

**DIPUTADO HÉCTOR DÍAZ POLANCO  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
II LEGISLATURA.  
P R E S E N T E.**

La suscrita Diputada **María de Lourdes González Hernández**, integrante del Grupo Parlamentario del PRI en este Honorable Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en los artículos 122 apartado A fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 29 apartados A, B, D inciso a) y E numeral 4; 30 numeral 1, inciso b); así como 69, numerales 1 y 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 13 fracción LXIV, 26, y, 29 fracción XI de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y, 1, 5, 76, 79 fracción VI, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a su consideración la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el último párrafo del artículo 291 Quintus del Código Civil para el Distrito Federal.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La concepción de la igualdad como garantía genérica del orden normativo nacional e internacional, es esencial para la salvaguardia de los derechos humanos y, se traduce en una amplia obligación para el Estado para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Los principios jurídicos cumplen una función informadora para todo el ordenamiento jurídico, esto es, determinan el contenido de la Constitución y de las leyes que de ella emanan, lo que les confiere eficacia y efectividad en la tarea de interpretación y aplicación del Derecho.

Al estar contenidos en la Constitución comparten su fuerza normativa respecto de las demás normas del ordenamiento, adquiriendo el carácter de lineamientos constitucionales que sirven como fundamento a la creación de nuevas normas o bien, a la modificación de las ya existentes.

La idea de igualdad debe ser uno de los parámetros fundamentales del pensamiento y de la organización social, económica, política y jurídica de las sociedades democráticas de nuestro tiempo.

El principio de igualdad como ha sido entendido por el derecho constitucional, concibe que todas las personas deban ser tratadas igualitariamente por el Estado respecto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, es decir, en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La igualdad como principio tiene su fuente en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 1º que en su primer párrafo reconoce a todas las personas la igualdad en la titularidad de los derechos humanos reconocidos tanto en dicha constitución como en los tratados internacionales, así como las garantías de protección de tales derechos y, en el párrafo tercero se incluye el mandamiento de no discriminación.

La Constitución como norma suprema, prevé la igualdad de todas las personas, por lo tanto, su valor y eficacia prevalece frente a cualquier otra norma. La igualdad al surgir como principio de la Constitución se proyecta en el conjunto de las leyes secundarias las que, de acuerdo con el principio de supremacía de la Constitución, éstas no pueden contradecir a la norma constitucional, lo que pone de manifiesto el significado exacto de la igualdad como principio.

Así, el principio de igualdad se establece como uno de los valores superiores del orden jurídico que ha de usarse como criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, asimismo, consagrado como principio y derecho, constituye un límite a la actuación de los órganos del Estado y es un derecho fundamental.

El poder legislativo se encuentra vinculado al principio de igualdad a través del artículo 1º que establece el mandato de no discriminación y del artículo 4º que dispone la igualdad entre el hombre y la mujer, ambos de la Constitución. El principio de igualdad como límite a la actividad del Poder Legislativo, exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

De acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el legislador se encuentra vinculado al principio de igualdad a través del mandato de trato igual en supuestos y hechos equivalentes, excepto ante un fundamento

objetivo y razonable que permita un trato desigual; asimismo, el mandato para el legislador de tratamiento desigual, que lo obliga a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos siempre que la Constitución las imponga.

El poder judicial se haya vinculado al principio de igualdad a través de la obligación de la creación de la jurisprudencia señalada en el artículo 94º y que se concreta en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo. El principio de igualdad como límite al poder judicial se esboza como obligación de respetar el principio de igualdad, como deber de imparcialidad para los jueces; como prohibición de incurrir en formas de trato desigual y como obligación para el operador del derecho de analizar si un tratamiento diferenciado constituye o no un acto o ley discriminatoria, por lo que la razonabilidad como principio aplicado al derecho, funge como herramienta interpretativa, integradora, limitativa, fundamentadora y sistematizadora del orden jurídico. En ese, sentido, un completo control de razonabilidad debe incluir el examen acerca de la afectación a los derechos fundamentales y su contenido esencial.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de igualdad es vinculante no sólo frente a los órganos del Estado, sino que igualmente poseen eficacia jurídica en ciertas relaciones entre particulares. Este criterio del máximo Tribunal ha generado consecuencias en los ámbitos laboral y civil, por ejemplo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene en los artículos 1º., 2º., 4º., 12º., y 13º., manifestaciones del principio de igualdad de manera expresa. La prohibición de discriminar contenida en el artículo 1º constitucional, obliga a respetarla a todos sin excepción alguna, por lo tanto, está dirigida a los órganos del Estado y a los particulares; el Estado tiene además el deber de proteger y promover el derecho que toda persona tiene a no ser discriminada.

Se reconoce en el artículo 4º constitucional la composición pluricultural del país. A partir de tal reconocimiento, la pertenencia a un pueblo indígena determina la asignación de una determinada posición social dentro de una comunidad, esto es, ser niño o indígena. Del mismo texto constitucional se desprende que esta posición debe ser considerada en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas, para juzgar si cierto tratamiento jurídico diferenciado constituye o no una violación al principio de igualdad.

Por otra parte, **el legislador tiene la obligación de aplicar en las nuevas leyes aquellos criterios de carácter genérico definidos en el artículo 1º constitucional y, además, debe realizar una revisión exhaustiva de los ordenamientos vigentes y, en su caso, efectuar las reformas pertinentes tendentes a su armonización con los criterios constitucionales.**

El artículo 4º reconoce la igualdad entre mujeres y hombres, misma que se reconoce en diferentes ámbitos de derechos y responsabilidades. La importancia del reconocimiento de la igualdad entre la mujer y el varón hizo imprescindible la expedición de leyes secundarias para hacer operativo ese derecho.

La igualdad contenida en el artículo 12º constitucional, se manifiesta como la prohibición de distinciones derivadas de títulos nobiliarios, honores o prerrogativas hereditarias, supone, de acuerdo con el artículo 1º, la prohibición de todo tipo de discriminación, lo que cierra la puerta a toda forma de estamentalismo y **reafirma la igualdad desde el nacimiento de la persona.**

El artículo 13º constitucional contiene de manera concreta, el principio de igualdad. Derivado de este principio, el citado artículo constitucional expresa una serie de prohibiciones y limitaciones que se traducen en la igualdad ante la ley, en cuanto a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.

La igualdad como principio rector comprende dos dimensiones, una formal y otra material, la igualdad formal se identifica con la exigencia jurídico-política sintetizada en el principio de igualdad ante la ley, principio que supone el reconocimiento de un mismo estatuto jurídico para todos los ciudadanos, lo que implica la garantía de la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del derecho, así las manifestaciones de la igualdad formal son: la igualdad ante la ley, la igualdad en el contenido de la ley, la igualdad en la aplicación de la ley y el mandato de no discriminación.

La igualdad ante la ley se presenta como la exigencia de que todos los ciudadanos se someten igualmente al ordenamiento jurídico, y que todos tengan igual derecho a invocar la protección de los derechos que el ordenamiento reconoce, sin que ningún tipo o estamento de personas queden dispensadas de su cumplimiento, o sujetos a una legislación o jurisdicción diferente.

En este sentido se identifica con la necesidad de generalidad e impersonalidad con la que han de ser tipificados los supuestos de hecho a los que la norma les atribuye consecuencias jurídicas. Lo cual, excluye, como regla, la aceptación de inmunidades, privilegios o la predeterminación en la disciplina de las situaciones jurídicas.

Así, la igualdad de todos ante la ley manifiesta su carácter formal, no obstante, el conocimiento de la existencia de diferencias específicas, se pondera en el postulado constitucional de dar un trato igual a los desiguales. Es decir, todas las personas son iguales ante la ley, sin establecer distinciones de ninguna clase; las mismas leyes rigen para todas las personas y, a todas le son aplicables sin excepción.

La generalidad de la ley propicia que exista la igualdad ante la ley, no obstante, la igualdad ha de manifestarse en la igual aplicación de la ley.

El principio de igualdad garantiza a todas las personas igualdad ante la ley y en el contenido de la ley como destinatarios de las normas.

La concepción de la igualdad en el contenido de la ley, se enfoca a su contenido constituyendo un límite a la discrecionalidad del legislador, así **el legislador no es más la medida de la igualdad, sino que está sometido al principio de la igualdad, a no establecer discriminación o diferenciación sin justificación racional y razonable.**

En aquellos casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos o personas, corresponderá al máximo tribunal analizar si esa distinción se sustenta sobre una base objetiva y razonable o bien, si se trata de una discriminación prohibida por la Constitución. Para llegar a una conclusión será necesario determinar si la distinción legislativa tiene una finalidad objetiva y válida desde el punto de vista de la Constitución, dado que el legislador no puede insertar tratos desiguales arbitrariamente, sino que debe hacerlo dentro de los términos previstos por la Constitución.

Aunado a lo anterior, tendrá que cumplirse la exigencia de la proporcionalidad, pues el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de manera manifiestamente desproporcional, por lo tanto, el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del catálogo de tratamientos considerados como proporcionales, tomando en cuenta la situación de hecho, la

finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por tal distinción, dado que el logro de un propósito constitucional no puede hacerse a expensas de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Por otra parte, es imprescindible que en cada caso se determine respecto de qué se está exhortando con la igualdad, en razón de que cuando se realiza el control de constitucionalidad de las leyes, ese referente es relevante, para determinar el ámbito en donde el legislador tiene mayor espacio para realizar su actividad. De acuerdo a lo anterior, la imposición de llevar la igualdad al contenido de la ley, dirigida al legislador, se realiza recogiendo el principio de igualdad en las Constituciones y estableciendo un control de constitucionalidad.

Ahora bien, la discriminación es una práctica de exclusión que vulnera la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas. Se puede discriminar mediante un trato desigual o a través de un trato igual; discriminar es practicar un tratamiento desigual que no resulta admisible; es decir, la discriminación no se equipara a cualquier trato desigual sino a una desigualdad que toma como base un criterio no razonable e incluso prejuicioso y estigmatizador. Por lo tanto, el contenido del mandato de no discriminación se formularía de la siguiente manera: a menos que exista una razón reconocida como relevante y suficiente, según algún criterio identificable y aceptado, ninguna persona debe ser preferida a otra.

La prohibición de discriminar es de carácter general, por lo tanto, todos tenemos el deber de respetarla. La generalidad de la prohibición de discriminar permite que la obligación de acatarla se destine a todos los órganos Estado y a particulares. La prohibición de discriminar impone un límite a la actividad estatal y compromete al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial en sus respectivos ámbitos de competencia, a cumplir con el deber de respetar las disposiciones constitucionales.

La impartición de justicia a cargo del Poder Judicial, lo obliga a vigilar que las partes en los juicios disfruten de igualdad ante la ley; realizar el control de constitucionalidad de las leyes para que, en éstas, no se establezcan diferencias arbitrarias e injustificadas y, se cumpla la prohibición de discriminar, a través de la actividad jurisdiccional.

La igualdad es, de modo inmediato, no discriminación, y no discriminación es simplemente la cancelación de diferencias como razones relevantes para la diferenciación normativa, no debe haber diferencias normativas que tomen como base rasgos irrelevantes.

Como ya se dijo, el principio de igualdad ante la ley es un mandato dirigido al **legislador** que ordena el trato igual a todas las personas. La discriminación contra una persona o grupo tiende a una diferenciación injusta generada por diversos factores, que tienen el efecto de excluirlos del goce o el ejercicio de sus derechos.

El mandato de no discriminación, además de evitar diferencias de trato susceptibles de ser rechazadas por su afectación a la dignidad humana, trata de proteger a grupos desfavorecidos y discriminados, para procurarles una igualdad efectiva.

La igualdad sustantiva es la igualdad material o de hecho por oposición a la igualdad formal. La igualdad sustantiva supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública.

La igualdad sustantiva o material admite que el Estado como garante de los derechos tiene, además del deber general de no discriminar, la obligación de adoptar acciones afirmativas o positivas como estrategia para acelerar la participación en condiciones de igualdad de todas las personas en todos los ámbitos. Las acciones afirmativas o positivas deben aplicarse no como excepción a la regla de no discriminación, sino como estrategia indispensable para lograr la igualdad sustantiva en el goce y ejercicio de sus derechos.

La importancia del reconocimiento en el texto constitucional de la igualdad como principio radica en que servirá de fundamento tanto para la producción normativa como para las **reformas de las leyes ya existentes que regulan aspectos específicos de la igualdad.**

La percepción del principio de igualdad como norma se refiere a la igualdad respecto de las leyes destinadas a regular los derechos de las personas por igual, con independencia de sus particularidades, constituyéndose así en una garantía del orden jurídico.

Sobre el principio de igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley, descansa toda la estructura del orden jurídico nacional e internacional; se trata de normas que no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido y que como principio fundamental se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico, sin que exista posibilidad de que este principio colisione con algún acto jurídico.

Para la protección de los derechos humanos, el principio de igualdad y no discriminación es fundamental tanto en el ámbito nacional como internacional. A través de esta manifestación de la igualdad se deja en claro la obligación a cargo de los Estados de eliminar de sus ordenamientos jurídicos toda norma de contenido discriminatorio. El principio de igualdad y no discriminación procura asegurar que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos humanos en los hechos y en igualdad de circunstancias.

De esta manera, se trasciende el concepto de igualdad meramente formal para llegar a una igualdad sustancial o material que, en términos generales se refiere a la remoción de aquellos obstáculos que en el ámbito económico y social conforman desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho.

La igualdad emana de la naturaleza humana y se considera como inseparable de la dignidad de la persona y por lo tanto incompatible con cualquier situación de propicie un tratamiento que favorezca a un determinado grupo por considerarlo superior o bien, lo discrimine excluyéndolo de sus derechos por considerarlo inferior. Las diferencias de trato entre personas que no correspondan a su igual naturaleza no son admisibles.

Por ello, **el legislador tiene la obligación de aplicar en las nuevas leyes aquellos criterios de carácter genérico definidos en el artículo 1º constitucional y, además, debe realizar una revisión exhaustiva de los ordenamientos vigentes y, en su caso, efectuar las reformas pertinentes tendentes a su armonización con los criterios constitucionales.**

Es el caso que, en los artículos 288 y 291 Quintus, último párrafo, del Código Civil para el Distrito Federal, se prevé que para los casos de divorcio y de terminación de concubinato el excónyuge o el exconcubino que haya desarrollado una dependencia económica durante la relación y tenga necesidad de percibir alimentos, podrá exigirlos. Además, señalan que dicha obligación será periódica y por un monto fijado atendiendo a las necesidades del acreedor y las posibilidades del deudor. En el

mismo tenor, prevén que la obligación subsistirá por un lapso igual al que duró la relación de matrimonio o concubinato, según sea el caso, salvo que se actualice diversa causal de extinción dispuesta en dicho ordenamiento legal.

De lo anterior se desprende que la finalidad de la subsistencia de la obligación alimentaria una vez terminada la relación de que se trate –matrimonio, concubinato– coincide en que es una medida de protección para aquel miembro de la unión familiar, que por alguna razón no tiene la posibilidad de allegarse alimentos, derivado de la dinámica interna del grupo familiar.

Ahora bien, no obstante que la finalidad de la subsistencia alimentaria coincide en ambas figuras, actualmente se prevé un tratamiento diferenciado en cuanto al periodo o plazo durante el cual es exigible la pensión alimenticia; así en el caso del matrimonio este derecho se extingue **cuando haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio**, por lo que mientras transcurra ese término siempre podrá ejercitarse el derecho a obtener una pensión alimenticia, en cambio, en el concubinato, se prevé que este derecho podrá ejercitarse **sólo durante el año siguiente a la cesación del concubinato**.

De la anterior comparación, resulta inconcuso que el citado artículo 291 Quintus, último párrafo, del Código Civil para el Distrito Federal, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que la diferencia de trato entre cónyuges y concubinos en relación con el plazo para solicitar pensión no está justificada, pues la finalidad de ambas figuras es equilibrar las distintas realidades económicas en que se colocan las personas por una determinada distribución de las labores familiares durante el tiempo que duró el vínculo, independientemente de la forma en que hayan decidido unirse.

Por lo que, a la luz del derecho de las personas para acceder a un nivel de vida digno, resulta discriminatorio que las que decidieron unirse en matrimonio cuenten con un plazo flexible que atiende a la duración del vínculo matrimonial para exigir una pensión compensatoria, mientras que los concubinos están limitados a ejercer su derecho en un plazo de un año, sin que la duración de su unión familiar sea relevante.

Hoy en día existen tesis aisladas pronunciadas sobre el tema como la que me permito transcribir como antecedente de las reformas que se pretenden constituir:

Época: Décima Época  
Registro: 2019831  
Instancia: Primera Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Publicación: viernes 10 de mayo de 2019 10:15 h  
Materia(s): (Constitucional)  
Tesis: 1a. XXXVI/2019 (10a.)

**PENSIÓN COMPENSATORIA DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DEL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 QUINTUS, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

*En los artículos 288 y 291 Quintus, último párrafo, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, se prevé que para los casos de divorcio y de terminación de concubinato el excónyuge o el exconcupino que haya desarrollado una dependencia económica durante la relación y tenga necesidad de percibir alimentos, podrá exigirlos. Además, señalan que dicha obligación será periódica y por un monto fijado atendiendo a las necesidades del acreedor y las posibilidades del deudor. En el mismo tenor, prevén que la obligación subsistirá por un lapso igual al que duró la relación de matrimonio o concubinato, según sea el caso, salvo que se actualice diversa causal de extinción dispuesta en dicho ordenamiento legal. De lo anterior se desprende que la finalidad de la subsistencia de la obligación alimentaria una vez terminada la relación de que se trate – matrimonio, concubinato– coincide en que es una medida de protección para aquel miembro de la unión familiar, que por alguna razón no tiene la posibilidad de allegarse alimentos, derivado de la dinámica interna del grupo familiar. Ahora bien, no obstante que la finalidad de la subsistencia alimentaria coincide en ambas figuras, el legislador local previó un tratamiento diferenciado en cuanto al periodo o plazo durante el cual es exigible la pensión alimenticia; así en el caso del matrimonio este derecho se extingue cuando haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio, por lo que mientras transcurra ese término siempre podrá ejercitarse el derecho a obtener una pensión alimenticia, en cambio, en el concubinato, se prevé que este derecho podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la cesación del concubinato. Luego, el citado artículo 291 Quintus, último párrafo, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que la diferencia de trato entre cónyuges y concubinatos en relación con el plazo para solicitar pensión no está justificada, pues la finalidad de ambas figuras es equilibrar las distintas realidades económicas en que se colocan las personas por una determinada distribución de las labores familiares durante el tiempo que duró el vínculo, independientemente de la forma en que hayan decidido unirse. Por lo que, a la luz del derecho de las personas para acceder a un nivel de vida digno, resulta discriminatorio que las que decidieron unirse en matrimonio cuenten con un plazo flexible que atiende a la duración del vínculo matrimonial para exigir una pensión compensatoria, mientras que los*

*concubinos están limitados a ejercer su derecho en un plazo de un año, sin que la duración de su unión familiar sea relevante.*

Para mayor referencia se integra cuadro comparativo de la disposición que se propone reformar:

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL	
TEXTO ACTUAL	INICIATIVA
<p><b>ARTICULO 291 Quintus.</b> - Al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato. No podrá reclamar alimentos quien haya demostrado ingratitud, o viva en concubinato o contraiga matrimonio.</p> <p>El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse solo durante el año siguiente a la cesación del concubinato.</p>	<p><b>ARTICULO 291 Quintus.</b> - Al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato. No podrá reclamar alimentos quien haya demostrado ingratitud, o viva en concubinato o contraiga matrimonio.</p> <p><b>El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse en un término igual a la duración del concubinato.</b></p>

Por lo expuesto, someto a consideración de este Congreso, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 291 QUINTUS ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL**, para quedar como sigue:

**ARTICULO 291 Quintus.** - Al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato. No podrá reclamar alimentos quien haya demostrado ingratitud, o viva en concubinato o contraiga matrimonio.

El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse en un término igual a la duración del concubinato.



## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** - Remítase a la persona titular del Ejecutivo de la Ciudad de México para su promulgación y publicación.

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

**TERCERO.** - Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el contenido del presente decreto.

Congreso de la Ciudad de México, Ciudad de México a los veintidós días del mes de marzo del año dos mil veintidós, firmando la suscrita Diputada María de Lourdes González Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

ATENTAMENTE

DIPUTADA MARÍA DE LOURDES GONZÁLEZ HERNÁNDEZ