

forma de organización de nuestro país.

La centralización no ha sido positiva, al contrario, asentada en la esfera de los poderes económicos, políticos y sociales, emite resultados nefastos para la vida pública resolviendo así que regiones enteras sigan sumidas en un rezago que aletarga y deprime el desarrollo de las potencialidades del individuo y que afecta a comunidades enteras. “el antecedente contradictorio de la centralización económica podríamos decir que se encuentra a nivel filosófico, porque la esencia del poder económico y de la soberanía del estado reside en las personas integradas en comunidad, proyectadas en la búsqueda del bien común a través de la administración justa de los bienes. En la práctica la esencia del poder económico es tomada por unos cuantos que concentran, las más de las veces irresponsablemente, el poder económico de todos para distribuirlo en un proceso de autolegitimación” (Plascencia, 2017)¹

Lo anteriormente citado sirve para reafirmar que el centralismo político se manifiesta como el control político vertical y sin visión democrática e inclusiva, un intento de controlar políticamente mediante la distribución de los recursos. Se debe de considerar al centralismo como una forma de estructurar al estado que debilita y vuelve dependiente a las autoridades de menor jerarquía de los dictados del gobernante estatal. Esta centralización perjudicó a las comunidades municipales, pues la relación ciudadano-gobernado es por mucho más lejana que la que se puede generar con la autoridad municipal. Este tipo de control político se ejerce a partir del control presupuestal y en la historia de México era común encontrar casos en que el presidente municipal se enfrentaba a obstáculos para proporcionar los servicios públicos necesarios a la población, debido a la dependencia presupuestal de los recursos que controlaba y administraba el gobernador. Ante esta realidad, el planteamiento que la doctrina aduce es que se debía evitar que el municipio estuviera constreñido a obtener recursos a criterios de otras autoridades y no dejar de realizar sus actividades ordinarias por falta de disponibilidad presupuestal.

El 3 de febrero de 1983 se concreta la reforma constitucional que permitió que el municipio tuviera personalidad jurídica y patrimonio propio y muy importante, la posibilidad de que esta forma de gobierno tuviera acceso a su propia Hacienda Pública y obtener contribuciones y tener los recursos necesarios para su funcionamiento.

Esta reforma constitucional fue un triunfo de la visión federalista y municipalista. Se puso

¹ Plascencia, C. M. (2017). *Acción Nacional: Reflexiones en torno al municipio 1965-2002*. (C. Castillo Pérez, & G. Jesús, Compiladores.) México: Rafael Preciado Hernández.

freno a la fragilidad institucional del municipio no siendo ya oficina de gestión de los gobiernos centrales. Esto permitió empujar la democratización y la implementación de políticas públicas dictadas desde la necesidad y el sentir de la comunidad.

Muy en congruencia con esta postura histórica, durante las discusiones del Congreso Constituyente de la Ciudad de México, algunos de sus integrantes impulsaron de manera clara y contundente como propuesta que los órganos político-administrativos, que serían denominados alcaldías, tuvieran como base para su funcionamiento los principios de autonomía política, técnica y presupuestal, que su integración y personalidad jurídica estuviera equiparada a los ayuntamientos de los municipios en los estados y con las mismas facultades tributarias.

Trágicamente estos planteamientos no fueron considerados y la visión absolutista de aquellos defensores del centralismo fue indiferente ante la necesidad de lograr que las alcaldías tuvieran suficiencia presupuestal y participaran equitativamente en la asignación de recursos. Dicha visión se consolidó y se puede observar en el numeral 3 del apartado A del artículo 21 de la Constitución Política de la Ciudad de México que a la letra dice:

“3. La hacienda pública conciliará su naturaleza unitaria con la diversidad económica y social de la ciudad, mediante una equitativa distribución de los recursos y las responsabilidades...”

Si coincidimos en que las autoridades administrativas más cercanas a los ciudadanos son las encargadas del municipio, es un contrasentido que en la Ciudad de México no le permitamos a sus habitantes contar con mejores servicios dotando con más recursos a las autoridades que ellos mismos eligieron.

Sabemos y aceptamos que las características de la Ciudad de México, por ser la Capital del país, representa en su administración complejidades diversas y que por ser sede de los poderes de la Unión, el Gobierno Central debe atribuirse facultades en materia de manejo presupuestal. Este argumento fue uno de los más utilizados por los diputados constituyentes que estaban a favor de mantener un régimen centralista en materia recaudatoria y de distribución de gasto. Actualmente este régimen castiga a las alcaldías generadoras de contribuciones, pues no les garantiza que conforme a sus aportaciones el Gobierno Central les asigne recursos suficientes y sin mecanismos de control que permitan congruencia y equilibrio entre el nivel de recaudo y el gasto asignado a cada alcaldía y muchos menos sin legalmente dar pie a la autonomía administrativa de estas.

En esta tesitura, en la plataforma de la coalición va por México, formada por el PAN, PRI y PRD, en el numeral 17, relativo al Pacto Federal, se concreta en letra el compromiso de estos

partidos para consolidar al municipalismo como compromiso de campaña y que se cita a continuación:

“17. Fortalecer al municipio como ámbito principal de la construcción de ciudadanía. Se debe garantizar el acceso a los recursos económicos necesarios tanto por los ingresos propios de su recaudación fiscal, como por la canalización de los recursos provenientes de los estados y la federación, así como el respeto irrestricto a su autonomía y a sus atribuciones constitucionales.”

Ante este compromiso hecho con la ciudadanía, analizamos la actual situación de las alcaldías, a lo cual se expone a continuación de manera clara como el reparto de recursos destinados a las alcaldías resulta inequitativo e injusto, en vista de que estas autoridades tienen también una responsabilidad con su electorado, pero cada vez cuentan con menos recursos, a pesar de que los ingresos van en aumento.

A continuación, se exponen dos tablas, la primera relativa a las cifras que representan los ingresos de la Ciudad de México y la segunda sobre los montos y porcentajes del gasto de las alcaldías/delegaciones en los últimos 6 años:

Ingresos tributarios de la Ciudad de México (2015-2021).		
Año	Monto	Variación (%)
2015	72,450.4	6.48%
2016	81,196.3	12.07%
2017	86,301.7	6.28%
2018	99,317.01	15.08%
2019	92,762.9	-6.59%
2020	94,830.7	2.22%
2021*	102,085.9	7.65%
2022	103,215.1	1.01%
2023*	109,215.6	5.81%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y de la Ciudad de México (2014-2021).

**Ingresos estimados en la Ley de Ingresos 2023.*

Gasto de las Alcaldías/Delegaciones (2015-2021).		
Año	Monto	Variación (%)
2015	28,903.8	13.65%
2016	35,532.9	22.93%
2017	35,532.9	0%
2018	40,577.9	14.19%
2019	42,818.5	5.52%
2020	43,717.7	2.10%
2021	39,873.6	-8.79%
2022	43,010.2	1.07%
2023	45,658.6	6.15%

Fuente: *Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y de la Ciudad de México (2014-2023).*

Se puede observar que los ingresos de la Ciudad de México han crecido año con año, excepto en el 2019, aún en años complicados como el 2020, en cual se implementaron medidas sanitarias derivadas de la pandemia de SARS-COV-2. Por otro lado, se observa que las entonces delegaciones y hoy alcaldías, en primera instancia, que pareciera que también incrementaron sus recursos en la mayoría de los años, sin embargo, esto debe ser matizado puntualmente, ya que debido a la centralización de las contrataciones y pago del capítulo 1000 (servicios personales); y a la naturaleza unitaria de la hacienda pública de la ciudad, que obliga a las alcaldías a someterse a un modelo de compras consolidadas, las demarcaciones territoriales no tienen margen de maniobra presupuestal porque se encuentran limitadas también en los capítulos 2000, 5000 y 6000.

Cabe decir que los recursos asignados a las alcaldías para el gasto en los capítulos mencionados en el párrafo anterior, son ejecutados por el gobierno central, pero se descuentan del monto aprobado anualmente para las alcaldías. Es decir que éstas no ejecutan el gasto, pero si se les descuenta.

Es por eso que se comprueba y se afirma que en realidad, las Alcaldías solo tienen una flexibilidad de gasto de entre el 10 % y el 13 % de su presupuesto para afrontar el ejercicio de sus funciones; por lo que es evidente, entonces, que en tanto existan estas condiciones y no se propicie un equilibrio entre el esfuerzo de recaudación y el presupuesto asignado, y se construya una verdadera autonomía administrativa, los crecimientos no son parámetros que puedan ser comparados.

En apariencia se podría asumir que crecieron, pero en la realidad presupuestal y en el ejercicio del gasto, el gobierno central aplica una supremacía y en los hechos ejecuta gasto que no le es asignado a él.

Además de que los recursos no son asignados conforme la eficiencia recaudatoria de cada alcaldía, los remanentes de las compras consolidadas, tampoco le son devueltas de ninguna.

Fórmula

$$IE_{ALC} = 0.3\left(\frac{1}{16}\right)M_{rt} + (0.7)\left(\frac{1}{16}\right)M_{rt} \left(\left(\frac{0.2 P_{ob_{alc}}}{P_{ob_{cd}}}\right) + \left(\frac{0.40 P_{ob\ Flot_{alc}}}{P_{ob\ Flot_{cd}}}\right) + \left(\frac{0.40 PP_{alc}}{PP_{cd}}\right) \right)$$

IP_{ALC} = Impuesto predial para cada alcaldía.

M_{rt} = Monto recaudado total.

$P_{ob_{alc}}$ = Población de la alcaldía.

$P_{ob\ Flot_{alc}}$ = Población flotante de la alcaldía.

$P_{ob\ Flot_{cd}}$ = Población flotante de la Ciudad de México.

PP_{alc} = Población en situación de pobreza de la alcaldía.

PP_{cd} = Población en situación de pobreza de la Ciudad de México.

II. Convencionalidad y Constitucionalidad

PRIMERO. Que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que *“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*

SEGUNDO. - Que el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: *“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados..”*

TERCERO. - Que el artículo 115, fracción IV, inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: *“...Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.”*

“...Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución...”

III. Denominación del proyecto de ley o decreto;

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 133 TER DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

IV. Ordenamientos Para Modificar;

V. De lo anterior se colige que, la presente iniciativa se encuentra dentro del marco legal y normativo que rige la Ciudad de México, y que los legisladores tenemos la facultad para llevar a cabo las modificaciones que consideremos pertinentes, en pro del bienestar y la salud de las y los capitalinos.

Texto normativo propuesto:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sin correlativo	<p>Artículo 133 TER.- El monto recaudado por concepto del impuesto predial se distribuirá a las Alcaldías por la siguiente formula:</p> $IP_{ALC} = 0.3\left(\frac{1}{16}\right)M_{rt} + (0.7)M_{rt} \left(\left(\frac{0.2 P_{ob_{alc}}}{P_{ob_{cd}}} \right) + \left(\frac{0.40 P_{ob\ Flot_{alc}}}{P_{ob\ Flot_{cd}}} \right) + \left(\frac{0.40 PP_{alc}}{PP_{cd}} \right) \right)$ <p>IP_{ALC} = Impuesto predial para la alcaldía.</p> <p>M_{rt} = Monto recaudado total.</p> <p>$P_{ob_{alc}}$ = Población de la alcaldía</p> <p>$P_{ob\ Flot_{alc}}$ = Población flotante de la alcaldía.</p> <p>$P_{ob\ Flot_{cd}}$ = Población flotante de la Ciudad de México.</p>

	<p>PP_{alc} = Población en situación de pobreza de la alcaldía.</p> <p>PP_{cd} = Población en situación de pobreza de la Ciudad de México.</p> <p>Este impuesto deberá ser entregado a cada una de las Alcaldías, para el desarrollo de Proyectos de Infraestructura. Para tal efecto la Secretaría de Finanzas deberá informar mensualmente al Congreso los montos recaudados por concepto de este impuesto en cada Alcaldía; y deberá transferir el recurso dentro de los primeros 5 días del mes siguiente a aquel en que fue recaudado.</p> <p>Los recursos que las Alcaldías reciban en ministración por este concepto no formarán parte de su techo presupuestal.</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto se propone la “**INICIATIVA CON PROYECTO DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO RESPECTO DEL IMPUESTO PREDIAL Y SU DISTRIBUCIÓN A LAS 16 ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, en materia de presupuesto y recaudación.” para quedar como sigue

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- Se adiciona el Artículo 133 Ter del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Artículo 133 TER.- El monto recaudado por concepto del impuesto predial se distribuirá a las Alcaldías por la siguiente formula:

$$IP_{ALC} = 0.3\left(\frac{1}{16}\right)M_{rt} + (0.7)M_{rt} \left(\left(\frac{0.2 Pob_{alc}}{Pob_{cd}} \right) + \left(\frac{0.40 Pob Flot_{alc}}{Pob Flot_{cd}} \right) + \left(\frac{0.40 PP_{alc}}{PP_{cd}} \right) \right)$$

IP_{ALC} = Impuesto predial para la alcaldía.

M_{rt} = Monto recaudado total.

Pob_{alc} = Población de la alcaldía

$Pob Flot_{alc}$ = Población flotante de la alcaldía.

$Pob Flot_{cd}$ = Población flotante de la Ciudad de México.

PP_{alc} = Población en situación de pobreza de la alcaldía.

PP_{cd} = Población en situación de pobreza de la Ciudad de México.

Este impuesto deberá ser entregado a cada una de las Alcaldías, para el desarrollo de Proyectos de Infraestructura. Para tal efecto la Secretaría de Finanzas deberá informar mensualmente al Congreso los montos recaudados por concepto de este impuesto en cada Alcaldía; y deberá transferir el recurso dentro de los primeros 5 días del mes siguiente a aquel en que fue recaudado.

Los recursos que las Alcaldías reciban en ministración por este concepto, no formarán parte de su techo presupuestal.

TRANSITORIOS.

PRIMERO. - Remítase a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y para su mayor difusión, publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. - El Presente decreto entrará en vigor al día natural siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

TERCERO. - Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de Donceles, a 05 de diciembre de 2023



Dip. Luisa Adriana Gutiérrez Ureña



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Ciudad de México, a 28 de noviembre de 2023

Dip. María Gabriela Salido Magos
Presidenta de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, **Diputada Yuriri Ayala Zúñiga**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 291 quintus del Código Civil para el Distrito Federal**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y la solución que se propone

I.1. Familias monoparentales y familias reconstituidas, hogares extendidos y hogares unipersonales, parejas sin hijos y parejas no casadas: el reconocimiento de la diversidad de la familia amerita la revisión crítica del modelo familiar rígido que encontramos en el derecho mexicano. En las últimas décadas, importantes cambios en el derecho que afecta las relaciones familiares han comenzado a reflejar transformaciones sociales y jurídicas más amplias.

La creciente influencia de los derechos humanos ha sido un factor clave para el abandono de normas que protegen un único modelo de familia, que niegan autonomía a ciertas personas o que distribuyen de manera desigual las cargas y los beneficios de la vida familiar.

En este orden de ideas, el concubinato es un hecho jurídico que consiste en la unión de dos personas, sin impedimento, de conformidad a la ley, que hagan vida en común, como si estuvieran casados, por dos años, o bien que hayan vivido por menos de dos años, pero que hayan concebido un hijo en común de esta relación.

La unión de los concubinos no se efectúa ante el juez del registro civil, sin embargo, a pesar de esto la ley le otorga efectos jurídicos para la protección de los derechos de los miembros de la pareja y de sus hijos.



II LEGISLATURA

I.2 El concubinato se refiere a la cohabitación permanente, en un mismo domicilio, entre un hombre y una mujer solteros. Consiste en la manifestación de voluntad de un hombre y una mujer que está dirigida a formar una familia, y que actualmente es reconocida por el Código Civil, y a la que se le reconocen algunos efectos jurídicos.

El concubinato genera entre los concubinos derechos y obligaciones alimentarias y sucesorias, independientemente de los demás derechos y obligaciones reconocidos en las leyes.

II. Objetivo de la propuesta y argumentos que la sustentan

II.1 La presente iniciativa, tiene el objetivo de que, al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezcan de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tienen derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que ha durado el concubinato.

II.2 El artículo 4º constitucional impone la obligación de proteger la organización y el desarrollo de la familia, así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha agregado que este precepto debe entenderse como protector de la familia como realidad social y como concepto dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger¹. Esa protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones existentes en la sociedad, incluyendo a las familias que se constituyan a través del matrimonio o uniones de hecho, así como a las monoparentales².

En este orden de ideas, nuestro derecho obliga a equiparar a muchos efectos las familias articuladas en torno al matrimonio con aquellas en las que el eje de vinculación es de una naturaleza distinta, y evoluciona de este modo hacia un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar a efecto una convivencia estable. Los artículos 1º y 4º de la Carta magna cierran el paso a la imposición apriorística de un concepto jurídico sectario, estrecho o “predominante” de familia y obligan a interpretar de la manera más amplia lo que cabe dentro de esa noción cuando lo que está en juego son derechos y necesidades básicas de los individuos³.

¹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. XXIII/2011, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 871, registro 2161309, de rubro: “**FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES)**”. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

² Acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta por el Tribunal Pleno el 16 de agosto de 2010.

³ Contradicción de tesis 163/2007, resuelta el 9 de abril de 2008, por mayoría de tres votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

II LEGISLATURA

La SCJN ha resaltado que “tanto los cónyuges como los concubinos son parte de un grupo familiar esencialmente igual, en el que se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad”⁴.

En ese sentido, nuestro máximo tribunal ha reconocido que, en atención a la protección a la familia, existen ciertos derechos que se reconocen a las personas que viven en concubinato en igualdad de circunstancias que a quienes optan por el matrimonio, tales como el derecho de alimentos⁵, la pensión de “viudez o concubinato”⁶ y el reconocimiento de paternidad⁷. Por otro lado, sin embargo, destaca que existen distinciones entre el concubinato y el matrimonio sin que éstas tengan la misma protección jurídica de los derechos y obligaciones que surgen del matrimonio civil⁸.

Este reconocimiento resulta de particular importancia para las uniones o relaciones de hecho, las que pueden bajo ciertos requisitos actualizar un concubinato, según lo previsto en el Código Civil de la Ciudad de México. En efecto, esta figura ha estado sujeta históricamente a diversos tratamientos jurídicos que han ido desde ignorarlo por completo, reconocerle consecuencias jurídicas únicamente respecto de los hijos, regularlo como unión de grado inferior al matrimonio, e incluso una tendencia reciente a equiparlo con la unión conyugal. El común denominador de este proceso ha sido el abandono progresivo de la calificación de orden moral al considerarla una situación “ilegítima” por un acogimiento de su existencia como una opción de vida válida. A pesar de esta evolución, aún no es posible afirmar que las

⁴ Contradicción de Tesis 148/2012, resuelta el 11 de julio de 2012, página 27. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

⁵ Contradicción de tesis 162/2005-PS, resuelta el 30 de noviembre de 2005 por unanimidad de cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

Contradicción de tesis 148/2012, resuelta el 11 de julio de 2012, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

⁶ Ver, en lo aplicable a este caso, la tesis de Segunda Sala de rubro: “**ISSSTE. EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY RELATIVA, AL LIMITAR LA PENSIÓN DE VIUDEZ DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**”.

⁷ Contradicción de tesis 435/2011, resuelta el 5 de septiembre de 2012 por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román.

⁸ Ver, en lo aplicable a este caso, la tesis de rubro: “**MATRIMONIO. LA EXISTENCIA DE DIVERSAS FORMAS DE RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS UNIONES ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO, NO IMPIDE LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AQUÉL PARA COMPRENDER DICHAS UNIONES**”. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

Amparo en revisión 152/2013, resuelto el 23 de abril de 2014, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

parejas de hecho se encuentran exentas de desaprobación y marginalización social, condiciones que a veces son reproducidas por las propias normas jurídicas⁹.

II.3 Es primordial resaltar que el artículo 1º constitucional prohíbe la discriminación por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el **estado civil** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, como reiteradamente ha observado la jurisprudencia nacional e internacional, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, por lo que resulta importante diferenciar entre distinciones y discriminación: las primeras constituyen “diferencias razonables y objetivas, las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos”¹⁰. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en aquéllas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Es importante destacar que, si bien el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de una familia, el primero por una unión de hecho y el segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado, es importante destacar que precisamente por las diferencias en su origen, existen algunas distinciones en las consecuencias jurídicas de encontrarse en uno u otro supuesto, aspecto que se refleja en la tesis 1ª CCCXVI/2015 (10ª)¹¹.

⁹ Amparo directo en revisión 4116/2015, resuelto el 16 de noviembre de 2016, por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

¹⁰ Ver Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C. No. 257.

¹¹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1ª CCCXVI/2015 (10ª), Décima Época, Libro 23, octubre 2015, Tomo II, página 1646, registro 2010270, de rubro y texto: “**CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO.** El concubinato es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos en común, tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos -durante y terminado el concubinato- y a su familia. Ahora, si bien es cierto que el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de una familia, el primero por una unión de hecho y el segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado, también lo es que, precisamente por las diferencias en su origen, existen distinciones en las consecuencias jurídicas de encontrarse en uno u otro supuesto, una de las cuales es la relativa a los regímenes patrimoniales imperantes en el matrimonio. Así, una de las razones para optar por el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de estado ni un entramado jurídico de obligaciones y deberes como en el matrimonio -o al menos, no todos-. Sin embargo, ello no

II.4 Por su parte, la Primera Sala de la SCJN, ha observado que no existe como tal un derecho humano a que el matrimonio, el concubinato (y la sociedad de convivencia) estén regulados de manera idéntica. Desde luego, estas instituciones jurídicas tienen sus particularidades y no pueden equipararse en condiciones ni efectos. Sin embargo, el derecho a la igualdad implica que no pueden permitirse diferencias de trato entre personas que se hallen en situaciones análogas o notablemente similares sin que haya un ejercicio de motivación y justificación¹²

Una de estas diferencias, es la relativa al plazo para pedir alimentos una vez terminada la relación de que se trate. Por ello, para estar en condiciones de analizar las diferencias del artículo 291 Quintus y 288 de la legislación civil vigente en la Ciudad de México se requiere traer a la vista ambos preceptos:

Artículo 291 Quintus	Artículo 288
<p>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>En caso de divorcio, el Juez resolverá sobre el pago de alimentos a favor del cónyuge que, teniendo la necesidad de recibirlos, durante el matrimonio se haya dedicado preponderantemente a las labores del hogar, al cuidado de los hijos, esté imposibilitado para trabajar o carezca de bienes; tomando en cuenta las siguientes circunstancias:</p> <p>I.- La edad y el estado de salud de los cónyuges; II.- Su calificación profesional y posibilidad de acceso a un empleo; III.- Duración del matrimonio y dedicación pasada y futura a la familia; IV.- Colaboración con su trabajo en las actividades del cónyuge; V.- Medios económicos de uno y otro cónyuge, así como de sus necesidades; y VI.- Las demás obligaciones que tenga el cónyuge deudor.</p>

implica obviar, por supuesto, que dicha unión de hecho, al tener la intención de formar una comunidad de vida con intención de permanencia, lleve a crear una unidad económica, no necesariamente jurídica, entre los concubinos.” Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

¹² Amparo directo 19/2014, resuelto el 3 de septiembre de 2014 por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

	<p>En la resolución se fijarán las bases para actualizar la pensión y las garantías para su efectividad. El derecho a los alimentos se extingue cuando el acreedor contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato o haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio.</p>
--	--

Ciertamente, existe una distinción basada en el estado marital de las personas: estipula un plazo diferente para exigir alimentos, según se trate de matrimonio o concubinato. Por tanto, se requiere la realización de un escrutinio estricto de la misma para poder determinar si tal diferencia de trato es objetiva, razonable, proporcional y si no lesiona derechos humanos, únicos supuestos por los que puede ser admitido un trato diferencial¹³, ya que sólo así dichas diferencias perseguirían un fin constitucionalmente válido.

II.5 En efecto, para los casos de divorcio y de terminación de concubinato, el Código Civil para la Ciudad de México prevé que el excónyuge o el exconcubino que haya desarrollado una dependencia económica durante la relación y tenga necesidad de percibir alimentos, podrá exigirlos. Además, señala 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, 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.

Como se aprecia de la lectura del artículo 288 transcrito, y siguiendo la interpretación que ha hecho la SCJN en el amparo directo 19/2014, este precepto encuentra su racionalidad en el deber de protección del cónyuge que “durante el matrimonio se haya dedicado preponderantemente a las labores del hogar, al cuidado de los hijos, esté imposibilitado para trabajar o carezca de bienes.” Es decir, el legislador establece esta medida a fin de aliviar la dificultad de allegarse alimentos de uno de los cónyuges que durante el matrimonio generó una dependencia económica hacia el otro, producto de la dinámica interna del grupo familiar.

La finalidad constitucional de la subsistencia de la obligación alimentaria una vez terminada la relación de que se trate (matrimonio, concubinato o en su caso sociedad de convivencia) coincide en las tres instituciones: se trata de una medida de protección para aquel miembro de la unión familiar que por alguna razón no tiene

¹³ Ver Corte IDH. Caso Vélez Llor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218.

la posibilidad de allegarse alimentos derivado de la dinámica interna del grupo familiar.

En ese asunto, la Suprema Corte determinó que el plazo de un año como límite para ejercer una acción de pensión alimentaria carece de razonabilidad al ser contrastado con la jurisprudencia en la que se reconoce que los alimentos pueden ser reclamados en cualquier momento e incluso de manera retroactiva¹⁴, sin que su exigencia durante un determinado período de tiempo pueda ser entendida como una renuncia a los mismos, y a que la duración misma de la obligación alimentaria se entiende vigente durante un período de tiempo igual al de la duración del concubinato.

Así, resulta contrario al deber de solidaridad entre quienes formaron una familia asociado a la prohibición de discriminación que se ha entendido como fundamento de la obligación alimentaria, acotar temporalmente el ejercicio de una acción que pretende reclamar una prestación imprescriptible e irrenunciable, y cuya duración se extiende considerablemente más allá del plazo de prescripción.

II.6 En esta misma línea, si todas las formas de familia son tuteladas por el artículo 4° constitucional, y existe un marco constitucional que exige la igualdad entre las personas que disuelven un vínculo matrimonial o de concubinato que había dado lugar al surgimiento de una forma de familia, resulta discriminatorio que sólo a los ex cónyuges se les permita ejercer la acción para reclamar una pensión alimenticia en cualquier momento.

Por ello, la diferenciación que introduce el artículo 291 quintus, en cuanto al plazo para la exigibilidad de los alimentos sí trastoca el núcleo esencial del derecho de alimentos, y también tiene un impacto en su ejercicio al diferenciar el plazo para exigir alimentos: el hecho de que la norma sea de carácter adjetivo no implica que no pueda ser discriminatoria.

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

¹⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1ª CXXXVI/2014 (10ª), Libro 5, abril de 2014, registro 2006163, de rubro: “**ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL**”; y 1ª CXXXVII/2014 (10ª), registro de IUS 2006162, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 5, tomo I, abril de 2014, de rubro “**ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA NO CONSTITUYE UNA SANCIÓN CIVIL (LEGISLACIONES DE TAMAULIPAS, GUERRERO Y DISTRITO FEDERAL)**”.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1ª LXXXVI/2015 (10ª), Libro 15, febrero 2015, registro 2008555, de rubro “**RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR ALIMENTOS NACE A PARTIR DEL VÍNCULO PATERNO-MATERNO-FILIAL**”.

su derecho en un plazo de un año, sin que la duración de su unión familiar sea relevante.

II.7 Por lo antes expuesto el máximo Tribunal del país emitió la siguiente tesis aislada.

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 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



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



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.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad

III.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Artículo 4. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

III.2 La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala lo siguiente:

“Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

[...]

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

[...]

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos...”

III.3 Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece:



II LEGISLATURA

“Artículo 10.

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges...”

III.4 En el mismo sentido, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, también establece algunos criterios de actuación para la aplicación de la progresividad y transversalidad de Derechos Humanos en la Ciudad, por mencionar alguno el artículo 118 de la referida ley establece:

“Artículo 118. Serán transversales para todo el ejercicio de la función pública las siguientes perspectivas:

a) ...

b) Igualdad y no discriminación: es el enfoque analítico y crítico que permite comprender que la desigualdad estructural se fundamenta en un orden social, constituye un proceso de acumulación de desventajas y genera discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y constantes riesgos de vulneración a los derechos y libertades fundamentales de algunas personas, grupos y comunidades.

Los planes, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales deberán contemplar la prevención y erradicación de todas las formas de discriminación, así como la promoción de igualdad de oportunidades y de trato, tanto en el ámbito público como en el privado.

Los beneficios de las acciones públicas y la distribución del presupuesto deberán promover la igualdad en razón del acceso a oportunidades, al trato y al bienestar de todas las personas para mejorar las condiciones y calidad de vida de éstas y los grupos o comunidades para superar la desigualdad social, sus causas e impactos...”

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 291 quintus del Código Civil para el Distrito Federal:**



CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>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.</p> <p>El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse solo durante el año siguiente a la cesación del concubinato.</p>	<p>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. El derecho a los alimentos se extingue cuando el acreedor, haya demostrado ingratitud, viva en concubinato, contraiga matrimonio o transcurra un término igual a la duración del concubinato.</p>

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta

Por las consideraciones expuestas, se somete al pleno de este honorable Congreso de la Ciudad de México, la presente siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 291 quintus del Código Civil para el Distrito Federal**, para quedar como sigue:

DECRETO.

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. **El derecho a los alimentos se extingue cuando el acreedor, haya demostrado ingratitud, viva en concubinato, contraiga matrimonio o transcurra un término igual a la duración del concubinato.**



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Segundo. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y difusión.

Atentamente

Yuriri Ayala Zúñiga

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.