

QUE ADICIONA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE Y DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de 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, bajo la siguiente:

Exposición de motivos

La protección del medio ambiente es un compromiso que México ha adquirido al ratificar su adhesión a diversos instrumentos internacionales, tales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que obliga a cada nivel de gobierno a tomar las acciones necesarias a fin de preservar la integridad del sistema ambiental y la conservación de la biodiversidad.

Así, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece, entre otras cosas, que los Estados tienen la “responsabilidad de velar [SIC] porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente”,¹ de igual manera, que el derecho al desarrollo debe responder de forma equitativa “a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”²

Por su parte, el Convenio sobre la Diversidad Biológica busca promover la conservación de la biodiversidad y reconoce el valor de las Áreas Naturales Protegidas. Derivado de dicho instrumento se creó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020,³ que contiene 20 objetivos conocidos como Metas de Aichi, entre los que destaca la Meta 11 que tiene como fin la conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas a través de sistemas de áreas protegidas.

Como parte de ese compromiso, México fue designada sede de la XIII Conferencia de las Partes (COP13) de la Convención sobre Diversidad Biológica, del 4 al 17 de diciembre del año en curso, cuyo tema central es “La integración de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales con énfasis en los sectores agrícola, forestal, pesquero y turístico”,⁴ nuestro país tiene como objetivo cumplir los compromisos suscritos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y de forma particular con la Meta 11 de Aichi impulsando la creación de Áreas Naturales Protegidas.

Por esta razón, resulta inconcebible que México presente uno de los mayores índices de degradación ambiental del mundo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), la destrucción ambiental del país equivale a 8.8 por ciento del producto interno bruto (PIB).⁵

La organización ambientalista Greenpeace, en su investigación “La destrucción de México”, ha señalado el costo económico de la explotación y degradación ambiental que ha sufrido México: “En el año 2003 el costo anual de la destrucción ambiental del país equivalió a 10 por ciento del PIB, que en dinero representaba 754,000 millones de pesos. Si bien el porcentaje en 2006 es menor al de 2003 (el 8.8 por ciento mencionado), hablando en pesos y centavos la destrucción va en aumento: de

acuerdo con el Inegi, en 2006 (su dato más reciente) el deterioro ambiental equivalió a 903,724 millones de pesos, es decir, 149,724 millones de pesos más que en 2003 (19.85 por ciento más, para ser exactos).”⁶

Lo anterior contrasta con el presupuesto que el gobierno mexicano ha destinado para la protección del medio ambiente de 58 mil millones; es decir, el Estado mexicano sólo destina el 6% a su protección del costo económico de su deforestación, que alcanza los más de 900,000 mil millones de pesos. Además, estos recursos destinados a la protección del medio ambiente, en su mayoría han sido acaparados por programas mediáticos como Pro Árbol que no tienen indicadores ni metas sobre el beneficio ambiental que puedan traer.

Uno de los ecosistemas más dañados en esta devastación ambiental progresiva han sido los manglares. La situación es alarmante, se calcula que México ya perdió el 65% de estos ecosistemas quedando solamente 655,667 hectáreas.⁷ A pesar de esto, el país sigue estando dentro de las cinco naciones con mayor extensión de manglares en el mundo.

Los manglares, de acuerdo con la Convención de Ramsar, son 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 los seis metros.

Exequiel Ezcurra, Octavio Aburto, Lorenzo Rosenzweig lo explican en su investigación ambiental: “...los mangles nacen donde se juntan la tierra y el mar y se fusionan en las lagunas y en los humedales costeros. Los manglares son diferentes especies de árboles de origen terrestre que han adquirido a lo largo de la evolución adaptaciones morfológicas singulares y únicas, que les permiten sobrevivir en ambientes inundables”.⁸

Y continúan: “sin manglares, las costas de México se erosionarían fácilmente y quedarían expuestas, inermes, a las inclemencias de huracanes y tsunamis, de borrascas y chubascos. Los manglares son la membrana protectora del continente, la piel de nuestras costas, una frágil maraña de vida que cobija en su delicado retículo el futuro de todos nuestros litorales.”⁹

En México predominan cuatro especies de mangle: el mangle rojo (*rhizophora mangle*); el mangle blanco (*laguncularia racemosa*); el mangle negro (*avicennia germinans*); y el mangle botoncillo (*conocarpus erectus*). A pesar de lo que se pudiese pensar, los manglares representan un gran beneficio económico, estos ecosistemas generan beneficios para la producción pesquera de 37 mil dólares por hectárea al año, porque en las zonas de manglar se refugia 90 por ciento de las larvas y estados juveniles de peces de importancia comercial.¹⁰

En este sentido, la investigación ambientalista “Los riñones del mundo: ¿por qué debemos proteger los manglares de México?” ha señalado: “...en el noroeste de México se producen anualmente más de 11,000 toneladas en promedio de peces y jaibas derivadas de bosques de manglar. Esta producción pesquera representa una fuente de ingresos del orden de \$200 millones de pesos para cientos de pescadores y sus familias, y sustentan las economías locales de varias regiones en las costas Mexicanas. Más del 30% de las pesquerías artesanales en el noroeste de México están formadas por especies que pasan parte de su ciclo vital en los manglares de la región.”¹¹

La importancia de los manglares no tan sólo es económica, sino su mayor relevancia son los servicios ambientales que brinda. Según Zedler y Kercher, la pérdida de este ecosistema ha tenido un fuerte impacto en la sociedad reflejado en la pérdida de servicios ecosistémicos importantes como la

filtración de agua, la recarga del manto freático, la producción de nutrientes que benefician la pesca, el mantenimiento de la biodiversidad, la contención de inundaciones y el manejo del carbono, entre otros.

Además, existe una desproporcionalidad entre los servicios o funciones que estos ecosistemas proporcionan con el área que cubren. A nivel mundial los humedales solamente ocupan alrededor de 3% de la superficie terrestre y, sin embargo, contribuyen hasta con el 40% de los servicios ambientales renovables globales.¹²

Rosario Landgrave y Patricia Moreno-Casasola, en su “Evaluación cuantitativa de la pérdida de humedales en México”, documentan tres casos de deforestación por la vulnerabilidad de los manglares a raíz de la escasez de agua en ciertas regiones:

*“... a) la Comarca Lagunera enclavada en el desierto chihuahuense en donde ha habido una fuerte extracción de agua para riego, contaminación de mantos freáticos y aguas superficiales y desaparición de cuerpos lagunares como Tlahualilo, Mayrán y Viesca; b) la reducción de oasis en la costa de Baja California Sur por el desarrollo turístico como el caso del Estero de San José en Los Cabos; c) la actividad de granjas para cultivo de camarones, siendo Sinaloa el principal estado productor del país, donde los sistemas de humedales de Agiacampo-Santa María-Topolobampo y Ohuira, San Ignacio- Navachiste-Mecapule, Bahía Santa María, Ensenada Pabellón, Bahía de Ceuta, Estero de Urías, Huizache- Caimanero y el Sistema Litoral Majahual han visto un gran desarrollo de granjas de camarón y una desaparición y degradación de humedales.”*¹³

Los manglares además de ser vulnerables por la riqueza natural que poseen, son amenazados por los desarrolladores inmobiliarios. Al amparo del gobierno violan la ley para realizar construcciones ilegales, como por ejemplo el caso de la devastación de 120 hectáreas de manglares del parque nacional de Arrecifes de Puerto Morelos, Quintana Roo, por la aprobación de la construcción de dos hoteles con una manifestación de impacto ambiental de 25 años.

O por citar otro caso, la devastación del manglar de Tajamar, en Cancún, en donde activistas han denunciado desde el 2016 la autorización del gobierno de 22 hectáreas para la construcción de plazas comerciales, vivienda y estacionamiento y con ello la matanza de especies como el cangrejo azul, la rana leopardo, iguanas rayadas, garzas, pelícanos cafés, cocodrilos Moreletti, entre otros. En marzo del año pasado, un incendio presuntamente provocado destruyó cerca de tres hectáreas de manglar en la zona del malecón de Tajamar.

Sin embargo, y a pesar de los avances en el marco jurídico para prevenir la explotación y deterioro de los manglares, ha continuado su degradación, por lo cual se requieren nuevas figuras jurídicas que ayuden a la conservación y el uso racional de un bien público en riesgo, como lo son manglares.

Por ello, se propone otorgar a los mangles personalidad jurídica “a fin de garantizar su sobrevivencia, seguridad, sustentabilidad y resurgimiento”.¹⁴ Se trata, pues, como ha mencionado el ministro José Ramón Cossío Díaz, de emplear una ficción jurídica para que los derechos de los manglares sean “equivalentes a los de los seres humanos y repararse de igual manera”.¹⁵

Respecto de las ficciones jurídicas “conviene entender que su función jurídica radica en la posibilidad de lograr soluciones a problemas nuevos mediante la utilización de construcciones creadas para enfrentar situaciones distintas. Dos recientes ejemplos nos muestran la capacidad de las ficciones

jurídicas para contender con fenómenos que, con franqueza, siguen sin encontrar una adecuada solución: el cuidado del medioambiente y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas”.¹⁶

En ese sentido, se propone modificar el artículo 25 del Código Civil federal, con la finalidad de reconocer como persona moral a los manglares y, consecuentemente, que éstos tengan derechos y obligaciones de ellos y para con ellos. Para ello, se propone una Defensoría de los Manglares de México, a fin de que en su representación los ejerza y las cumpla.

Asimismo, se propone adicionar al artículo 60 TER, de la Ley General de Vida Silvestre, los derechos de los manglares, consistentes en los siguientes: 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. La Defensoría de los Manglares de México, integrada por defensores ambientales y expertos en la materia, que velará por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de los manglares.

De igual manera, se modifica el artículo 5 de la Ley de Aguas Nacionales, para adecuar la definición de los humedales de acuerdo con la Convención de Ramsar (de la cual México es uno de los países integrantes), con la finalidad de ampliarla y, consecuentemente, abarcar “todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas”.

Por tanto, se trata de una propuesta que pretende, como apunta el ministro Cossío Díaz, “echar mano de las ficciones jurídicas para tratar de visibilizar y personificar lo mucho que está en juego”,¹⁷ toda vez que “la función del derecho es contender con los fenómenos que van apareciendo o se ven venir, para tratar de ordenar la vida de los individuos y los grupos en sociedad”,¹⁸ que en el caso concreto, consiste en la situación de riesgo en que se encuentran los manglares en nuestro país.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

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.

Artículo Primero. Se adiciona una fracción VIII al artículo 25; y, se reforman las fracciones VI y VII del artículo 25, así como el artículo 28, todos del Código Civil federal, para quedar como sigue:

Artículo 25. Son personas morales:

I. ... V.

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;

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736; y,

VIII. Recursos naturales que cuenten con tal carácter, reconocido por la ley.

Artículo 28. Las personas morales se registrarán 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.**

Artículo Segundo. Se adicionan cuatro últimos párrafos al artículo 60 Ter, de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

Artículo 60 Ter. [...].

[...].

Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, los manglares adoptan el carácter de personas morales, términos de lo dispuesto en el artículo 25 del Código Civil federal.

Todos los mexicanos ejercen los derechos establecidos en el presente artículo, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos.

Los 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 manglares y 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 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 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 manglares de contaminación de cualquiera de sus componentes, así como de residuos tóxicos y radioactivos generados por las actividades humanas.

Los manglares contarán con una Defensoría de los Manglares de México, integrada por defensores ambientales y expertos en la materia, que velará por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de los manglares.

Artículo Tercero. Se reforma la fracción XXX del artículo 3, y el párrafo primero del artículo 86 Bis 1, ambos de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

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

I. ... 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. ... 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 **en conjunto con la Defensoría de los Manglares Mexicanos, ya sea** 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 “la Comisión”.

[...]:

I. ... V.

[...]

Transitorio

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

Segundo . Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero . El Congreso de la Unión deberá crear la Defensoría de los Manglares Mexicanos, que establezca su estructura, funcionamiento y atribuciones, de acuerdo con el presente Decreto.

Notas

1 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992, disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>, consultado el 14 de noviembre de 2016.

2 Idem.

3 Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, disponible en <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>, consultado el 14 de noviembre de 2016.

4 Página oficial de la Conferencia de las Partes, disponible en <http://cop13.mx/cop-13/>, consultado el 14 de noviembre de 2016.

5 “La destrucción de México. La realidad ambiental del país y el cambio climático”, Greenpeace México, 2009, disponible en: http://www.greenpeace.org/mexico/global/mexico/report/2009/6/destruccion_mexico.pdf

6 Íbid.

7 ibid.

8 Ezcurra, Exequiel, et. al., “Los riñones del mundo: ¿por qué debemos proteger los manglares de México?”, Investigación Ambiental, 2009.

9 Ibid.

10 Ibid

11 Ibid.

12 Landgrave, Rosario Landgrave, Patricia Moreno-Casasola, Evaluación cuantitativa de la pérdida de humedales en México, Investigación Ambiental, 2012.

13 Íbid.

14 Cossío Díaz, José Ramón, “Ficciones jurídicas”, El País, disponible en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/19/mexico/1492556241_097048.html

15 Íbid.

16 Íbid.

17 Íbid.

18 Íbid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2017

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)