

Ciudad de México, 4 de junio de 2020.

Dip. Isabela Rosales Herrera
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México,
I 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 I 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 la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se **reforma el contenido del artículo 1796 del Código Civil para el Distrito Federal**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

La presente iniciativa propone modificar el régimen de obligaciones en materia contractual ante hechos o actos supervenientes inherentes a las partes, con el objeto de proteger su estabilidad económica, financiera o su capacidad de pago y respetando el principio de autonomía de la voluntad, el cuál es de orden constitucional.

Es aplicable a lo anterior la tesis de la aislada de la Primera Sala, cuyo texto y rubro indican:

“AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de autonomía de la voluntad goza de rango constitucional y no debe ser reconducido a un simple principio que rige el derecho civil. Así las cosas, el respeto del individuo como persona requiere el respeto de su autodeterminación individual, por lo que si no existe libertad del individuo para estructurar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus deseos, no se respeta la autodeterminación de ese sujeto. Aunado a lo anterior, el principio de autonomía de la voluntad tiene reflejo en el derecho de propiedad y en la libertad de contratación, la cual también es un elemento central del libre desarrollo de la personalidad, y en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones, sin injerencias externas.”¹

Ahora bien, la propuesta cobra especial relevancia derivada de la pandemia o emergencia sanitaria en la que se encuentra el Estado mexicano y el resto de los países a nivel mundial por la enfermedad “Covid-19”; lo cual, sin duda, tiene una fuerte repercusión en la economía de las personas. Dado que les es imposible realizar de manera cotidiana sus actividades y con ello, les imposibilita tener los mismos ingresos que venían disfrutando u obteniendo.

En tal virtud, es necesario que este Congreso de la Ciudad de México asuma un papel protagónico en la procuración de los intereses financieros o económicos de las personas que habitan la Ciudad, evitando que en las relaciones de coordinación o inter-privados, se generen violaciones al ejercicio de derechos fundamentales, ante la imposibilidad de solventar el pago de las obligaciones contractuales.

Además, es un hecho notorio que las familias han sufrido un menoscabo en sus ingresos, lo que generará una imposibilidad para pagar sus obligaciones de carácter civil, las cuales tienen un marco de actuación constitucional, es decir, que

¹ Visible en la página 219 del Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

el ámbito del derecho privado no se sustrae de la protección de los elementos sustantivos previstos en el parámetro de regularidad constitucional.

II. Objetivo de la propuesta y motivaciones y argumentos que la sustentan.

En el caso, es claro que la economía del Estado mexicano se ha visto gravemente afectada por la pandemia de Covid-19, prácticamente desde que se declaró el estado de emergencia sanitaria.² Lo cual también ha generado un menoscabo en las finanzas de las familias, de los comerciantes, de los empresarios y, en general, de la población mexicana.

En tal virtud, el reto es generar una política legislativa que aminore el impacto económico que han sufridos las familias en la Ciudad de México, modificando el marco normativo en materia civil para posibilitar la disminución de las cargas económicas que deriven de relaciones contractuales, con base en los principios de proporcionalidad, racionalidad, capacidad de pago y autonomía de la voluntad. Tomando en cuenta acontecimientos futuros imprevisibles que pudieran alterar el cumplimiento de las obligaciones civiles contractuales.

Por otro lado, en caso de que las partes se nieguen a llegar a un acuerdo, operaría la teoría de la imprevisión, que sostiene que los tribunales tienen el derecho de suprimir o modificar las obligaciones contractuales, cuando las condiciones de la ejecución se encuentren modificadas por las circunstancias, sin que las partes hayan podido prever esta modificación, derivado de hechos o actos supervenientes que no les son propios.

² El Consejo de Salubridad General, el día 23 de marzo de 2020, reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

Es importante mencionar que la teoría de la imprevisión no contempla que las partes tengan el derecho de suspender el cumplimiento del contrato y, en todo caso, su modificación o rescisión no afectará el cumplimiento de las prestaciones debidas con anterioridad al acontecimiento que dé origen a la petición, sino únicamente a las posteriores.³

Por otro lado, debe tomarse en consideración que el derecho privado también se encuentra sometido al orden constitucional, es una especie de constitucionalización del derecho privado, por lo que las partes, si bien se rigen por el principio de autonomía de la libertad, ello no implica que puedan actuar arbitrariamente o aprovecharse de la situación de inestabilidad en la que puede estar el particular sometido al cumplimiento de una obligación al no poder garantizar su pago. Así, es claro que en aquellos casos excepcionales en los que no sea posible dar cumplimiento a las obligaciones civiles, se podrá proporcionalmente disminuir las cargas de las mismas, en aras de proteger los derechos fundamentales de la persona que se ve impedida en dar cabal observancia.

Lo anterior no constituye una transgresión al principio de autonomía o libertad autonómica, sino en cambio, una armonización de este principio con los diversos derechos con los que puede entrar en conflicto, buscando una solución que propicie la conformidad a todas las partes.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

Es necesario realizar un ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad para verificar que la iniciativa que se propone no presente vicios de esa naturaleza.

³ Consultado en: <https://www.basham.com.mx/covid-19-y-el-equilibrio-contractual-segun-la-teoria-de-la-imprevision/>

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:⁴

“CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS POR LA LEGISLATURA LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO NO AFECTA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Es válido que los Estados de la Federación establezcan medios de control para garantizar la supremacía constitucional mediante el contraste jurisdiccional entre una norma ordinaria y la Constitución local, ya sea que se ejercite de manera correctiva, como sucede en la acción de inconstitucionalidad, o preventiva, como ocurre en el control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley aprobados por la Legislatura Local, antes de su promulgación y publicación, sin que ello afecte el principio de división de poderes.”.

En un inicio, debe mencionarse que dicha iniciativa se presenta como una restricción relativa al principio de autonomía de la voluntad de las partes, que opera como un mandato de optimización que puede ser limitado, siempre que dicha limitación cuente con un fin constitucionalmente válido.

Carlos Bernal Pulido precisa que la idea del principio de proporcionalidad, como límite máximo de los derechos fundamentales, “tiene el valor de poner en evidencia que este principio, la competencia legislativa de configuración de los derechos fundamentales y la constitucionalidad de las leyes limitativas de los mismos se relacionan entre sí, interactúan de manera continuada.”⁵ Estableciendo los extremos de la operación democrática del legislador y ajustando su actuar a los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y coherencia en el ejercicio de derechos, libertades y principios fundamentales.

⁴ Visible en la página 714 del Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Novena Época.

⁵ BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterios para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, 4ª. ed., Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 2014, p. 669.

Por su parte, Miguel Carbonell sostiene que el principio de proporcionalidad “constituye hoy en día quizá el más conocido y el más recurrente límite de los límites a los derechos fundamentales y en esa medida supone una barrera frente a intromisiones indebidas en el ámbito de los propios derechos.”⁶

En tal sentido, con el objeto de validar su constitucionalidad, se realizará un test de proporcionalidad para demostrar que dicha medida legislativa tiene un fin constitucionalmente válido, además de que es proporcional.

Ahora, la Segunda Sala de la Suprema Corte Mexicana ha sostenido que el test de proporcionalidad es una herramienta útil para dirimir la violación a derechos fundamentales cuando éstos son restringidos o limitados, sin perseguir un fin constitucionalmente válido o legítimo.⁷

Los elementos o subprincipios que rigen el test de proporcionalidad son los siguientes:

1. Legalidad;
2. Fin constitucionalmente válido;
3. Idoneidad;
4. Necesidad; y
5. Proporcionalidad en sentido estricto.

⁶ CARBONELL, Miguel, “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales”, en CARBONELL, Miguel (Coord.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 10.

⁷ Tesis: 2a. CVII/2018 (10a.). Décima Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, noviembre 2018, p. 1191, tesis, constitucional, común. IUS: 2018475.

En cuanto a la legalidad, se da cumplimiento con este subprincipio de orden formal, ya que la medida es creada por el legislador democrático, quien goza de la facultad de poder limitar justificadamente aquellos derechos que operen como relativos.

En cuanto al fin constitucionalmente válido, debe entenderse que un derecho fundamental puede ser restringido siempre que con ello se persiga alcanzar un fin que derive de los valores en los que se funda una sociedad democrática, mismos que emanan, implícita o explícitamente, de la propia constitución.

La Primera Sala de la Suprema Corte Mexicana al resolver el amparo en revisión 237/2014 precisó que este subprincipio tiene por objeto:

“Identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.”⁸

En el caso, se pretende proteger los derechos a la estabilidad familiar, el derecho al mínimo vital, el derecho a la estabilidad económica y financiera, el derecho a gozar de una alimentación, entre otros. Todos relacionados con la protección de los intereses económicos y financieros de la persona que está imposibilitada en cumplir con sus obligaciones y que puede entrar en un estado de vulnerabilidad.

Por lo que hace a la idoneidad, también llamado adecuación técnica, tiene como imperativo que la construcción de la medida restrictiva cumpla plenamente con el fin que busca, aunque represente por lo menos una realización parcial del fin.

⁸ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). Décima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, noviembre 2016, p. 902, tesis, constitucional. IUS: 2013143.

De ahí que, la pregunta a responder durante el examen de idoneidad debe formularse en los siguientes términos: ¿Los medios descritos en la medida restrictiva cumplen en alguna forma con los fines constitucionales que se fijó el legislador democrático?

La respuesta a tal interrogante se da en sentido afirmativo, ya que la medida legislativa busca aminorar de manera proporcional la carga de la obligación contractual de la parte que esté imposibilidad en dar cabal cumplimiento a la misma. Cumpliendo así con los fines constitucionales que se buscan.

Siendo importante añadir que la Suprema Corte Mexicana precisó que la idoneidad de una medida legislativa puede válidamente demostrarse mediante conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.⁹

El examen realizado a la luz del subprincipio de necesidad, tiene por objeto:

- Realizar la adecuación medio-fin, a través de otros medios técnicamente adecuados.
- La comparación de medios alternativos con el fin implementado por el legislador democrático, bastando que sean adecuados como el instituido; y
- La relación con la intensidad de la afectación del derecho que debe perjudicarse por la medida restrictiva, analizando medios alternativos que limiten en menor medida el derecho afectado.¹⁰

⁹ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). Décima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, noviembre 2016, p. 902, tesis, constitucional. IUS: 2013143.

¹⁰ CLÉRICO, Laura, *Derechos y proporcionalidad: Violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas*, México, Instituto de Estudios Constitucional del Estado de Querétaro, 2018, p. 40.

En cuanto a este subprincipio, debe decirse que no existen algunas otras medidas igualmente idóneas que lesionen en menor grado el principio de autonomía de la voluntad, ya que el grado de intervención es **mínimo**, en razón de que las partes pueden convenir acorde a sus intereses y pretensiones en la disminución proporcional de la obligación civil. Lo cual no genera un grado de afectación grave en tal principio constitucional.

Robert Alexy señala que la proporcionalidad en sentido estricto toma relevancia cuando la medida analizada es adecuada y necesaria.¹¹

Finalmente, tomando en consideración que la intervención en el principio de autonomía de la voluntad es **mínima**, queda claro que, en un examen de proporcionalidad en sentido estricto, tienen un mayor peso específico los derechos que constituyen el fin constitucionalmente legítimo; por tanto, la medida legislativa de mérito, es constitucional, al superar un test de proporcionalidad.

IV. Denominación de la Ley o Decreto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente reforma al **artículo 1796 del Código Civil para el Distrito Federal**:

Texto vigente	Propuesta de reforma
ARTICULO 1796. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la Ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes no sólo al	ARTICULO 1796. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la Ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes no sólo al

¹¹ ALEXY, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, p. 37.

cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza son conforme a la buena fe, al uso o a la ley, con excepción de aquellos contratos que se encuentren en el supuesto señalado en el párrafo siguiente.

Salvo aquellos contratos que aparezcan celebrados con carácter aleatorio, cuando en los contratos sujetos a plazo, condición o de tracto sucesivo, surjan en el intervalo acontecimientos extraordinarios de carácter nacional que no fuesen posibles de prever y que generen que las obligaciones de una de las partes sean más onerosas, dicha parte podrá intentar la acción tendiente a recuperar el equilibrio entre las obligaciones conforme al procedimiento señalado en el siguiente artículo.

cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza son conforme a la buena fe, al uso o a la ley, con excepción de aquellos contratos que se encuentren en el supuesto señalado en el párrafo siguiente.

Salvo aquellos contratos que aparezcan celebrados con carácter aleatorio, cuando en los contratos sujetos a plazo, condición o de tracto sucesivo, surjan en el intervalo acontecimientos extraordinarios de carácter nacional que no fuesen posibles de prever y que generen que las obligaciones de una de las partes sean más onerosas, dicha parte podrá intentar la acción tendiente a recuperar el equilibrio entre las obligaciones conforme al procedimiento señalado en el siguiente artículo.

En caso de emergencias o contingencias sanitarias, o circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que pudieran alterar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato celebrado por imposibilidad material o jurídica, las partes podrán, bajo el principio de autonomía de la voluntad, disminuir de manera proporcional la carga de las obligaciones generadas, mediante convenio que suscriban libremente. En caso de no ser posible



	<p>un acuerdo entre las partes, el órgano jurisdiccional competente podrá disminuir dichas cargas, atendiendo a los principios de proporcionalidad, racionalidad, autonomía de las partes y capacidad económica o de pago, de conformidad con lo previsto en los artículos 1796 Bis y 1796 Ter del presente Código.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este Congreso la iniciativa con proyecto de decreto por el que se **reforma el contenido del artículo 1796 del Código Civil para el Distrito Federal**, para quedar como sigue:

ARTICULO 1796...

...

En caso de emergencias o contingencias sanitarias, o circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que pudieran alterar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato celebrado por imposibilidad material o jurídica, las partes podrán, bajo el principio de autonomía de la voluntad, disminuir de manera proporcional la carga de las obligaciones generadas, mediante convenio que suscriban libremente. En caso de no ser posible un acuerdo entre las partes, el órgano jurisdiccional competente podrá disminuir dichas cargas, atendiendo a los principios de proporcionalidad, racionalidad, autonomía de las partes y capacidad económica o de pago, de conformidad con lo previsto en los artículos 1796 Bis y 1796 Ter del presente Código.

ARTÍCULOS 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 en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

TERCERO. La disminución proporcional sobre las obligaciones contractuales, podrá realizarse por las partes o por el órgano jurisdiccional competente, respecto de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto o respecto de los celebrados durante su vigencia.

ATENTAMENTE



DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA.