

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0624-2PO2-23

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal, de la Ley General de Vida Silvestre y de la Ley de Aguas Nacionales, a fin de otorgarle personalidad jurídica a los manglares en México.
2.- Tema de la Iniciativa.	Ecología, medio ambiente y recursos naturales.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Movimiento Ciudadano.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	16 de marzo de 2023.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	14 de marzo de 2023.
7.- Turno a Comisión.	Unidas de Justicia y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con opinión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento.

II.- SINOPSIS

Considerar como persona moral a los recursos naturales que cuenten con tal carácter reconocido por la ley, para efectos de protección y tutela de sus derechos. Bridar derechos a los ríos y manglares: a la vida; a la diversidad de la vida; al agua; al aire limpio; al equilibrio; a la restauración y a vivir libre de contaminación, así como cuidado a través de la Defensoría de los Ríos y Manglares de México, integrada por personas defensoras ambientales y expertas en la materia, que velarán por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de los mismos, y que en coordinación con la Comisión Nacional del Agua preservará los humedales que se vean afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales. Precisar la definición de humedales como aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial,

permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en la fracción XXIX-G del artículo 73, por lo que se refiere a la Ley General de Vida Silvestre y a la fracción XVII del artículo 73 en relación con los artículo 4º, párrafo sexto y artículo 27, fracción XVII del artículo 73 en relación con los artículo 4º, párrafo sexto y artículo 27, por lo que se refiere a la Ley Aguas Nacionales, todos los anteriores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal y, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas, más o menos frecuentes, de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de los legisladores y de las legislaturas de los Estados.

Por ello, es necesario revisar los antecedentes históricos de la Legislación Civil Mexicana y las normas vigentes que distribuyen la facultad legislativa en esta materia:

Antecedentes históricos

La primera Constitución, de 4 de octubre de 1824 otorgaba al Congreso Federal las facultades exclusivas para elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Más adelante, en una ley del 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, encontramos que el Congreso de la Unión tenía facultades "para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales".

En 1903 se otorga al Congreso la facultad Legislativa y al Ejecutivo el orden administrativo, político y municipal.

En la Constitución de 1917 se reconoció también para el Distrito Federal el concepto de "municipio libre", implantado en el artículo 115 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa de la Presidencia de la República.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, que duró vigente hasta el 21 de agosto de 1996 preveía, en lo conducente: "... el Congreso tiene facultad: ... VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva... Tanto en Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República...".

El 21 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 y se reforma el artículo 122, para establecer órganos locales del Gobierno Federal: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Entre otras, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal.

Como resultado de dicha reforma política, en el año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerciendo sus nuevas facultades constitucionales aprobó el Código Civil para el Distrito Federal, que fue una copia general del anterior texto y el Congreso de la Unión el Código Civil Federal, el cual conservó las instituciones civiles relacionadas con los derechos de las personas, matrimonio, divorcio, patria, potestad, así como la parte relacionada con los derechos sobre los bienes, propiedad, compraventa, usufructo, donación.

La supervivencia de esas figuras en el ordenamiento federal ha creado confusión, respecto de saber en qué territorio se podrán aplicar dichas normas civiles federales, ya que al otorgar al Distrito Federal la capacidad de promulgar sus propias leyes comunes al ámbito de aplicación se reducen significativamente.

En la práctica, la aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en las embajadas, consulados, embarcaciones o buques de bandera nacional, aquellos desarrollados en las islas sobre las que no hayan ejercido jurisdicción los estados y en casos de suplencia expresa en algunas leyes.

Respecto de las representaciones de nuestro país en el extranjero, el Código Civil Federal vigente establece que los Cónsules solamente intervendrán en los siguientes actos: publicación de edictos (artículos 650, 674); declaración de ausencia (artículo 677), testamento marítimo (artículos 1587 y 1590); funciones de notarios o receptores de testamentos de los nacionales en el extranjero (artículos 1594 y 1598); y extensión de constancias de alumbramiento (artículo 70).

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan las autoridades judiciales de la República; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 85 se establecen las funciones notariales que se llevarán a cabo por las oficinas consulares (dar fe y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones para ejercitar la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces) siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México; además, el artículo 82 especifica que la aplicación del Código Civil Federal en las representaciones diplomáticas de nuestro país en el extranjero se limita a lo referente a las funciones del registro civil, a la autorización de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y la expedición de copias certificada de dichas actas.

Con relación a las embarcaciones o buques, el artículo 70 del Código Civil Federal establece que los capitanes o patronos de buques mexicanos podrán extender constancia de alumbramiento, la cual deberá de llevarse ante el Juez del Registro Civil para darle su debido trámite.

En los casos de actos desarrollados en islas no jurisdiccionadas en algún Estado, el artículo 48 Constitucional, establece que las islas de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de publicación de la misma Constitución hayan ejercido jurisdicción los Estados.

De lo anterior se deriva que existen islas de jurisdicción estatal e islas de jurisdicción federal, por ende, se interpreta que en las últimas se deberá aplicar en cuestiones de derecho civil, el Código Federal.

Por último, el caso de suplencia expresa del Código Civil Federal a alguna ley federal, se ejemplifica directamente con el primer párrafo del artículo 2° de la Ley Agraria, que señala: "En lo previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. ...". Con lo anterior, queda claro el papel supletorio del Código Federal.

Por lo tanto, como conclusión podemos establecer que, aunque no exista fundamentación constitucional expresa o derivada para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia Civil Federal, éste tiene la facultad tácita, debido a la existencia de suplencia expresa del Código Civil Federal a algunas leyes federales y a la subsistencia, aunque limitada, de diversos ámbitos territoriales de aplicación para este Código.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p>Artículo 25.- ...</p> <p>I. a V. ...</p> <p>VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.</p> <p>VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Civil Federal, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley de Aguas Nacionales, a fin de otorgarle personalidad jurídica a los manglares de México</p> <p>Artículo Primero. - Se adiciona una fracción VIII al artículo 25; y, se reforman las fracciones VI y VII del artículo 25; y, se reforma el artículo 28, del Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 25.- Son personas morales:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;</p> <p>VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736; y,</p> <p>VIII. Los recursos naturales que cuenten con tal carácter, reconocido por la ley.</p>

<p>Artículo 28.- Las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.</p>	<p>Artículo 28.- Las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva, por sus estatutos, o en el caso, por disposición de la ley que le otorga tal carácter.</p>
<p style="text-align: center;">LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE</p> <p>Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.</p> <p>...</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p>Artículo Segundo. - Se reforma el artículo 60 TER, de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 60 Ter. [...].</p> <p>[...].</p> <p>Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, los ríos y manglares adoptan el carácter de personas morales, en términos de lo dispuesto en el artículo 25 del Código Civil Federal.</p> <p>Todas las personas mexicanas, ejercen los derechos establecidos en el presente artículo, de</p>

No tiene correlativo

forma compatible con sus derechos individuales y colectivos.

Los ríos y manglares tienen los siguientes derechos:

1. A la vida: Es el derecho al mantenimiento de la integridad de los sistemas de vida y los procesos naturales que los sustentan, así como las capacidades y condiciones para su regeneración;

2. A la diversidad de la vida: Es el derecho a la preservación de la diferenciación y la variedad de los seres que componen los manglares, sin ser alterados genéticamente ni modificados en su estructura de manera artificial, de tal forma que se amenace su existencia, funcionamiento y potencial futuro;

3. Al agua: Es el derecho a la preservación de la funcionalidad de los ciclos del agua, de su existencia en la cantidad y calidad necesarias para el sostenimiento de los sistemas de vida, y su protección frente a la contaminación para la reproducción de la vida de los ríos y manglares, así como todos sus componentes;

4. Al aire limpio: Es el derecho a la preservación de la calidad y composición del aire para el sostenimiento de los sistemas de vida y su protección frente a la contaminación, para la

No tiene correlativo

reproducción de la vida de los manglares y todos sus componentes;

5. Al equilibrio: Es el derecho al mantenimiento o restauración de la interrelación, interdependencia, complementariedad y funcionalidad de los componentes de los ríos y manglares, de forma equilibrada para la continuación de sus ciclos y la reproducción de sus procesos vitales;

6. A la restauración: Es el derecho a la restauración oportuna y efectiva de los sistemas de vida afectados por las actividades humanas directa o indirectamente;

7. A vivir libre de contaminación: Es el derecho a la preservación de los ríos y manglares de contaminación de cualquiera de sus componentes, así como de residuos tóxicos y radioactivos generados por las actividades humanas.

Los ríos y manglares contarán con una Defensoría de los Ríos y Manglares de México, integrada por personas defensoras ambientales y expertas en la materia, que velará por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de los ríos y manglares.

LEY DE AGUAS NACIONALES

ARTÍCULO 3. ...

I. a XXIX. ...

XXX. "Humedales": Las zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénagas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos por la descarga natural de acuíferos;

XXXI. a LXVI. ...

...

ARTÍCULO 86 BIS 1. Para la preservación de los humedales que se vean afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, "la Comisión" actuará por medio de los Organismos de Cuenca, o por sí, en los casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que quedan reservados para la actuación directa de

Artículo Tercero. - Se **reforma** la fracción XXX del artículo 3 y el artículo 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. a XXIX....

XXX. Humedales: Las **extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros;**

XXI. a XVI. ...

[...].

Artículo 86 Bis 1. Para la preservación de los humedales que se vean afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, "la Comisión" actuará **en conjunto con la Defensoría de los Ríos y Manglares Mexicanos, ya sea** por medio de los Organismos de Cuenca, o por sí, en los casos previstos en la Fracción

<p>"la Comisión". Para tales efectos, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>...</p>	<p>IX del Artículo 9 de la presente Ley, que quedan reservados para la actuación directa de "la Comisión".</p> <p>[...]:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>[...]</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. A la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales contará con un plazo de 60 días naturales para realizar las adecuaciones normativas correspondientes.</p> <p>TERCERO. A la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá crear la Defensoría de los Ríos y Manglares Mexicanos, donde se establecerá su estructura, funcionamiento y atribuciones, conforme a lo establecido en esta reforma.</p>

Marlene Medina Hernández