mucho más clara que sus antecesoras. Se trata ahora de que las leyes —independientemente de que sean demasiadas o de que puedan considerarse como buenas— se guarden y se cumplan, por lo que la pregunta a responder es ¿cuándo una pragmática se cumple?

Quizá la forma más simple de abordar semejante interrogante es la de estar ciertos que el cumplimiento de las leyes está asociado a la existencia de la posibilidad de su aplicación, *i. e.* la posibilidad de hacer efectivo su contenido. Para sustentar lo anterior, es indispensable recordar que las

²⁶ *Ibidem*, p. 154.

leyes tienen como características esenciales las de ser generales, abstractas y obligatorias, pero sobre todo, coercibles. De manera que la coercibilidad supone la posibilidad (abstracta si se quiere) de hacer efectiva la aplicación de una pragmática. Junto a este concepto, existe la idea del uso de la fuerza física (si fuera el caso) para lograr ese cumplimiento y se conoce con el nombre de coacción. Si bien es fundamental para el cumplimiento de una ley contar con un gobernante que tenga la capacidad de imponer algo como obligatorio a sus gobernados, también lo es que tenga la posibilidad de hacer que se cumpla. Debido a que la característica de obligatoriedad en las leyes no es suficiente para su cumplimiento, es menester que se establezcan órganos que en última instancia puedan aplicar el uso de la fuerza en caso de incumplimiento.²⁷ El Quijote fue cuidadoso en hacer énfasis en el cumplimiento de las pragmáticas, seguramente con la idea de confrontar aquella vieja fórmula “obedézcase, pero no se cumpla”.²⁸

En el contexto de las relaciones entre gobernantes y gobernados, la idea de cumplimiento no sólo alude a los segundos, sino también a los primeros y lo hace en su calidad no de destinatarios pero sí de sujetos, o mejor dicho, de autoridades que han de hacer sólo lo que las leyes les permitan hacer. Esto es lo que conocemos como *principio de legalidad* y que ha sido definido como “la faceta más valiosa del régimen del Estado de derecho”:²⁹

Reza el principio: las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice. En consecuencia, ninguna autoridad legislativa, judicial o administrativa puede realizar actividad alguna si no está prevista y au-

²⁷ Véase para mayor información en este sentido, Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998, pp. 29 y ss.

²⁸ Nos explica Osterc a propósito de su estudio sobre el pensamiento social y político del Quijote, que las leyes y prescripciones en tiempos de Felipe II (1527-1598) eran cumplidas precisamente a la letra e interpretadas según el sentido de que la ley se obedece, pero no se cumple. Durante ese gobierno proliferó una excesiva reglamentación sobre la vida nacional y sobre la conducta de sus gobernados hasta en los actos más íntimos de la vida. El autor aclara en este sentido que “Los códigos de aquel tiempo están repletos de disposiciones de esta naturaleza, fundadas en la noción de que el gobierno es omnisciente y que los subordinados son incapaces de conducirse debidamente por sus propios esfuerzos”. Véase Osterc, Ludovik, *El pensamiento social y político del Quijote*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, pp. 231 y 232.

²⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 161.

torizada por la ley. Es la autolimitación que consiente la autoridad dentro de ese régimen.³⁰

Aunque los gobernantes han de sujetarse a lo que una ley les faculte, no siempre aplican la ley y/o algunas de las normas contenidas en ella. Un ejemplo de esto apunta a aquella idea vinculada a lo que se ha descrito como *los límites del derecho*, que no es otra cosa más que aceptar que en un país determinado pueden existir “circunstancias en que los órganos del Estado optan por la no aplicación de la norma como una forma de preservar el Estado de derecho”.³¹ La no aplicación de ciertas normas jurídicas puede también derivarse de actos que si bien no suponen un incumplimiento por parte del gobernante, sí son el resultado de facultades discrecionales que permiten optar por una norma en lugar de otra o incluso por ninguna de ellas.³² Es el caso del otorgamiento de concesiones o de la emisión de acuerdos de desincorporación cuya aplicación depende de la voluntad del gobernante. Ambas figuras jurídicas pueden estar reguladas en una o más leyes pero si el gobernante (con su facultad discrecional) decide no hacer uso de ellas entonces una parte de las leyes quedará sin aplicarse. Un tercer ejemplo sobre la no aplicación de leyes es aquél donde los ordenamientos jurídicos están “incompletos”. En otras palabras, hay pragmáticas que no se pueden aplicar o que tienen una aplicación parcial porque una o muchas de sus normas están condicionadas a la creación de otras normas jurídicas que son las que harán posible el funcionamiento de esa misma ley o de toda una parte de la legislación respectiva. Se entiende así que la aplicación de muchos cuerpos legales ocurre por etapas: “la creación de una norma que está regulada por otra norma constituye una aplicación de esta última. La aplicación del derecho es, a la vez, creación del derecho: acto que continúa la creación gradual y sucesiva del orden jurídico”.³³

Si es el caso en efecto de que las pragmáticas no se guardan ni se cumplen, don Quijote nos advierte sobre las tres consecuencias que habrán

³⁰ *Idem*.

³¹ Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, p. 12.

³² Véase para mayor detalle Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, pp. 568-570.

³³ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Aplicación del derecho”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 186, t. I.

de presentarse *i*) es como si no existiesen, *ii*) denota la falta de valor de quien las hizo, y *iii*) son despreciadas e ignoradas por sus destinatarios. Esta advertencia —particularmente la que se refiere a la primera consecuencia— tuvo un efecto profundo en Sancho Panza al momento en que explicaba a los duques su salida del gobierno de la ínsula Barataria, puesto que esgrimió como razón de no haber hecho ninguna “ordenanza provechosa” su temor a que no se fueran a guardar. Habría de seguir al pie de la letra la idea de su señor y amo en sus explicaciones de que no hacer guardar y cumplir las pragmáticas es como si no existieran.

4. *Nuestra opinión*

Si bien el consejo del Quijote comprende tres ideas fundamentales (esto es, que no se hagan demasiadas pragmáticas, pero que si se hacen sean buenas, y que además se cumplan) su análisis ha de realizarse de manera integral pero tomando en cuenta el peso que tiene la tercera de ellas sobre las otras dos. Esto debe ser así porque derivado de la lectura de los párrafos de la obra cervantina arriba transcritos, se desprende que el Quijote da mayor importancia a la tercera idea ya que por encima del no hacer demasiadas pragmáticas y del que éstas sean buenas, enfatiza que *sobre todo* estas habrán de guardarse y cumplirse. Aún más, mientras que el caballero manchego sí le advierte a su escudero que de no cumplirse con las pragmáticas se entenderá que es como si no existiesen, que denotará la falta de valor de quien las hizo y que serán despreciadas e ignoradas por sus destinatarios, no le advierte de igual manera lo que habrá de suceder si las pragmáticas son demasiadas o no, o si no son buenas o no.

La intención de Don Quijote en este sentido es corroborada y puesta en acción posteriormente por el propio Sancho Panza al dar cuenta a los duques sobre su salida como gobernador. Explica Sancho a sus señores que la razón fundamental por no haber hecho pragmáticas no fue por temor a que fueran demasiadas o a que no fueran buenas, sino a que éstas no se fueran a cumplir. De las tres consecuencias que según el Quijote han de derivarse por el no cumplimiento de las pragmáticas, Sancho se escuda en la primera de ellas al señalar que si las pragmáticas no se cumplen es lo mismo hacerlas que no hacerlas.

Del posterior análisis que hemos hecho sobre el consejo de Don Quijote y de lo que al respecto hizo y dijo Sancho Panza podemos señalar lo siguiente. Con todo y las ambigüedades que rodean a la idea de no hacer

demasiadas leyes (porque no es claro si se atienden o no las necesidades de sus destinatarios, si son claras o no las razones para elaborarlas, o si es mejor codificar) así como a la idea de que una vez hechas sean buenas (porque no hay consenso para determinar la esencia del derecho), es fundamental que las pragmáticas se cumplan. Hemos llegado a esta conclusión porque al formularnos las preguntas ¿cuántas pragmáticas son “muchas” o “demasiadas”? y ¿cuándo una pragmática es “buena”? nos enfrentamos a un elemento de subjetividad enorme. Ni ha sido posible identificar qué indicadores son determinantes y concluyentes para saber cuándo un gobierno ya está haciendo demasiadas leyes, como tampoco ha sido factible esclarecer con toda precisión cuáles son los criterios y definiciones para elaborar un consenso sobre cuándo el derecho normativo nos es útil y cuándo habrá cumplido con su propósito, y de aquí saber si la ley es buena o no.

Con lo anterior no queremos decir que no ha de importarnos revisar las aproximaciones que hemos llevado a cabo sobre la vaguedad que supone el no hacer demasiadas leyes y el que ya hechas sean buenas. En realidad, cuando se hace una ley, lo importante será que se cumpla, puesto que de lo contrario, se habrá de actualizar la advertencia del Quijote. Obviamente, un aserto como el anterior solo es aceptable si existen las instancias jurisdiccionales adecuadas para que los gobernados puedan combatir la ley y su aplicación.

Por último, hay que enfatizar que cualquiera de las tres consecuencias —o las tres— que se deriven de la advertencia del Quijote por el no cumplimiento de las leyes, se traduce en un mensaje poco alentador para todos aquellos gobernados que busquen convivir dentro de un Estado de derecho. ¿Para qué hacer leyes que ni gobernantes ni gobernados han de cumplir? La consecuencia última en una nación donde las leyes no se aplican es que se crea un riesgo enorme para ambos: acostumbrarse a vivir en una cultura de ilegalidad sustentada en la corrupción y la impunidad.

III. EL LEGADO CERVANTINO EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA

Inciden en la legislación ambiental mexicana del siglo XXI el consejo de Don Quijote de la Mancha y la reacción de Sancho Panza por una sencilla razón. independientemente de que a la fecha existan o no de-

masiadas leyes en materia ambiental, o de que éstas sean buenas porque cumplen con su propósito fundamental, lo cierto es que un buen número de normas jurídicas contenidas en ellas no se cumplen. A la luz de lo que ahora sabemos en la obra cervantina sobre las pragmáticas, es posible crear un marco conceptual de referencia para analizar la situación que priva en la legislación ambiental de nuestro país.

1. *La legislación ambiental mexicana*

- Nuestro punto de partida es que el derecho ambiental en su naturaleza normativa está compuesto por un segmento internacional (conformado por tratados y acuerdos interinstitucionales ambientales) y por un segmento nacional (conformado por dos bloques: *a*) preceptos constitucionales ambientales y *b*) legislación ambiental).
- La legislación ambiental, que es el bloque que habremos de abordar en este trabajo, comprende todas las disposiciones que en esta materia emanan de los poderes Legislativo y Ejecutivo (federal, estatal y municipal, según corresponda). La parte que nos interesa analizar es la de la legislación ambiental que emana del Congreso de la Unión (leyes federales, generales, o que no lleven ninguno de estos dos apellidos) y la que emana del Poder Ejecutivo Federal (reglamentos, decretos, etcétera).
- La legislación ambiental así descrita puede clasificarse en cuatro grandes rubros por tipos de leyes: *i) legislación en su conjunto*,³⁴ *ii) legislación sectorial*,³⁵ *iii) legislación por materias relacionadas*,³⁶

³⁴ La única es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (de 1988).

³⁵ Comprende seis leyes que son: Ley de Aguas Nacionales (de 1992), Ley General de Vida Silvestre (de 2000), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (de 2003), Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (de 2003), Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (de 2005) y Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (de 2008).

³⁶ En este rubro se encuentran leyes con disposiciones jurídicas dispersas que están relacionadas con diversos temas o sectores ambientales. Aquí encontramos desde el Código Penal Federal (que dedica un título completo a los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental) hasta leyes como la Ley General de Bienes Nacionales (que contiene disposiciones dispersas sobre zonas costeras), la Ley Federal del Mar (que regula la conservación de los recursos marinos vivos) o la Ley Agraria (cuyas disposiciones son

y iv) legislación *que está pendiente en los poderes Legislativo o Ejecutivo*.³⁷

- Sólo podemos hablar de una legislación en materia ambiental a partir de que el vocablo “ambiente” y su significación actual (como problemática, crisis, cuestión, situación, reto, dilema u oportunidad) fueron insertados en el orden jurídico mexicano. Esto ocurrió hacia principios de la década de los setenta del siglo pasado, particularmente en el año de 1971.³⁸ Toda la normatividad existente antes de esta fecha y que se haya referido a los diversos temas o sectores que ahora consideramos parte de la regulación del derecho ambiental (como bosques, aguas, atmósfera, etcétera) conforman los antecedentes de la legislación ambiental. Sostener que antes de 1971 las disposiciones relativas a los recursos naturales (u otros temas relacionados) eran disposiciones ambientales, es un anacronismo.

2. *¿Existen demasiadas pragmáticas ambientales?*

- De las diversas aproximaciones a las que hemos acudido para abordar la idea relativa a no hacer demasiadas leyes, habremos de referirnos a la tercera de ellas. Recordemos que esta aproximación se centra en la discusión de elaborar sólo una y no muchas leyes sobre

fundamentales para que las autoridades ambientales respectivas en el cumplimiento de sus atribuciones expidan por causas de utilidad pública decretos de expropiación de bienes ejidales).

³⁷ Nos referimos a diversos temas que se encuentran en “discusión” ya sea en el Ejecutivo Federal, en el Senado o en la Cámara de Diputados. Algunos temas ambientales que se encuentran en este estado son el del acceso a los recursos genéticos y el de la contaminación atmosférica y la calidad del aire.

³⁸ La inserción de aquello que es lo ambiental a nuestro sistema jurídico —es decir, la juridificación de lo que se ha descrito como problemática ambiental, crisis ambiental, cuestión ambiental, situación ambiental, reto ambiental, dilema ambiental u oportunidad ambiental— se produce en nuestra legislación a partir de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971. A nivel constitucional, la primera vez que de manera expresa nuestra carta magna incorpora este término fue el 6 de julio de ese mismo año a través de una reforma a la fracción XVI, base cuarta del artículo 73 en la que se otorgan atribuciones legislativas y ejecutivas a una entidad administrativa denominada Consejo de Salubridad General para legislar y establecer medidas en materia de prevención y combate a la contaminación ambiental.

una misma materia. Si se procediera de esta manera en materia ambiental se estaría frente a lo que los especialistas llaman *codificación ambiental*. ¿Es esto lo que ha ocurrido en nuestro país?

- Para responder a la pregunta anterior es fundamental entender que la legislación ambiental (en su desarrollo y evolución) ha estado sujeta a “un vaivén entre las tendencias integradoras y las tendencias a la dispersión en leyes con temas específicos”.³⁹ Si tomamos en cuenta la clasificación de la legislación ambiental que hemos propuesto, el rubro que nos dará la pauta para saber si se ha optado por un proceso de codificación o no es el de la *legislación en su conjunto* que habría de suponer que, en principio, existe una ley o código que ha recogido los principios generales rectores comunes a toda la materia ambiental.
- En este sentido nos referimos a la vigente Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante, LGEEPA) cuya intención habría sido desde su entrada en vigor en 1988 la de reunir en su texto los aspectos rectores sobre la materia ambiental. Antes de este año, las disposiciones ambientales se encontraban dispersas en diversas leyes sectoriales (como la de aguas o la de bosques), en leyes por materias relacionadas (como la de aguas marinas), y en dos pequeñas leyes ambientales que habrían sido el antecedente directo de la LGEEPA.⁴⁰
- La expedición de la LGEEPA ha sido el paso más importante que se ha dado para lograr una codificación ambiental, ya que desde su entrada en vigor ha contemplado disposiciones generales y específicas ambientales propias de toda codificación. Nos referimos a principios, definiciones, distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, instrumentos de política ambiental, regulación sobre temas específicos (como aguas, bosques, biodiversidad, atmósfera, ruido, vibraciones, etcétera), recursos administrativos, sanciones y hasta delitos ambientales.

³⁹ Azuela, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2006, p. 108 y 109.

⁴⁰ Nos referimos a dos leyes federales, la Ley Federal de Protección al Ambiente (de 1982) abrogada por la LGEEPA, y la ya mencionada Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (de 1971) abrogada por la ley de 1982.

- Sin embargo, ni en su momento inicial ni en el de sus posteriores adiciones y reformas ha recogido u ordenado toda la normatividad preexistente que está contenida en leyes sectoriales y por materias relacionadas. Como lo señala el fundador de la ciencia del derecho ambiental mexicano, el doctor Raúl Brañes, aunque la LGEEPA ha significado la homogeneidad del sistema jurídico en materia ambiental por contener un enfoque globalista y transectorial, no ha sido un verdadero código en el sentido de recoger integral y adecuadamente a toda la legislación ambiental preexistente.⁴¹
- A lo largo de sus más de veinte años de vida, la LGEEPA ha estado acompañada paradójicamente de un desarrollo y fortalecimiento tanto de la legislación sectorial como de la legislación por materias relacionadas preexistentes.
- En el primer caso, la legislación sectorial nunca acabó por incorporarse a la LGEEPA. Por el contrario, ha seguido su desarrollo, por un lado, insertando en el texto de las leyes que la conforman nuevas cuestiones ambientales a través de reformas y adiciones, y por el otro, a través de la sustitución de una ley por otra. Dos ejemplos de leyes sectoriales que evidencian lo anterior son: la vigente Ley de Aguas Nacionales (de 1992) que fue ampliamente modificada en 2004, y la Ley Forestal (también de 1992) que fue abrogada por la actual Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (de 2005).
- En el segundo caso, la legislación por materias relacionadas tampoco ha permitido que un sinnúmero de disposiciones ambientales que se encuentran dispersas en los ordenamientos que la conforman, se integren a la LGEEPA. Un claro ejemplo de esto es la Ley General de Bienes Nacionales (de 2004) que tiene contenido en materia ambiental por sus disposiciones en relación con las zonas costeras. Si bien la LGEEPA ha ido incorporado algunas disposiciones costeras, la ley de bienes nacionales mencionada (que abrogó a su similar de 1982) ha conservado prácticamente la totalidad de las normas jurídicas que abordan temas propios de lo ambiental-costero.
- Aunado a todo lo anterior, se han ampliado tanto la legislación sectorial como la de materias relacionadas en cuanto al número de le-

⁴¹ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000, pp. 698 y 699.

yes. Este crecimiento se debe al surgimiento de una serie de temas novedosos que han tomado relevancia para nuestro país y que han requerido de un marco jurídico de regulación. Lejos de integrarse a la LGEEPA, los nacientes objetos de estudio han acabado por plasmarse en leyes específicas.

- Ejemplos de lo anterior dentro de la legislación sectorial son: (i) la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat con la Ley General de Vida Silvestre (de 2000) que abrogó la Ley Federal de Caza (de 1952); (ii) la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de los residuos con la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (de 2004); (iii) la regulación de actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados con la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (de 2005) y (iv) la promoción y desarrollo de los bioenergéticos para la diversificación energética y el desarrollo sustentable con la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (de 2008).
- Ejemplos dentro de la legislación por materias relacionadas podemos citar los siguientes: (i) la promoción del desarrollo rural sustentable y el medio ambiente adecuado con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (de 2001) que abrogó la Ley de Fomento Agropecuario (de 1981) y la Ley de Distritos de Desarrollo Rural (de 1988); (ii) la regulación, fomento y administración del aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (de 2007) que abrogó la Ley de Pesca (de 1992); (iii) el aprovechamiento sustentable de la energía con la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (de 2008) y (iv) el aprovechamiento de fuentes de energías renovables y tecnologías limpias con la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética (también de 2008).
- En suma, coexisten con la LGEEPA distintas pragmáticas que regulan aspectos diversos de todo lo que conforma la materia ambiental. Proceder a una codificación ambiental será, como es lógico suponer, una labor sumamente complicada no sólo porque el número de

leyes y de normas jurídicas ambientales ha aumentado, sino porque ciertas leyes como la de aguas nacionales es considerada a su vez como un verdadero código.⁴²

3. *¿Son buenas las pragmáticas ambientales?*

- Sobre la pregunta de cuándo las pragmáticas han de ser buenas (que corresponde a la segunda idea del consejo de don Quijote) hemos tratado de darle respuesta a través del argumento de que una ley es buena en la medida en que sea útil y cumpla su propósito, es decir, se apegue a lo que es la característica esencial de una ley. Para ello, acudimos al pensamiento de varios autores y nos llama la atención lo que en este sentido ha razonado Montesquieu. Recordemos que este pensador francés señala que las leyes deben estar en relación con la naturaleza física del país, tomando en cuenta cuestiones como el clima, su extensión geográfica, el tipo de vida y número de sus habitantes, las inclinaciones de éstos, su comercio, etcétera. Por lo que nos preguntamos ¿acaso la legislación ambiental ha recogido los razonamientos y propuestas de Montesquieu?
- Para responder a esta última interrogante debemos retomar lo ya señalado respecto a que la tendencia de nuestra legislación ambiental no es la de codificar, sino la de regular por sector y la de incluir disposiciones en la legislación por materias relacionadas. Derivado de esto, y teniendo presente el fortalecimiento y expansión particularmente de las leyes sectoriales, tendríamos que analizar si la legislación ambiental de este tipo se ha desarrollado a tal grado que está cumpliendo con el propósito de regular por sector temas ambientales que estén relacionados —como decía Montesquieu— con las condiciones físico-geográficas y poblacionales de este país.
- Aclarado el punto anterior, nos viene a la mente un tema que por su importancia se ajusta a lo que aquí pretendemos exponer, que no es otra cosa que determinar si la legislación ambiental sectorial ha plasmado en sus leyes lo razonado por Montesquieu. Se trata de un sector que hemos abordado en otras ocasiones y desde diversos en-

⁴² Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 81.

foques: lo relativo a las zonas costeras.⁴³ Y sobre este tema debemos comenzar por señalar que aún no existe en la legislación ambiental sectorial una ley sobre costas, lo que nos parece verdaderamente lamentable por varias razones.

- En primer lugar, es fundamental hacer hincapié en que nuestro país es una nación privilegiada por su extensión costera y superficie marina. Cuenta con más de 11,000 kilómetros de litoral (*i. e.* longitud de la línea de costa) que pertenece en un 70% a las vertientes del Océano Pacífico, el Golfo de California y el Mar de Cortés y en un 30% a las del Golfo de México y el Mar Caribe, y con más de 3, 149,920 km² de superficie marina (incluye al mar territorial y a la zona económica exclusiva). Por su ubicación geográfica y por su extensión, México goza de diversas “regiones ecológicas” en las partes costeras que incluyen desde selvas cálido-húmedas y cálido-secas hasta grandes planicies y desiertos.⁴⁴
- En segundo lugar, el litoral mexicano (en su parte terrestre, es decir, lo propiamente costero) es verdaderamente rico en diversidad natural (y cultural) con climas secos, cálidos y templados. La importancia ambiental que tiene es enorme: representa el hábitat de varias especies endémicas y de reproducción de especies migratorias, al mismo tiempo que se erige como uno de los principales lugares donde se localiza un vasto patrimonio genético además de ser el motor para mantener y permitir la continuidad de los ciclos hidrológico y climático para el país y otras regiones del planeta.⁴⁵
- En tercer lugar, el potencial económico-productivo por el atractivo turístico que representan nuestras playas se ve reflejado en el

⁴³ Hacemos alusión a los siguientes artículos: Nava Escudero, César “La privatización de las zonas costeras en México”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete. En sus 45 años de docencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 143-185 y del mismo autor “Turismo internacional de playa y cambio climático”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LVIII, núm. 250, julio-diciembre de 2008, pp. 201-231.

⁴⁴ Véase para mayor referencia Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *México hoy. Edición 2007*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2008.

⁴⁵ Véase para mayor información Nava Escudero, César “La privatización de las zonas costeras en México”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *op. cit.*, pp. 165 y ss.

número de divisas extranjeras que entran al país por la internación de visitantes de otras naciones (sobre todo de Estados Unidos y de Canadá) a centros como Cancún y Cozumel en Quintana Roo y Los Cabos en Baja California Sur. Los turistas de internación,⁴⁶ que son los más importantes para el sector turístico mexicano por razón del tiempo de estancia, uso de servicios turísticos y derrama económica, han tenido como preferencia los destinos de playa.⁴⁷

- Si bien contamos con una ley que regula la parte marina de nuestros litorales, que es la Ley Federal del Mar, no así una que regule la parte terrestre. Lo que existe en la actualidad es una dispersión considerable de normas jurídicas en más de veinte leyes donde destaca de todas ellas la Ley General de Bienes Nacionales y su reglamento (Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar). Hay que mencionar que esa dispersión legislativa incluye a la LGEEPA, a algunas leyes ambientales por sector, y a otras leyes por materias relacionadas. Esto claramente se ha visto reflejado en una situación de yuxtaposición y contradicción de ordenamientos que a fin de cuentas generan incertidumbres sobre si se estará cumpliendo o no con el propósito de una regulación ambiental de las zonas costeras en México.
- En suma, pensamos que la legislación ambiental sectorial no puede considerarse como buena porque aún faltan por expedirse pragmáticas que cumplan con el propósito de regular temas que están apegados a nuestras condiciones naturales y sociales, como bien lo advirtió en su momento Montesquieu. Una ley de costas deberá estar orientada a regular la zona territorial costera pero idealmente deberá incluir y de manera integrada tanto la zona marina como la atmosférica.

⁴⁶ La Secretaría de Turismo ha definido a estos visitantes como “aquellos que rebasan la franja fronteriza o que directamente llegaron al país a cualquiera de las ciudades o destinos turísticos del interior”. Véase Secretaría de Turismo, *Visitantes internacionales hacia México, el turismo de internación 2000-2005*, México, Secretaría de Turismo, noviembre de 2006.

⁴⁷ Más información en Nava Escudero, César, “Turismo internacional de playa y cambio climático”, *op. cit.*, pp. 210-213.

4. ¿Se cumplen las pragmáticas ambientales?

- Llegamos finalmente a la tercera idea que, como recordaremos, consiste en que las leyes han de cumplirse, porque de lo contrario, es como si no existiesen. En el análisis que efectuamos para determinar cuándo una ley habrá de cumplirse, incluimos un aspecto fundamental que es el de que la no aplicación de una ley o de ciertas disposiciones jurídicas tiene que ver no sólo con los gobernados sino con los gobernantes. Al explorar las posibles causas de la no aplicación de normas por los gobernantes dijimos que una de ellas es que los ordenamientos jurídicos están incompletos. Es esta razón la que nos interesa rescatar para vincularla a la tercera idea del consejo del Quijote y habremos de tomar como ejemplo una ley ambiental sectorial, la Ley de Aguas Nacionales (en adelante, LAN).
- Debemos comenzar por preguntarnos, ¿la legislación ambiental en su conjunto, sectorial o por materias relacionadas en nuestro país no se cumple porque está incompleta? Me parece que uno de los muchos desafíos que enfrenta el *ius-ambientalismo* mexicano en la actualidad es que una de las principales razones por las que las leyes ambientales no se cumplen es por falta de reglamentos, por reglamentos que están incompletos, o porque no se expedan o emiten otros ordenamientos jurídicos indispensables que permitan su aplicación, como lo podrían ser acuerdos, decretos o normas oficiales mexicanas (conocidas por sus siglas como NOM). Sería impreciso sostener que esto sucede en toda la legislación ambiental, pero sí es inequívoco que muchas de las disposiciones ambientales contenidas en diversas leyes que conforman toda esa legislación ambiental simplemente no tienen aplicación, *i. e.* es como si no existieran.
- Este es el caso de una ley ambiental sectorial, la LAN, cuya aplicación actual es parcial. Esto es así porque el decreto que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004 para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de esta ley, sujetó la aplicación de muchas de sus normas jurídicas a una serie de reglamentos que todavía no han sido expedidos.
- En efecto, en el artículo tercero transitorio del decreto arriba mencionado, se establece que en un plazo que no será mayor de doce meses a partir de su entrada en vigor se habrían de expedir los re-

glamentos a los que alude el propio texto de la ley, lo que permitiría la aplicación de un gran número de disposiciones jurídicas. Este decreto de reformas, adiciones y derogaciones entró en vigor al día siguiente de su publicación, por lo que los reglamentos debieron haberse expedido a más tardar a finales de abril de 2005.⁴⁸ A la fecha, no se ha procedido en total consecuencia y por lo tanto no ha sido posible el cumplimiento completo de la ley.

- Sabemos que no existe obligación constitucional para que el Ejecutivo Federal expida el o los reglamentos correspondientes aunque exista una ley, ya que se trata de una atribución discrecional del propio presidente de la República.⁴⁹ Pero esta situación ha llevado a que una parte importante de lo reformado y adicionado de la LAN no se haya implementado en los casi cinco años de vida que ya tienen las disposiciones insertadas desde 2004. ¿No es absurdo promulgar y publicar una ley que no se tiene la intención de aplicar?
- Una de las posibles razones por las que no hay todavía un reglamento de la LAN radica en que las reformas y adiciones a ésta nunca fueron del beneplácito del Ejecutivo Federal. Recordemos que las modificaciones a dicha ley fueron propuestas originalmente desde el Congreso de la Unión —la Comisión Nacional del Agua tuvo poca participación— pero fueron rechazadas desde un principio por las autoridades ambientales correspondientes.⁵⁰
- La falta de pericia y experiencia del entonces “gobierno del cambio” (nos referimos a la administración del ex-presidente Vicente Fox Quesada) seguramente orilló al Ejecutivo Federal a publicar ese decreto de reformas y adiciones por presiones y conveniencias de tipo político-electorales. Independientemente de que las modificaciones a la LAN no hubieran sido las mejores para muchos sectores involucrados en el tema como lo fue la de minimizar el ideal

⁴⁸ Es interesante hacer notar que el Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Agua fue expedido posteriormente a esa fecha límite: su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* es de 30 de noviembre de 2006.

⁴⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 137.

⁵⁰ Rodríguez Briceño, Emiliano, “Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas”, en Olivares, Roberto y Sandoval, Ricardo (coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, México, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México A.C. (ANEAS), 2008, p. 53.

de gobiernos estatales y municipales por vivir un proceso fortalecido de descentralización a través de transferencia de atribuciones y coadyuvancia,⁵¹ o que se hubieran incluido principios inoperables *a priori* como la idea de decretar el agua un “asunto estratégico de seguridad nacional”,⁵² lo cierto es que las autoridades de la Comisión Nacional del Agua encontraron la forma de detener la aplicación de la LAN a través de la atribución discrecional en materia de expedición de reglamentos arriba señalada.

- Con todo, es inadmisible la idea de que se hayan hecho tantas modificaciones a la LAN y que no se hayan establecido los mecanismos jurídicos para el cumplimiento de la nueva normatividad. Lamentablemente, el actual “gobierno del cambio, segunda parte” (nos referimos a la administración en manos de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa) no parece tener la intención de expedir los reglamentos derivados de la ley.
- Es interesante advertir que de 2006 a 2008 se han presentado en el Congreso de la Unión un buen número de proyectos de iniciativas para reformar diversos artículos de la LAN. Algunos de estos proyectos han sido desechados, otros aprobados y otros más se encuentran aún pendientes de discusión.
- En suma, con el ejemplo de las aguas nacionales aquí analizado, nos encontramos ante un grotesco escenario en el que se busca reformar y adicionar una serie de reformas y adiciones que aunque hayan sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, nunca han existido simple y sencillamente porque nunca se han aplicado.

⁵¹ Véase para un análisis sobre esta cuestión a Jardines Moreno, José Luis, “La infraestructura hidráulica municipal y la participación en su creación y operación de los gobiernos federal y estatal”, en Olivares, Roberto y Sandoval, Ricardo (coords.), *op. cit.*, pp. 93 y ss.

⁵² Los razonamientos sobre este punto en particular pueden encontrarse en Nava Escudero, César “Agua y desalación en México: del engaño al oscurantismo jurídico”, en Nava Escudero César e Hiriart Le Bert, Gerardo (coords.), *Desalación de agua con energías renovables*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

IV. EPÍLOGO: DICE UN REFRÁN ANÓNIMO QUE “DE NECIOS ES HUIR DEL CONSEJO”

Necio es el ignorante, el que no sabe lo que podía o debía saber. Así podríamos adjetivar a todos aquellos gobernantes que huyen del consejo de Don Quijote y que se dedican sin mayor seriedad a hacer o aprobar demasiadas pragmáticas que luego resultan no ser tan buenas, pero que sobre todo, no se llegan a cumplir. Lo que pueden y deben hacer nuestros gobernantes se sabe (aunque no siempre se practica) desde 1651, año en que se publicó la segunda parte de la obra de Miguel de Cervantes de donde hemos obtenido el consejo del caballero manchego y la respuesta de Sancho.

Como hemos visto en los apartados anteriores, lo escrito en la obra cervantina desde aquellos tiempos sigue teniendo vigencia. Aún transcurridos tantos años, no es obsoleta la presencia de esos dos personajes ficticios en la legislación ambiental mexicana de nuestros días.

Así como juristas, políticos, administradores y legisladores debieran poner atención a lo aconsejado por Don Quijote de la Mancha y aprender lo que al respecto hizo y dijo Sancho Panza, los estudiantes y estudiosos del derecho debiéramos hacer lo mismo respecto a los consejos que nos han dado algunos profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM. Especialmente, cuando han provenido de maestros que tienen la experiencia profesional (teórica y práctica), la carrera docente, y los años de vida transcurridos que les da la autoridad moral para hacerlo.

En este sentido, quienes hemos sido alumnos del profesor Alfonso Nava Negrete, debemos recordar sus consejos de clase y ponerlos en práctica en nuestros quehaceres profesionales. Inmediatamente surge un dilema: más allá de que sus recomendaciones hayan sido muchas o no, de que sean buenas o no, ¿hemos de aplicarlas?

Como ex alumno, me atrevería a señalar que son cuatro los consejos que de mi maestro de derecho administrativo he tratado de poner en práctica, aunque creo que todavía me falta mucho camino por recorrer para seguirlos al pie de la letra. El primero de ellos lo heredó de su maestro de literatura mexicana, de ése poeta a quien conoció desde la secundaria y que fue para él un modelo en su vida, su maestro de maestros, Carlos Pellicer, quien le aconsejó que *hay que viajar mucho*. El segundo deviene como circunstancia natural de su amor a los libros y del gusto por leer mucha cultura: *un buen abogado debe ser culto*. El tercero, que él mismo

ha puesto en práctica día a día y que no se cansa de repetirlo a sus estudiantes radica en que *hay que estudiar siempre y mucho*. Finalmente, un consejo que trato de seguir cada vez que entro a un salón de clases y que es lo que lo ha caracterizado a lo largo de sus 50 años como docente: *hay que entregarse a la cátedra*.

Por lo que has dejado a tantas generaciones de abogados de universidades públicas y privadas, por tus cincuenta años de docencia y de entrega verdadera e ininterrumpida a tus alumnos de la Facultad de Derecho de la UNAM, querido maestro, ¡gracias! y ¡muchas felicidades!

