

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 23 de octubre de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Código Civil del Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto Número 802, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el pasado 23 de septiembre de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

| | | |
|-------|---|----|
| I. | Nombre y firma de la promovente..... | 3 |
| II. | Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas..... | 3 |
| III. | Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron..... | 3 |
| IV. | Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados..... | 3 |
| V. | Derechos fundamentales que se estiman violados..... | 3 |
| VI. | Competencia..... | 4 |
| VII. | Oportunidad en la promoción..... | 4 |
| VIII. | Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad..... | 4 |
| IX. | Introducción..... | 5 |
| X. | Conceptos de invalidez..... | 6 |
| | PRIMERO | 6 |
| | A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad..... | 7 |
| | B. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad 12 | |
| | C. Análisis de las disposiciones impugnadas por ausencia de consulta en materia de discapacidad..... | 16 |
| | SEGUNDO | 26 |
| | A. Derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad..... | 27 |
| | B. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad | 30 |
| | C. Derecho a formar una familia..... | 38 |
| | D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas..... | 41 |
| | TERCERO | 59 |
| | A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad..... | 60 |
| | B. Modelo social de la discapacidad..... | 62 |
| | C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas..... | 67 |
| | A N E X O S | 82 |

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

- A. Congreso del Estado de Aguascalientes.
- B. Gobernadora del Estado de Aguascalientes.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículos 153, fracción VII, 355, 413, primer párrafo, en la porción normativa “o a una o más personas con medidas de apoyo y salvaguardias, en este caso sin importar la diferencia de edad entre adoptante y adoptado”, 482, segundo párrafo, 484, en la porción normativa “o medida de apoyo y salvaguardia”, 486, primer párrafo, 487, 497 y 513, del Código Civil del Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto Número 802 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 23 de septiembre de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 4, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 4.3, 5, 12, 19 y 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- 3 y 5 de la Convención de los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

- Derecho a formar una familia.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Principio de legalidad.
- Principio de interés superior de la niñez.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se reclama se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el 23 de septiembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 24 del mismo mes, al miércoles 23 de octubre del año en curso, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados del Código Civil del Estado de Aguascalientes regulan diversas cuestiones que impactan en la esfera jurídica de personas que viven con algún tipo de discapacidad, en temas del orden civil o familiar.

Derivado de lo anterior, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, previo al establecimiento de esas medidas legislativas, el Congreso local estaba obligado a consultarlas con dicho colectivo; sin embargo, de la revisión de los antecedentes legislativos que dieron origen a las normas impugnadas, no se advierte que se haya llevado a cabo referido procedimiento participativo, en detrimento de su derecho a ser consultados.

A continuación se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que los artículos en combate del Código Civil del Estado de Aguascalientes devienen inconstitucionales por no haber sido producto de un ejercicio previo de consulta a las personas que viven con algún tipo de discapacidad,

pese a que se trata de una obligación derivada del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para mayor claridad en la presente exposición, se argumentará conforme a la siguiente estructura: primero, se abundará sobre el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, así como los requisitos y principios mínimos que ha desarrollado ese Tribunal Constitucional al respecto; enseguida, se analizarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar, para concluir que, a pesar de tratarse de medidas legislativas que inciden en los derechos del indicado colectivo, el Congreso del Estado de Aguascalientes no llevó a cabo el proceso consultivo al que se encontraba obligado, lo que trae como consecuencia la invalidez de las normas impugnadas.

A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad

La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “Convención”) que establece lo siguiente:

“4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

Para desentrañar los alcances de la obligación de consultar, es relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos de personas con discapacidad.

Conviene mencionar que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, que las ha colocado en una situación de vulnerabilidad, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁴, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

⁴ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de dicho instrumento internacional y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”⁵ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultadas en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁶ establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁷ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los

⁵ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

(...).

⁶ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

⁷ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, (...)

que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁸ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,⁹ en relación con el diverso 133,¹⁰ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

Ahora bien, en lo referente a dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7¹¹, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la

⁸Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

⁹ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

¹⁰ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

¹¹ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.¹²

En cuanto a lo que debe entenderse por “organizaciones que representan a las personas con discapacidad”, el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.¹³

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.¹⁴

Además, reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “incluir a los niños y las niñas con discapacidad” de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.¹⁵

Así, el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

determinación. De ahí que la consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

Sin embargo, para garantizar su efectividad, se requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Además, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.¹⁶

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.¹⁷

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)¹⁸, además de ser uno de los pilares de la

¹⁶ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

¹⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

¹⁸ *Ibidem*, página 11.

Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho al garantizarse que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

B. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad

Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos, es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo

Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”¹⁹

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina jurisprudencial sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención, además de que en una multiplicidad de resoluciones ha evidenciado la necesidad e importancia de garantizar el derecho a que se consulte a ese sector de la población ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte su esfera jurídica.

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, falladas en sesión del 21 de abril del 2020, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe contar, por lo menos, con las características siguientes: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, c) accesible, d) informada, e) significativa, f) con participación efectiva y, g) transparente.

¹⁹ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

El Pleno de ese Tribunal Supremo sostuvo que para que se cumpla el primero de los requisitos citados, es decir, que la **consulta sea previa, pública, abierta y regular**, es necesario que el órgano legislativo establezca reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

En cuanto al segundo requisito referente a que la **consulta debe ser estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, ese Alto Tribunal destacó que las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que, en todo caso, es indispensable garantizar que cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.

Por otro lado, la consulta debe ser **accesible**, lo que significa que las convocatorias se realizarán con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el *Braille* y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, ese Alto Tribunal apuntó que el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del Congreso se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

Además, la accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, en el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

Por otro lado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las consultas son **informadas** cuando a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

Por su parte, el requisito de **participación efectiva** se colma cuando abona a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como los contextos de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

Finalmente, la consulta debe ser **transparente**, pues para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

El Tribunal Pleno puntualizó que esta obligación de consultar no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad que, por lo general, están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el

órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.²⁰

Por todo lo anterior se colige que la consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos enfatiza que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

C. Análisis de las disposiciones impugnadas por ausencia de consulta en materia de discapacidad

Expuesto el parámetro de control de la regularidad constitucional que, a juicio de esta Comisión Nacional, resulta aplicable para determinar cuándo una norma — previo a su expedición — debe ser sometida a una consulta a personas que viven con algún tipo de discapacidad, ahora corresponde analizar si los artículos impugnados del Código Civil del Estado de Aguascalientes son respetuosos de dicho estándar.

A efecto de llevar a cabo el estudio correspondiente, se argumentará conforme al siguiente orden: primero, se deberá explicar por qué las normas impugnadas son

²⁰ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 81/2021, 84/2021, 109/2021, 168/2021, 80/2022, y 164/2022, entre otras.

susceptibles de afectar a las personas que viven con alguna discapacidad; segundo, que, derivado de lo anterior, se actualizaba la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad respecto de consultar con ese sector de la población todas las medidas legislativas que pudieran incidir en su esfera jurídica; tercero, verificar si previo a la modificación de las normas en combate del Código Civil hidrocálido, el Congreso local llevó a cabo el ejercicio participativo al que se encontraba obligado, pues en caso contrario se actualizaría una transgresión al derecho a la consulta de ese grupo en situación de vulnerabilidad, lo que traería como consecuencia indudable la inconstitucionalidad de dichas disposiciones.

Para responder la primera cuestión planteada, es necesario conocer el texto literal de los artículos impugnados, y posteriormente establecer las razones por las cuales impactan o inciden en la esfera jurídica de las personas con discapacidad.

Por cuestión metodológica, primero se dilucidará respecto de los artículos que refieren a “*personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias*”, lo cuales son: 153, fracción VII, 413, 482, segundo párrafo, 484, 497 y 513, del Código Civil impugnado.

| Después de la reforma | Antes de la reforma |
|--|--|
| <p>“Artículo 153.- Son impedimentos para contraer matrimonio:</p> <p>I.- a VI. - (...);</p> <p><u>VII.- Encontrarse sujeto a medida de apoyo y salvaguardia, declarada judicialmente; y</u></p> <p>VIII.- (...)</p> <p>(...).”</p> | <p>Artículo 153.- Son impedimentos para celebrar el matrimonio:</p> <p>I.- a VI. - (...);</p> <p>VII.- La incapacidad, la embriaguez habitual y el consumo indebido y persistentes (sic) de drogas enervantes. Padecer esterilidad incurable, impotencia crónica para la cópula, alguna enfermedad de transmisión sexual. Alguna enfermedad crónica o incurable que sea además contagiosa o hereditaria, así como padecer alguna otra enfermedad que haga prever algún perjuicio grave o degenerativo para los descendientes del matrimonio, salvo que los contrayentes manifiesten y firmen ante el Oficial del Registro Civil, que en plenitud de sus facultades acceden de manera informada, consensuada, voluntaria y libremente a contraer matrimonio, a pesar de saber sobre cualquiera que sea el impedimento referido en la presente fracción;</p> <p>VIII.- (...)</p> <p>(...).”</p> |

| | |
|---|--|
| <p>“Artículo 413.- La adopción es una institución jurídica de origen público, por la que, a través de un acto de voluntad, se crean lazos equiparados al parentesco consanguíneo entre el adoptante y el adoptado. El mayor de veinticinco años de edad, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar uno o más menores de dieciocho años de edad siempre que el adoptante tenga al menos quince años más que el adoptado; o a una o más personas con medidas de apoyo y salvaguardias, en este caso sin importar la diferencia de edad entre adoptante y adoptado. Asimismo, el adoptante deberá acreditar:</p> <p>(...)”</p> | <p>Artículo 413.- La adopción es una institución jurídica de origen público, por la que a través de un acto de voluntad, se crean lazos de parentesco civil entre el adoptante y el adoptado, análogos a los que existen entre el padre o madre y sus hijos. El mayor de veinticinco años de edad, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar uno o más menores de edad siempre que el adoptante tenga al menos quince años más que el adoptado; o a uno o más incapaces, en este caso sin importar la diferencia de edad entre adoptante y adoptado. Asimismo, el adoptante deberá acreditar:</p> <p>(...)</p> |
| <p>“Artículo 482.- Cuando fallezca una persona que ejerza la patria potestad sobre un incapaz a quien deba nombrarse tutor, el ejecutor testamentario y en caso de intestado los parientes y personas con quienes haya vivido, están obligadas a dar parte del fallecimiento al Juez de lo Civil y de Hacienda de la Capital, dentro de ocho días, a fin de que se provea a la tutela, bajo la pena de cinco a veinticinco pesos de multa.</p> <p>Los oficiales del Registro Civil, las autoridades administrativas y las judiciales, tienen la obligación de dar aviso a la autoridad judicial de Primera instancia, de los casos en que sea necesario nombrar tutora o tutor, y ésta dictará las medidas necesarias para que se cuide provisionalmente de la persona con medida de apoyo y salvaguardia, así como de sus bienes, hasta que se le nombre persona que ejerza la tutela.”</p> | <p>Artículo 482.- Cuando fallezca una persona que ejerza la patria potestad sobre un incapaz a quien deba nombrarse tutor, el ejecutor testamentario y en caso de intestado los parientes y personas con quienes haya vivido, están obligadas a dar parte del fallecimiento al Juez de lo Civil y de Hacienda de la Capital, dentro de ocho días, a fin de que se provea a la tutela, bajo la pena de cinco a veinticinco pesos de multa.</p> <p>Los Oficiales del Registro Civil, las autoridades administrativas y las judiciales, tienen la obligación de dar aviso al Juez de lo Civil y de Hacienda de la Capital de los casos en que sea necesario nombrar tutor y que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones.</p> |
| <p>Artículo 484.- Ninguna tutela o medida de apoyo y salvaguardia, puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.</p> | <p>Artículo 484.- Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles, el estado de incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.</p> |
| <p>Artículo 497.- El padre que ejerza la tutela de una hija o un hijo sujeto a medidas de apoyo y salvaguardias por incapacidad intelectual, puede nombrarle tutor testamentario si la madre ha fallecido o no puede legalmente ejercer la tutela.</p> <p>La madre, en su caso, podrá hacer el nombramiento de que trata este artículo.</p> | <p>Artículo 497.- El padre que ejerza la tutela de un hijo sujeto a interdicción por incapacidad intelectual, puede nombrarle tutor testamentario si la madre ha fallecido o no puede legalmente ejercer la tutela.</p> <p>La madre, en su caso, podrá hacer el nombramiento de que trata este artículo.</p> |
| <p>Artículo 513.- La persona que ejerza la tutela de la persona incapaz que tenga hijas o hijos menores de</p> | <p>Artículo 513.- El tutor del incapacitado que tenga hijos menores bajo su patria potestad, será también</p> |

dieciocho años de edad, bajo su patria potestad, será también tutor o tutora de ellos, si no hay otro ascendiente a quien la ley llame al ejercicio de aquel derecho.

tutor de ellos, si no hay otro ascendiente a quien la ley llame al ejercicio de aquel derecho.

De la anterior tabla comparativa podemos advertir dos cuestiones, la primera consistente en las situaciones jurídicas que regulan las normas en combate y la segunda, el cambio que tuvieron mediante el Decreto Número 802 impugnado.

Con relación a las situaciones jurídicas, las disposiciones en estudio precisan que van dirigidas a las personas que *están sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias*. Puntualmente, respecto de las siguientes situaciones:

- Estarán impedidos para contraer matrimonio (artículo 153, fracción VII).
- Podrán ser adoptados por una persona mayor de edad, sin importar la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado (artículo 413).
- En el supuesto en el que la persona que ejerza la patria potestad de una persona *incapaz* muera, las autoridades correspondientes deberán avisar a la autoridad judicial a efecto de que les nombre una persona tutora y dicte las medidas de cuidado pertinentes (artículo 482).
- Serán declaradas en ese estado solamente en términos de lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (artículo 484).
- Se les podrá nombrar un tutor testamentario si su madre ha fallecido o su padre no puede legalmente ejercer la tutela. (artículo 497).

Hasta este punto queda claro que las situaciones reguladas en las normas en estudio sí afectan la esfera jurídica de un grupo social en específico, a saber: de las personas *sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias*. Sin embargo, no se tiene claridad de quienes podrán entrar en esa clasificación.

Para conocer quiénes podrán ser sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias, es necesario tomar en cuenta que, conforme a la redacción de esas disposiciones, se necesita que previamente se realice una declaración judicial. Puntualmente, el Código Civil local en su artículo 484 dispone que ninguna tutela o medida de apoyo y salvaguardia, puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Atendiendo a la remisión expresa del legislador local respecto de la declaración judicial para que las personas sean consideradas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardia, este Organismo consultó el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y advirtió que en su Título Segundo “Procedimientos Civiles No contenciosos”, sección tercera “De la Designación de Apoyos Extraordinarios”²¹, contiene un conjunto de normas en las que, **por una parte reconoce que las personas mayores de edad tienen capacidad jurídica plena y por tanto pueden actuar en asuntos civiles y familiares por si mismos**, y por la otra, precisa que, en todo caso, estas personas podrán contar con el apoyo que requieran para el ejercicio de su capacidad jurídica, por lo que regula las bases a seguir a efecto de su designación.

A mayor abundamiento, el artículo 446, segundo párrafo, del Código Nacional en comento, dispone que el procedimiento para la designación extraordinaria de apoyos se llevará a cabo ante autoridad jurisdiccional civil o familiar, en su caso, en forma sumaria en una audiencia oral en los términos de ese Código Nacional.

Con lo anterior se puede colegir que, nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares introduce un nuevo paradigma respecto del reconocimiento y ejercicio de la capacidad jurídica de personas con discapacidad, cuya principal característica es que se permita que esas personas accedan a sistemas de apoyos que les facilite el ejercicio de sus derechos de manera autónoma e independiente, así como que de empleen las salvaguardias necesarias a efecto de verificar el respeto de la voluntad de la persona titular del derecho.

Por tanto, de la interpretación sistemática de los artículos impugnados y Código Nacional, se advierte que el legislador hidrocálido al establecer “*personas sujetas a medida de apoyo y salvaguardia*”, buscó adecuar la legislación civil de la entidad a lo previsto en el Código Nacional referido, tratándose de personas mayores de edad que viven con algún tipo de discapacidad y que al intervenir en asuntos de esas materias tienen derecho a que se les reconozca un sistema de apoyos para ejercer sus derechos (si así lo desean) y se establezcan las salvaguardias necesarias para garantizar el cumplimiento de su voluntad.

Sumado a lo anterior, del contraste entre el contenido de las normas antes de ser reformadas y su texto vigente, se advierte que –fundamentalmente– el legislador local modificó la forma en la que se regularían cuestiones destinadas a *personas*

²¹ Integrado por los artículos 445 a 455 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

incapaces, sujetos a tutela o sujetos a estado de interdicción, siendo ese grupo de personas quienes ahora las denomina como sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias.

De tal manera que, resulta indudable que las disposiciones impugnadas efectivamente están destinadas a las personas con discapacidad a las que anteriormente el propio Código Civil de la entidad consideraba como incapaces. De hecho, esa dicha situación es acorde (más no respetuosa de derechos humanos) con el sistema que aún se prevé en el Código Civil local, particularmente en sus artículos 20²², 472, fracción II²³ y 489, entre otros, el cual consiste en un régimen especial para ciertas personas mayores de edad que, por la condición con la que viven, son consideradas como *incapaces* para efectos de realizar actos jurídicos –entre ellos contraer matrimonio, poder ser adoptados, ser sujetos a estado de interdicción–, por lo que se prevé la necesidad de imponerles un representante legal a través del procedimiento de judicial.

Dicha situación también se refleja respecto del artículo 513 en combate, pues en este caso refiere textualmente que *“La persona que ejerza la tutela de la persona incapaz que tenga hijas o hijos menores de dieciocho años de edad, bajo su patria potestad, será también tutor o tutora de ellos, si no hay otro ascendiente a quien la ley llame al ejercicio de aquel derecho.”*, ya que, al establecer *persona incapaz* continua refiriéndose a aquellas personas que el Código Civil considera como incapaces por actualizar alguna de los supuestos de incapacidad legal, como es vivir con una discapacidad.

Así, conforme al propio Código Civil local y la *ratio* de la modificación de las normas impugnadas (implementar una nueva forma de referirse a personas con *incapacidad legal*), es innegable que están destinadas a personas con discapacidad, pues al referir a las personas sujetas a medida de apoyo y salvaguardia en realidad se alude a las personas que viven con alguna discapacidad y que, conforme al sistema normativo

Defendemos al Pueblo

²² “Artículo 20.- La menor (sic) edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.”

²³ “Artículo 472.- Tienen incapacidad natural y legal:

(...)

II.- Las personas mayores de edad que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter física, psicológica, afectiva o sensorial, o que por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a esta limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque, no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar determinadamente su voluntad por algún medio.

(...)”

en el que se encuentran inmersas, aún son aquellas consideradas como *incapaces* para la toma de sus decisiones.

Por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos está convencida que las disposiciones impugnadas al regular distintas cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, en materia civil y familiar, sí actualizan la obligación convencional de ser consultadas previo a su modificación.

Por otro lado, esta Comisión accionante también sostiene que los artículos 355, 486 y 487, impugnados, del Código Civil hidrocálido, afectan los derechos de las personas con discapacidad. Para evidenciar esa afirmación, es pertinente citar su contenido textual:

“Artículo 355.- Si el cónyuge está bajo tutela por causa de discapacidad intelectual, este derecho puede ser ejercitado por su tutor. Si éste no lo ejercitare, podrá hacerlo el cónyuge después de haber salido de la tutela, pero siempre en el plazo antes designado, que se contará desde el día en que legalmente se declare haber cesado el impedimento.”

Artículo 486.- La persona menor de dieciocho años de edad que tenga discapacidad intelectual, estará sujeta a tutela, mientras no llegue a la mayoría de edad.

Artículo 487.- Las hijas o hijos menores de dieciocho años de edad, de una persona con discapacidad quedarán bajo la patria potestad del ascendiente que corresponda conforme a la ley, y no habiéndolo, se les proveerá de tutor.

Como se observa, estos artículos regulan cuestiones específicas, cuyos sujetos a quienes están dirigidas con las personas que viven con alguna discapacidad intelectual, puntualmente, respecto de las siguientes situaciones jurídicas:

- El ejercicio del derecho a reconocimiento de sus hijos o hijas podrá ser ejercido por su tutor, o bien, la propia persona con discapacidad después de haber salido de tutela (artículo 355).
- Prevén que siendo menores de 18 años estarán sujetos a tutela (artículo 486).
- No podrán ejercer patria potestas sobre sus hijos o hijas, sino que en todo caso la ejercerá el ascendiente que corresponda o bien, se les proveerá un tutor (artículo 487).

En este caso, inferir que las situaciones jurídicas reguladas en los artículos impugnados afectan a personas con discapacidad es más sencillo, pues éstos refieren

textualmente a ese grupo social como sujetos de las normas, por lo que es indudable que – también – tenían que haber sido producto de un ejercicio participativo, a efecto de que el Congreso local retomara sus opiniones y necesidades.

Por todas las consideraciones aquí planteadas, este Organismo Garante estima que es innegable que los artículos 153, fracción VII, 355, 413, primer párrafo, en la porción normativa “o a una o más personas con medidas de apoyo y salvaguardias, en este caso sin importar la diferencia de edad entre adoptante y adoptado”, 482, segundo párrafo, 484, en la porción normativa “o medida de apoyo y salvaguardia”, 486, primer párrafo, 487, 497 y 513, del Código Civil del Estado de Aguascalientes **sí impactan directamente en la vida de las personas con discapacidad, de manera que era obligatorio consultarles para así tomar en cuenta sus necesidades respecto de las situaciones jurídicas ahí reguladas, pues, de lo contrario, el Estado adoptó una postura unilateral sobre este sector, sin considerar su intervención, lo cual es contrario al espíritu de la Convención multirreferida.**

Una vez que ha sido aclarado lo anterior, en el sentido de que las medidas legislativas sí inciden directamente en los intereses y derechos de ese colectivo, lo que actualizaba la obligación de la autoridad legislativa de consultarles –de conformidad con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad– ahora se verificará si el Congreso cumplió o no con dicho mandato.

En este punto se reitera que, a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean válidas, **no basta que, en apariencia, pudieran tener efectos benéficos a ese colectivo**, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo, se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpliera con los requisitos mínimos sustentados por ese Tribunal Constitucional en una vastedad de precedentes, que ya fueron explicados en un apartado anterior.

Ahora, del análisis del proceso legislativo²⁴ por el que se reformaron los artículos combatidos del Código Civil del Estado de Aguascalientes, **se advierte que no existió consulta estrecha ni participación activa de las personas con discapacidad,**

²⁴ Cfr. Dictamen emitido por la Comisión de Familia y Derechos de la Niñez del Congreso del Estado de Aguascalientes por el que se aprobó el Decreto Número 802 por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Civil de esa entidad.

https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/6391

pese a que se trata de medidas legislativas que **atañen directamente a ese grupo de la población.**

Así, al omitir llevar a cabo la consulta respectiva, es claro que el contenido de las disposiciones en análisis no fue diseñado a partir de la perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles su participación, reflejan una visión ajena a su realidad y de sus necesidades, que incluso dificultan el ejercicio de sus derechos de manera plena y autónoma.

Ello, pues el legislador –desde su postura como creador de normas– reguló situaciones jurídicas específicas en las que intervienen personas que viven con algún tipo de discapacidad, concretamente, las siguientes:

- **Estarán impedidos para contraer matrimonio (artículo 153, fracción VII).**
- Podrán ser adoptados por una persona mayor de edad, sin importar la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado (artículo 413).
- En el supuesto en el que la persona que ejerza la patria potestad de una persona *incapaz* muera, las autoridades correspondientes deberán avisar a la autoridad judicial a efecto de que les nombre una persona tutora y dicte las medidas de cuidado pertinentes (artículo 482).
- Serán declaradas en ese estado en términos de lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (artículo 484).
- Se les podrá nombrar un tutor testamentario si su madre ha fallecido o su padre no puede legalmente ejercer la tutela. (artículo 497).
- El ejercicio del derecho a reconocimiento de sus hijos o hijas podrá ser ejercido por su tutor, o bien, la propia persona con discapacidad después de haber salido de tutela (artículo 355).
- Prevén que siendo menores de 18 años estarán sujetos a tutela (artículo 486).
- **No podrán ejercer patria potestas sobre sus hijos o hijas, sino que en todo caso la ejercerá el ascendiente que corresponda o bien, se les proveerá un tutor (artículo 487).**

Tal como se advierte, son situaciones importantísimas y fundamentales en la vida de las personas a quienes están dirigidas, tanto a nivel personal, como familiar, por lo que era imperativo que fueran ellas mismas quienes opinaran sobre la forma en la que consideraban más adecuada su regulación, a efecto de que no solo fueran

escuchados, sino tomados en cuenta, y que el producto legislativo realmente atendiera a sus necesidades y perspectiva, y no a la del legislador.

De hecho, llama la atención de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que todas las disposiciones parecen tener como trasfondo la sustitución y representación de las personas con discapacidad, pues en todas ellas se les da un trato de personas sujetas a protección, ya que permiten impedir el ejercicio de ciertos derechos (contraer matrimonio o ejercer patria potestad) o bien, que les sea designado un tutor o representante para poder llevar a cabo ciertas situaciones jurídicas, lo cual es incompatible con el modelo social de la discapacidad.

Es decir, a juicio de esta Comisión accionante, el legislador hidrocálido estableció normas de suma importancia para las personas con discapacidad, pero sin que se haya contado con su participación, desaprovechando la oportunidad de que fueran ellas mismas quienes apoyaran en su diseño normativo. En tal contexto, es imperioso resaltar que el Congreso de la entidad, al ser omiso en celebrar la consulta en la materia, desaprovechó una importante oportunidad para someter a consulta temas tan importantes para las personas con discapacidad.

No debe perderse de vista que la necesidad de que estos asuntos sean consultados directamente y conforme a los lineamientos que ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad conforman un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario hacerlos partícipes del procedimiento para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo, para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir la norma ahora impugnada²⁵.

Consideraciones similares fueron sustentadas por el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver diversos asuntos, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 101/2016, 1/2017, 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 81/2021, 84/2021, 109/2021, 168/2021, 80/2022 y 164/2022, entre muchas otras, en donde se ha reafirmado que el artículo

²⁵ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párrafo 78.

4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad requiere la consulta a personas con discapacidad en procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las mismas, con el fin de asegurar que las medidas dirigidas a éstas sean una respuesta a sus necesidades reales, por lo que la omisión de este requisito supone la invalidez de las normas cuestionadas.

Por lo tanto, en virtud de que se omitió la participación de ese sector de la población de forma previa a la emisión de los artículos impugnados del Código Civil del Estado de Aguascalientes, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de la consulta, **pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la modificación del ordenamiento combatido.

Al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes referidos en el apartado anterior, **este Organismo Constitucional estima que los artículos 153, fracción VII, 355, 413, primer párrafo, en la porción normativa “o a una o más personas con medidas de apoyo y salvaguardias, en este caso sin importar la diferencia de edad entre adoptante y adoptado”, 482, segundo párrafo, 484, en la porción normativa “o medida de apoyo y salvaguardia”, 486, primer párrafo, 487, 497 y 513, combatidos deben declararse inválidos, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

Finalmente, se insiste en que las autoridades estatales deben observar los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo, el derecho que tienen a ser consultadas en las medidas que se relacionen con ellas directamente, pues la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, por mandato del artículo 1° de la Norma Fundamental.

SEGUNDO. Los artículos 153, fracción VII y 487, del Código Civil del Estado de Aguascalientes son contrarios al parámetro de regularidad constitucional vigente, específicamente, por vulnerar los derechos humanos de las personas con discapacidad al reconocimiento de su capacidad jurídica, a que sean reconocidos y tratados igualdad de condiciones que las demás y por tanto a no ser discriminados por la deficiencia con la que viven, a formar una familia, así como el principio del interés superior de la niñez.

En este segundo concepto de invalidez se establecerán las razones por las que este Organismo protector de derechos humanos estima que los artículos 153, fracción VII y 487, del Código Civil del Estado de Aguascalientes, no guardan conformidad con el andamiaje constitucional.

Para sostener esa afirmación, en principio, se expondrá el contenido de los derechos que se estiman vulnerados y, posteriormente, se llevará a cabo el escrutinio constitucional de las disposiciones combatidas.

A. Derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad

El reconocimiento de la capacidad jurídica implica que una persona es titular de derechos y obligaciones y sujeto de relaciones jurídicas. Por tanto, la persona con discapacidad es –y no puede no ser de otro modo– un sujeto de derecho. A partir de estas ideas se reconoce a las personas con discapacidad como personas jurídicas y se les garantiza la capacidad amplia y plena de ejercicio de los derechos en todos los casos, con apoyos y salvaguardas cuando sea necesario.

Como ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶, la Convención es considerada como el paradigma normativo del modelo social y de derechos, así como una respuesta de carácter integral, universal, jurídicamente vinculante y aplicable, ya que se abandona la consideración de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia y se reconoce su personalidad y capacidad jurídicas, su condición de sujeto de derechos, rasgos que se confirman con la declaración del párrafo primero del artículo 1 de dicha Convención.²⁷

Defendemos al Pueblo

²⁶ Cfr. La sentencia del amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 14 de enero de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁷ **Artículo 1 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.**

Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

En esa virtud, se parte de la premisa que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos ajena a actitudes paternalistas del pasado, transitando hacia la configuración de la discapacidad como cuestión de derechos humanos, cuyo modelo se plasma con nitidez en la Convención.²⁸

Sobre este punto es importante resaltar que el concepto de discapacidad que asume la Convención no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones. Así, la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras. En otras palabras, no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.²⁹

En este sentido, la discapacidad no es sólo la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, sino que resulta de la interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que impiden la inclusión plena y efectiva de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas³⁰.

Es así que a la luz del modelo social y de derechos, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. Por tanto, acorde con dicho modelo, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico.³¹

²⁸ Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Cfr.* la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI, en donde se integran los conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Persona con Discapacidad.

³¹ *Cfr.* Sentencia de los Amparos en Revisión 410/2012 y 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 21 de noviembre de 2012 y el 16 de octubre de 2013, ambos bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Por ello, es importante tener claro que el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones.

Bajo esta lógica, el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos– no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es preciso una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto la diversidad como condición inherente a la dignidad humana.³²

Cabe aclarar que una condición de discapacidad no implica de suyo una incapacidad, ni estos conceptos son sinónimos. Sin embargo, lo anterior no pugna con que se realicen ajustes razonables cuando se vea involucrada una persona con discapacidad, toda vez que **lo que se pretende es que tengan las mismas condiciones –igualdad que el resto de las demás personas– para hacer valer sus derechos sin que la condición de discapacidad sea una limitante para ello.**

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha hecho énfasis “en la distinción entre capacidad jurídica y capacidad mental”. La capacidad jurídica consiste tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones –capacidad de goce– como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones –capacidad de ejercicio–. La capacidad jurídica y la toma de decisiones son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen derechos fundamentales que permiten que una persona pueda participar en la vida jurídica.³³

En contraste, la capacidad mental “se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como pueden ser ambientales y sociales.” El hecho de que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia “no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni derecho alguno”.³⁴

³² Cfr. Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

³³ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2018, correspondiente al día treinta de enero de dos mil veinte.

³⁴ *Idem.*

Además, resaltó que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recomendado que los Estados deben examinar su legislación para asegurarse de que el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad no está limitado de modo distinto al de las demás personas, pues históricamente, a las personas con discapacidad se les ha negado en muchas esferas de una manera discriminatoria su derecho a la capacidad jurídica, en virtud de regímenes basados en la sustitución en la adopción de decisiones, como es la legislación sobre la salud mental y la tutela. Esas prácticas deben ser abolidas, a fin de que las personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.

Igualmente, el Tribunal Constitucional de nuestro país ha sostenido que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “reconoce de manera expresa e indudable el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad, sin excepción alguna: no hace diferencia entre discapacidades”.

De tal suerte que “el derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales.” Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.³⁵

En síntesis, la capacidad jurídica es un derecho fundamental de todas las personas, que implica su posibilidad de ser titular de derechos y la de actuar en derecho; concede a la persona la protección plena de sus derechos por el ordenamiento. En conclusión, la capacidad jurídica garantiza que todo ser humano sea respetado como una persona titular de personalidad jurídica.

B. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, se estima pertinente hacer algunas puntualizaciones, en lo general, sobre los alcances de la mencionada prerrogativa fundamental.

El artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

³⁵ *Idem.*

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del 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 por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.³⁶

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.³⁷

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en el detrimento de los derechos humanos de una persona.³⁸

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad

Defendemos al Pueblo

³⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

³⁷ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

³⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.³⁹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁴⁰

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁴¹

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**⁴²

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas

Defendemos al Pueblo

³⁹Ídem.

⁴⁰ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

⁴¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

⁴² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁴³

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.⁴⁴

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a

⁴³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

⁴⁴ *Ídem.*

la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁴⁵

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁴⁶

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Una vez sentadas las bases en lo general del derecho humano a la igualdad y no discriminación, atendiendo al contenido de la presente demanda, es menester hacer referencia a la trascendencia del mismo respecto a las personas en situación de discapacidad.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴⁷ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están**

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

⁴⁷ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**”

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6⁴⁸ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva⁴⁹.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁴⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

⁴⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.⁵⁰

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas⁵¹.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas⁵².

⁵⁰ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 11.

⁵¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 14.

⁵² Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad⁵³.

En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de **garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;**
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación⁵⁴.

⁵³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

⁵⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados, entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

C. Derecho a formar una familia.

En principio, el derecho a formar una familia, así como su protección se encuentra reconocido en el artículo 4º de la Constitución Federal, así como en los diversos 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En términos generales, en mencionados preceptos se advierte que tanto la mujer como el hombre tienen el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia, una vez que cuenten con la edad para ello y cumplan con las condiciones requeridas para ello.

Por su parte, el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha sostenido que la familia ni el matrimonio son conceptos inmutables, sino que deben responder a la transformación de la sociedad y, por tanto, todas las expresiones de familia están protegidas por la Constitución Federal. El concepto de matrimonio debe entenderse como una realidad social basada, fundamentalmente, en los lazos afectivos, sexuales y de identidad, solidaridad y compromiso mutuo de quienes desean tener una vida en común. La transformación y secularización de la sociedad ha resultado en una gran diversidad de formas de constituir una familia, que no necesariamente surgen del matrimonio entre un hombre y una mujer⁵⁵.

Asimismo, ese Máximo Tribunal Constitucional sustentó que la familia se debe conceptualizar como la decisión intocable de solidificar las posibilidades de relación entre sus miembros y crear las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas para que las mismas sean posibles, como base indispensable de una vida social a la altura y medida de la persona.

⁵⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 2/2010, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 16 de agosto de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

También ha puntualizado que el matrimonio es una institución de orden público, porque el interés que en él se tutela no es el particular o individual de quienes lo forman, sino un interés superior, el de la familia, siendo ésta la célula de la sociedad, el matrimonio es también de orden y trascendencia social y no sólo privada.

Así, de los preceptos citados se desprende que tanto el derecho a contraer matrimonio como a fundar una familia no se pueden vedar por cuestiones de raza, nacionalidad, religión o cualquier otro factor intrínseco de la condición humana.

Es decir, todas las personas que tengan la intención de contraer matrimonio y/o formar una familia, tiene el derecho a ello, sin que sea razonable y justificable vedar su acceso a referidas instituciones por cualquiera de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º de la Norma Fundamental.

Ahora bien, de manera particular, tratándose de personas que viven con algún tipo de discapacidad, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁶, el cual dispone las siguientes bases:

Los Estados Partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás.

Lo anterior tendrá por objeto asegurar:

- a) **Se reconozca el derecho de todas las personas con discapacidad en edad de contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de los futuros cónyuges;**
- b) Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información,

⁵⁶ Instrumento convencional que forma parte del bloque de constitucionalidad en términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al haber sido firmada y ratificada por nuestro país.

educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos;

- c) Las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas, mantengan su fertilidad, en igualdad de condiciones con las demás.

Además, **los Estados Partes deberán garantizar los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad en lo que respecta a la custodia, la tutela, la guarda, la adopción de niños o instituciones similares, cuando esos conceptos se recojan en la legislación nacional;** en todos los casos se velará al máximo por el interés superior del niño, por lo que, para esos efectos, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a las personas con discapacidad para el desempeño de sus responsabilidades en la crianza de los hijos.

Por otro lado, se deberá asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan los mismos derechos con respecto a la vida en familia, por lo que, para hacerlos efectivos, y a fin de prevenir la ocultación, el abandono, la negligencia y la segregación de los niños y las niñas con discapacidad, los Estados Partes velarán por que se proporcione con anticipación información, servicios y apoyo generales a los menores con discapacidad y a sus familias.

Finalmente, **se deberá asegurar que los niños y las niñas no sean separados de sus padres contra su voluntad,** salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que esa separación es necesaria en el interés superior del niño. **En ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha externado su preocupación en el sentido de que las personas con discapacidad son a menudo discriminadas en el ejercicio de su derecho a contraer matrimonio o en sus derechos familiares y a la patria potestad, debido a leyes y políticas discriminatorias y a medidas administrativas.⁵⁷ De hecho, ese Comité ha advertido que en nuestro sistema jurídico existen diversas normas que restringen el derecho de las personas con discapacidad a casarse, por lo que ha urgido al Estado Mexicano

⁵⁷ ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación". 26 de abril de 2018. Párr. 61.

a revisar y armonizar la legislación nacional para garantizar los derechos de todas las personas con discapacidad a casarse.

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En este apartado se establecerán los argumentos que, a consideración de esta Comisión Autónoma, hacen patente la inconstitucionalidad de los artículos 153, fracción VII y 487, del Código Civil del Estado de Aguascalientes, concretamente, por que impiden que las personas que viven con alguna discapacidad contraigan matrimonio o ejerzan la patria potestad sobre sus hijas o hijos, respectivamente.

Por cuestión metodológica, el análisis constitucional se dividirá en dos secciones, en la primera se estudiará el artículo 153, fracción VII, y, en la segunda, lo relativo al diverso 487, ambos, del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

1. Impedimento para contraer matrimonio.

En el Estado de Aguascalientes la institución jurídica del matrimonio se encuentra regulada en el capítulo II del Código Civil de esa entidad federativa, cuyo artículo 143 refiere que es la unión legal, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, y crear entre ellos una comunidad de vida permanente⁵⁸, y los requisitos para contraerlo son⁵⁹:

- Contar con al menos 18 años cumplidos,
- Celebrarse ante el Oficial del Registro Civil,
- Expresar de manera indubitable la voluntad para contraer matrimonio y
- **Estar libre de impedimentos**

Siguiendo con la explicación, el Código Civil hidrocálido refiere como supuestos que actualizan impedimentos legales para contraer matrimonio, lo siguiente:

⁵⁸ El texto literal del artículo es el siguiente:

“Artículo 143.- El matrimonio es la unión legal DE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, PERPETUAR LA ESPECIE y crear entre ellos una comunidad de vida permanente.

El matrimonio debe celebrarse ante los Oficiales del Registro Civil y con las formalidades que este Código exige.”

Sin embargo, las porciones normativas en mayúsculas fueron declaradas invalidas por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2018.

⁵⁹ Artículo 145 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

- La falta de edad requerida por la ley;
- El parentesco de consanguinidad en línea recta, en la línea colateral igual, el impedimento se extiende a los hermanos y medios hermanos. En la colateral desigual, el impedimento se extiende solamente a los tíos y sobrinos, siempre que estén en el tercer grado y no hayan obtenido dispensa; El parentesco de afinidad en línea recta sin limitación alguna. El parentesco civil entre los pretendientes; también se encuentra impedido para el matrimonio el adoptado con los descendientes del adoptante;
- El parentesco equiparado a consanguíneo entre el adoptante y el adoptado;
- La fuerza o miedo grave;
- El atentado contra la vida de alguno de los casados para contraer matrimonio con el que quede libre;
- **Encontrarse sujeto a medida de apoyo y salvaguardia, declarada judicialmente; y**
- El matrimonio subsistente con persona distinta de aquella con quien se pretenda contraer.

De tal manera que, conforme al sistema jurídico del Estado de Aguascalientes, quienes se encuentren en alguno de los supuestos previstos como impedimentos legales, tienen completamente vedado su derecho a contraer matrimonio.

La cuestión que interesa al presente medio de control constitucional es el supuesto jurídico previsto en la fracción VII, del artículo 153 del Código Civil hidrocálido, a saber: **Encontrarse sujeto a medida de apoyo y salvaguardia, declarada judicialmente.**

Como se refirió en el primer concepto de invalidez, atendiendo al sistema normativo en el que se encuentra inmersa la disposición en estudio, son las personas mayores de edad que viven con algún tipo de discapacidad a quienes el legislador local refiere que pueden ser sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias.⁶⁰

Partiendo de lo anterior, la fracción VII, del artículo 153, del Código Civil del Estado de Aguascalientes, establece en términos absolutos y generales que las personas que “estén sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias” (personas con discapacidad) no podrán contraer matrimonio por actualizar un impedimento legal, lo cual, para esta

⁶⁰ Véase página 21 del presente escrito de demanda.

Comisión accionante resulta incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, así como a formar una familia y contraer matrimonio, en perjuicio de aquellas que se encuentren en esa clasificación jurídica.

Para demostrar esa incompatibilidad se tienen que retomar algunas consideraciones importantes.

De inicio, desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado Mexicano se obligó a respetar y garantizar todos los derechos ahí previstos y, por ende, a cambiar el paradigma para ver y entender la discapacidad. Lo anterior es así ya que por disposición del artículo 1° de la Norma Fundamental, los derechos y principios previstos en la Convención, forman parte del bloque de constitucionalidad, por lo que el resto de las normas que integran el sistema jurídico nacional (incluidos los sistemas jurídicos locales) debe ser acordes con dicho estándar (pues gozan del principio de supremacía constitucional), pues en caso contrario devienen inconstitucionales e inconvencionales.

Tomando como punto de partida lo anterior, la Convención multicitada introduce una nueva concepción de la discapacidad; fundamentalmente, mandata que ésta no es producida o consecuencia de la deficiencia con la que viven las personas, sino que resulta de la interacción entre esas personas (incluidas quienes viven con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo) y las barreras a las que se enfrentan, pudiendo ser debidas a la actitud y al entorno, que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás⁶¹, cuestión que se encuentra prevista textualmente en su artículo 1°⁶².

Es decir, la Convención deja de apoyarse desde un enfoque médico rehabilitador de las personas, para ahora fundamentarse en un modelo social y de derechos humanos, en el que corresponde a la sociedad en general eliminar o al menos disminuir las barreras a las que se enfrenta ese colectivo.

⁶¹ Preámbulo, inciso e), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶² " Artículo 1 Propósito El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Por tanto, para lograr el objetivo planteado, la Convención prevé un conjunto de normas enfocadas a: i) reconocer que las personas con discapacidad son iguales que el resto, ii) se debe crear conciencia respecto de la dignidad de esas personas y eliminar estigmas y estereotipos sobre la discapacidad, y iii) es necesario que los Estados partes respeten y garanticen los derechos humanos ahí reconocidos, y establezcan medidas necesarias a efecto de lograr la plena inclusión en la sociedad de quienes forman parte de ese grupo social.

Entre las disposiciones que integran el referido instrumento internacional se encuentran los derechos al igual reconocimiento como persona ante la ley⁶³ cuyo objetivo es que sean reconocidas frente a la ley con capacidad para actuar por ellos mismos, a la igualdad y no discriminación⁶⁴, el cual busca —esencialmente— brindar un trato digno e igualitario a las personas con discapacidad, por lo que prohíbe expresamente todo tipo de discriminación con motivo de la condición con la que viven; y el derecho a formar una familia, así como a las personas mayores de edad a contraer matrimonio sobre la base del consentimiento libre y pleno⁶⁵.

⁶³ “Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. **Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.**

(...)”

⁶⁴ “Artículo 5 Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁶⁵ “Artículo 23 Respeto del hogar y de la familia

1. Los Estados Partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para **poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio**, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que:

a) Se reconozca el derecho de todas las personas con discapacidad en edad de contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de los futuros cónyuges;

(...)”

Conforme a esas premisas, actualmente no existe justificación válida para excluir, limitar, condicionar o negar – de manera absoluta – que las personas que viven con alguna discapacidad ejerzan sus derechos por ellos mismos y sin mayores requisitos que el resto de las personas, (como el de formar una familia y contraer matrimonio); en todo caso, se deberá atender a las particularidades de cada persona a efecto de brindarles los apoyos que sean necesarios.

No obstante, el artículo 153, fracción VII, del Código Civil en estudio, establece como impedimento absoluto que quienes hayan sido declaradas judicialmente sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias, no podrán contraer matrimonio, que, a la luz del sistema normativo local y lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en su Título Segundo “Procedimientos Civiles No contenciosos”, sección tercera “De la Designación de Apoyos Extraordinarios, son las personas que viven con alguna discapacidad y que son consideradas como incapaces para llevar a cabo actos jurídicos.

Tal situación se traduce en la vulneración de los derechos humanos de esas personas, pues la legislación no permite el ejercicio de su derecho a formar una familia y contraer matrimonio en igualdad de condiciones que las demás. En ese tenor, se constituye como una barrera que impide su plena inclusión en la sociedad en igualdad de condiciones.

Lo anterior es resultado de la manera en la que el legislador local reguló la forma en la que las personas con discapacidad serán consideradas por la legislación civil hidrocálida, ello, ya que de la consulta del sistema normativo local se advierte que en el Estado de Aguascalientes persiste una concepción errónea de la discapacidad y sus consecuencias, pues reproduce el paradigma de que quien vive con alguna deficiencia se encuentra limitado para el ejercicio de sus derechos, por lo que es necesario *sujetarlos a medidas de apoyo y salvaguardias*.

Es decir, a pesar de que el Congreso de la entidad intentó introducir el modelo social de la discapacidad a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la nueva regulación prevista en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, es indudable que su legislación local no permite lograr ese objetivo, pues aún persiste la idea de que quienes viven con alguna discapacidad no pueden llevar por sí mismas el trámite y todas las etapas que conlleve contraer matrimonio, derivado de la discapacidad con la que viven.

Esto no hace más que evidenciar la exclusión de dicho sector de la población desde la ley.

Con lo hasta aquí explicado, se devela que el artículo en combate no es compatible con el modelo social de la discapacidad, pues permite, de inició, el desconocimiento o no reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas, reflejado en la posibilidad de negar el ejercicio de su derecho de contraer matrimonio, pues además del mensaje discriminatorio y estigmatizante de la discapacidad que ello conlleva, lo cierto es que la autoriza que ese resultado restrictivo se actualice sin permitir que la persona con la deficiencia cuente con los apoyos que requiera; es decir, no se opta por la eliminación de las barreras que posiblemente pudieran estar impidiendo que se conozcan las decisiones tomadas en su libre albedrío de la persona en torno al acto jurídico, a pesar de referir textualmente que estarán sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias.

Así, en el precepto normativo controvertido el Congreso local adoptó una postura discriminatoria en tanto no permite que esas personas contraigan matrimonio e, incluso, resulta incongruente con el objetivo y finalidades de las medidas de apoyo y salvaguardias, cuyas características son:

- Los apoyos están orientados a hacer efectivo cualquier derecho de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica⁶⁶, y su finalidad principal es facilitar que la persona pueda hacer efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación⁶⁷.
- Las salvaguardias es un mecanismo que va de la mano con los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y, por ende, de todos los derechos de las personas con discapacidad, ya que tienen el propósito de asegurar que los sistemas de apoyos respeten los derechos, la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, con el fin de evitar que existan abusos, conflictos

⁶⁶ Véase sentencia por la que se resolvió el Amparo Directo en Revisión 44/2018, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 13 de marzo de 2019, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁶⁷ Véase sentencia por la que se resolvió el Amparo Directo 4/2021, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 16 de junio de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

de interés e influencia indebida en el auxilio que se presta a la persona para la toma de decisiones en ejercicio de su capacidad jurídica.⁶⁸

Conforme a lo anterior, para garantizar el ejercicio de todos los derechos de las personas con discapacidad se podrán designar apoyos (si la persona titular del derecho así lo desea) y las salvaguardias pertinentes, es decir, su objetivo es evitar que a esas personas le sea negada su capacidad para actuar por ellos mismos en asuntos jurídicos *prima facie*, sin que antes se verifique si existe alguna posibilidad (a través de la designación de apoyos) que permita eliminar la barrera a la que se enfrenta.

De ahí que resulta incongruente que el legislador reconozca que las personas *podrán* estar sujetas a medidas de apoyos y salvaguardias, pero establezca esa situación como un impedimento para contraer matrimonio.

De tal manera que la norma impugnada se constituye como una barrera jurídica que permite que el Estado de Aguascalientes, primero, se desconozca la capacidad jurídica de las personas con discapacidad para contraer matrimonio y segundo, tampoco permita que se establezcan las medidas de apoyo y salvaguardia que judicialmente se hayan adoptado para la persona con discapacidad, pues sin importar dicha situación, tendrán vedado su derecho a contraer matrimonio.

De lo anterior se denota la vulneración de los derechos humanos ya anunciados y la contradicción jurídica de la norma.

Sumado a ello, este Organismo Nacional considera que la legislatura local tuvo la oportunidad de adoptar un nuevo modelo en el que se garantizara que las personas con discapacidad o bien, consideradas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias, pudieran contraer matrimonio de manera regular y en igualdad de condiciones que las demás y que, en caso de ser necesario, pudieran adoptar un sistema de apoyos que les permitiera el ejercicio de ese derecho, todo, a la luz del modelo social de la discapacidad –en armonía al Código Nacional de Procedimientos civiles y Familiares– reconociendo su capacidad jurídica de en igualdad de condiciones que las demás, y no excluirlos del sistema, tal como aconteció en los precepto impugnado.

⁶⁸ Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, a pesar del cambio de paradigma en materia de derechos humanos y del nuevo tratamiento sobre el tema de discapacidad, que permea en todo el sistema jurídico nacional, el Congreso local no ajustó su orden normativo a dicho estándar, por lo que, derivado de la falta de armonización legislativa con el parámetro constitucional, la disposición impugnada continúa sustentándose en un modelo superado que, además, vulnera sus derechos humanos.

Es fundamental remarcar que la Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha enfatizado en que debe reconocerse la capacidad jurídica de las personas con discapacidad –sin participación del tutor– no sólo en los juicios cuya materia sea la declaración o el cese de la interdicción, sino en todos los procedimientos en los que esta figura sea un factor de decisión, ya sea que se plantee como acto destacado o como norma de procedimiento aplicable al caso.⁶⁹

Particularmente, el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2018 declaró la invalidez del artículo 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato que establece como impedimento para contraer matrimonio que una persona viviera con discapacidad intelectual en virtud de que resultaba discriminatoria, pues el respeto a la dignidad ontológica de las personas con discapacidad, su plena inclusión social y la oportunidad de vivir de forma independiente y, consecuentemente, de generar un proyecto de vida que sea acorde a sus propias decisiones, constriñen a que se respeten plenamente los derechos de tales personas a contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno, en términos del artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁷⁰

Por todo lo aquí planteado, este Organismo Autónomo estima que ha quedado demostrada la incompatibilidad de la norma impugnada y los derechos humanos de las personas con discapacidad al reconocimiento de su capacidad jurídica, a la igualdad y no discriminación, así como a firmar una familia y contraer matrimonio,

⁶⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 161/2022 (11a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2022, p. 1195, de rubro: “**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TIENEN CAPACIDAD JURÍDICA PARA COMPARECER EN CUALQUIER JUICIO, AUNQUE SE ENCUENTREN FORMALMENTE SUJETAS AL ESTADO DE INTERDICCIÓN.**”

⁷⁰ Sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 90/2018, en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 30 de enero de 2020, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

por lo que, lo procedente será declarar su invalidez y su eventual expulsión del sistema jurídico hidrocálido.

2. Ejercicio de la patria potestad de personas con discapacidad sobre sus hijos o hijas.

En esta segunda sección se analizará el artículo 487 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, por lo que es necesario citar textualmente su contenido:

“Artículo 487.- Las hijas o hijos menores de dieciocho años de edad, de una persona con discapacidad quedarán bajo la patria potestad del ascendiente que corresponda conforme a la ley, y no habiéndolo, se les proveerá de tutor.”

Como se advierte, la disposición impugnada establece una regla que deberá ser observada respecto de la institución jurídica de patria potestad.

Sobre esta institución, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfatizado que no se configura como un derecho del padre, sino como una función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial, acentuándose asimismo la vigilancia de los poderes públicos en el ejercicio de dicha institución en consideración prioritaria del interés del menor.⁷¹

La anterior consideración deviene de un cambio de paradigma respecto del modelo de patria potestad, pues anteriormente se centraba como derecho de las personas adultas, siendo superado para ahora concebirlo como un modelo que prioriza el interés de las personas menores de edad.⁷²

Defendemos al Pueblo

⁷¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, junio de 2015, p. 563, de rubro: **“PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS.”**

⁷² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 93/2024 (11a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, mayo de 2024, p. 1589, de rubro: **“PROCEDIMIENTOS DE GUARDA Y CUSTODIA. PARA RESOLVERLOS CONFORME AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. NO ES OBSTÁCULO QUE LA LEGISLACIÓN OMITA DETERMINADAS MODALIDADES.”**

En tal sentido, la norma impugnada debe ser estudiada, primordialmente, a la luz del interés superior de la niñez previsto en el artículo 4⁷³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3⁷⁴ de la Convención sobre los Derechos del Niño, en tanto se debe de buscar que el vínculo y la relación paterno-filial de las infancias y sus padres no sea afectado injustificadamente, pues es esa una cuestión fundamental para el desarrollo de la niñez.

No obstante a lo anterior, también se debe garantizar su compatibilidad con los derechos de las personas con discapacidad al reconocimiento de su capacidad jurídica, a la familia y, específicamente a gozar de los derechos y obligaciones sobre sus hijos o hijas, establecidos en los artículos 12⁷⁵ y 23, numerales 2 y 4⁷⁶, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

⁷³ “Artículo 4. (...)

(...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

(...).”

⁷⁴ “Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”

⁷⁵ “Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

(...).”

⁷⁶ Artículo 23

Respeto del hogar y de la familia

(...)

2. Los Estados Partes garantizarán los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad en lo que respecta a la custodia, la tutela, la guarda, la adopción de niños o instituciones similares, cuando esos conceptos se recojan en la legislación nacional; en todos los casos se velará al máximo

Dicho lo anterior, es necesario tener claro que la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene por objeto establecer y **garantizar** el desarrollo de la personalidad, así como **el disfrute de cada uno de los derechos que les han sido reconocidos**. Este mandato constitucional y convencional se encuentra materializado en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁷⁷, cuyo artículo 2 prevé que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre infancias, por lo que, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se exigirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que este principio tiene una triple concepción: a) es un derecho sustantivo, b) es un principio jurídico interpretativo fundamental y c) es una norma de procedimiento⁷⁸.

En tal sentido **las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar** que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se involucre a infancias, **tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo**, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, **vivir en familia con lazos efectivos**, la educación y el sano esparcimiento, elementos (todos) esenciales para su desarrollo integral.⁷⁹

por el interés superior del niño. Los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a las personas con discapacidad para el desempeño de sus responsabilidades en la crianza de los hijos.

(...)

4. Los Estados Partes asegurarán que los niños y las niñas no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que esa separación es necesaria en el interés superior del niño. En ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos.

(...)"

⁷⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

⁷⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, agosto de 2019, p. 2328, de rubro: "**DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.**"

⁷⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10ª), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, septiembre de 2016, p. 10, de rubro: "**INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERÉSES.**"

Por lo anterior, al momento de elaborar normas que incidan en los derechos de las infancias, el legislador está obligado a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de ese sector de la población, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros, cuiden de no restringir aquellos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia y adolescencia.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que es obligación del Estado Mexicano reconocer que las personas que viven con alguna discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás, por lo que debe garantizarse que ejerzan todos sus derechos de forma autónoma e independiente y, en caso de ser necesario, se adopte un sistema de apoyos que le permita llevar a cabo dicho ejercicio y nunca limitar o restringirlo de manera injustificada o arbitraria.

Además, la Convención también mandata que se tiene que garantizar el respeto y ejercicio de los derechos que las personas con discapacidad pudieran tener sobre sus hijos, como lo es la patria potestad, velando en todo momento por el interés superior de las infancias, por lo que se deberán de adoptar las medidas, asistencias y apoyos necesarios a las personas con discapacidad para el desempeño de sus responsabilidades en la crianza de los hijos.

De manera que se deberá asegurar que las niñas y los niños no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando sea determinado por una autoridad competente a través de un examen judicial en el que se determine que dicha separación es necesaria para velar por el interés superior de la niñez, por lo que, en ningún caso, se deberá separar a un menor de sus padres en razón de una discapacidad, sin importar si quien vive con alguna deficiencias el niño, niña o adolescente o ambos padres o uno de ellos.

Ahora bien, este Organismo Autónomo considera que el artículo 487 impugnado del Código Civil hidrocálido se aleja de esas premisas constitucionales, por las razones que a continuación se expresan.

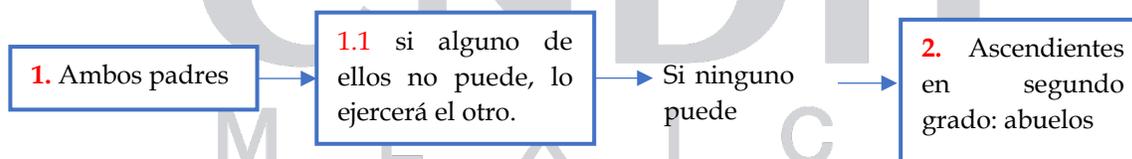
Como ya se refirió, la disposición en estudio contiene la siguiente regla: las hijas o hijos menores de 18 años de edad, de una persona con discapacidad quedarán bajo

la patria potestad del ascendiente que corresponda conforme a la ley, y no habiéndolo, se les proveerá de tutor.

Respecto de la patria potestad, la legislación civil de la entidad dispone que quién la ejerza, debe procurar el respeto y el acercamiento constante de las niñas, niños o adolescentes con el otro ascendiente y con la familia extensa, **a efecto de conservar los lazos afectivo (sic) con los miembros que la conforman**, evitando cualquier acto de alienación parental⁸⁰, misma que se ejercerá sobre la persona y bienes de los hijos; y queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las leyes aplicables.⁸¹ Además, la custodia es un derecho y obligación que corresponde a quienes ejercen la patria potestad, ella implica la obligación de cohabitar con el menor de dieciocho años de edad, guardar y cuidar su persona, su educación, su formación y sus bienes.⁸²

De conformidad con la referida legislación civil, la patria potestad sobre los hijos e hijas se ejerce por los padres y cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá al otro, o bien, a falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia prevista en ese ordenamiento, la ejercerán, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el Juez de lo Familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso.⁸³

Es decir, el orden para ejercer la patria potestad sobre hijos o hijas es el siguiente:



Con lo hasta aquí explicado se tiene que, por regla general, quienes ejercen la patria potestad de sus hijos o hijas son ambos progenitores, pero, dependiendo de las particularidades de cada caso, existen reglas especiales, con el objetivo de que las infancias no queden desprotegidas y siempre exista una persona que se haga cargo de su protección.

⁸⁰ Artículo 434 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

⁸¹ Artículo 436 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

⁸² Artículo 437 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

⁸³ Artículo 437 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

Entre esas reglas, el artículo 487 impugnado, prevé que las personas con discapacidad no podrán ejercer ese derecho sobre sus hijos o hijas, sino, en todo caso será el ascendiente que corresponda o se les designará un tutor. En otras palabras, tratándose de infancias cuyos padres vivan con alguna discapacidad, la patria potestad no será ejercida por estos últimos, sino por persona distinta, conforme lo ordene la ley respectiva. De manera gráfica, podría reflejarse de la siguiente manera:

Orden para ejercer la patria potestad sobre hijos o hijas de personas con discapacidad:



A consideración de esta Comisión Autónoma dicha disposición se constituye como **una regla absoluta y general** que atenta en contra del interés superior de las infancias, ya que impide que sus padres sean quienes ejerzan directamente la patria potestad sobre ellos **y, en consecuencia, afecte la relación paterno-filial y su derecho a vivir en familia**, además de incidir en los derechos humanos de los propios padres sobre sus hijos, todo *so* pretexto de la discapacidad con la que viven estos últimos.

En efecto, el problema constitucional radica en que el legislador hidrocaldo dispuso como factor determinante para sustituir a los padres del ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos, **el hecho de que vivan con una discapacidad (cualquiera que esta sea)**, sin que previo a esta limitación se lleve a cabo una valoración y ponderación caso por caso, sobre si realmente ese hecho genera algún grado de afectación en los derechos e intereses de las infancias.

Dicha situación genera una afectación directa al interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues es indudable que rompe el vínculo paterno-filial y, por tanto, hace nugatorio el cumplimiento de los derechos y obligaciones que tienen los padres para/con sus hijos, cuestión que incide en el desarrollo personal de esas infancias.

Lo anterior, ya que al romper con la relación paterno-filial de manera absoluta por el hecho de que el padre o la madre (o ambos) viven con alguna discapacidad (congénita o adquirida), generará un detrimento en los derechos de las infancias, pues recordemos que la patria potestad se constituye como una institución en

beneficio de sobre quien se ejerce, de manera que las personas que tienen la titularidad de la patria potestad, son los legítimos representantes de quienes están a su cuidado, lo cual surge de la protección constitucional de la familia y descansa sobre la premisa de que padres y madres son las personas más aptas para tomar decisiones sobre sus descendientes. Dicha cuestión es así pues existe la presunción de que siempre actuarán buscando el mejor interés para sus descendientes, al ser quienes les tienen un mayor afecto, conocen de mejor manera sus intereses y deseos debido a su proximidad y, por tanto, pueden ponderar de mejor manera los intereses que estén en conflicto para tomar la mejor decisión para su vida y desarrollo.⁸⁴

Sobre lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las personas juzgadoras deben evitar hacer ejercicios en abstracto respecto de la facultad de padres y madres de tomar decisiones sobre sus descendientes, pues en algún caso concreto podría soslayarse el interés superior de la infancia al no analizar las circunstancias específicas del caso. En otras palabras, el ejercicio de la patria potestad siempre está condicionado al bienestar de las infancias, por lo que para restringirlo o limitarlo debe analizarse las particularidades en cada caso, a efecto de vislumbrar si quien la ejerce puede cumplir con esa función o, en caso contrario, afecta a la persona menor de edad.

De hecho, congruente con esa premisa, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce que **las infancias no pueden ser separadas de las personas que ejerzan la patria potestad, salvo que medie una orden emitida por una autoridad competente en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, previo proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas y, en todos los casos, tomando en cuenta la opinión de las infancias conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.**⁸⁵

Lo anterior también es congruente con el principio de mantenimiento del menor en la familia biológica, proclamado en la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en el sentido de que existe un interés fundamental de velar porque el niño no sea separado de sus padres contra voluntad de éstos. Esto

⁸⁴ Sentencia por la que se resolvió el Amparo en Revisión 1049/2017, en sesión pública de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁸⁵ Artículo 22 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

es, debe superarse una presunción en contra de la terminación de la relación paterno-filial, ya que el niño y sus padres comparten un interés vital en prevenir la terminación de su relación natural. Lo que implica que las autoridades **en todo momento deben preservar y favorecer la permanencia del niño en su núcleo familiar salvo que existan razones determinantes para separarlo de la familia, ya que la única excepción que admite el romper la conexión entre padres e hijos está supeditada al interés superior del menor.**

De ahí que, en observancia al principio de interés superior de la infancia, a juicio de esta Comisión accionante no es constitucionalmente válido que a través de una norma general se dé un trato igual e invariable en todos los casos en los que las personas que ejercen la patria potestad sobre niñas, niños y adolescentes y viven con alguna discapacidad, sean sustituidos en por terceras personas para el ejercicio de esa institución, sin que previamente se hubiera valorado la posibilidad de implementar apoyos y salvaguardias que permitieran cumplir con esa función, todo, en beneficio de las infancias.

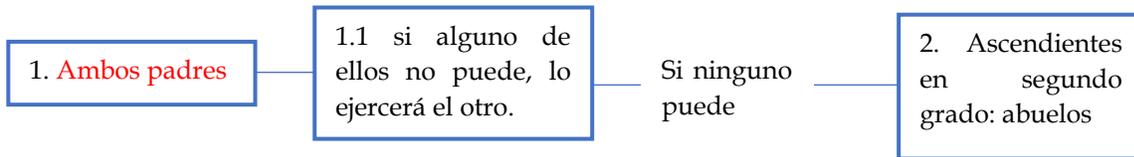
Pues se incise que los efectos generados por la norma en estudio recaen principalmente en el rompimiento de la relación entre los padres y los hijos, ya que, al sustituirlos en el ejercicio de la patria potestad, automáticamente se afecta la función que se le encomienda a los padres en beneficio de los hijos y que está dirigida a la protección, educación y formación integral de estos últimos.

Además de dicha incompatibilidad con el andamiaje constitucional, como se adelantó, la norma también se contrapone a los derechos de las personas con discapacidad, específicamente a su personalidad jurídica, a la igualdad y no discriminación, a la familia y a ejercer los derechos y obligaciones de sus hijos o hijas.

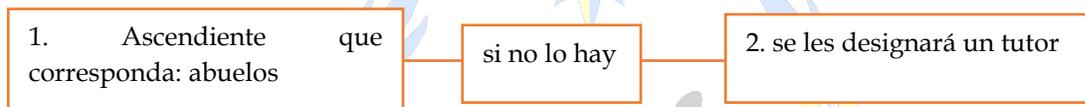
En efecto, mediante la disposición en estudio se brinda un trato diferenciado (injustificado) a las personas con discapacidad y que tienen hijos o hijas, pues en ningún caso podrán ejercer la patria potestad sobre ellos, lo cual tiene sustento en que en la legislación civil ese grupo social se considera como incapaz para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones por sí mismos.

Para evidenciar esa cuestión, resulta pertinente traer a colación el orden establecido por el Código Civil hidrocálido para el ejercicio de la patria potestad.

- Regla aplicable para todas las personas, menos a quienes viven con alguna discapacidad:



- Regla exclusiva para personas con discapacidad:



Como se observa, si los padres no tienen ninguna discapacidad, la ley les reconoce el derecho de que sean ellos quienes ejerzan esa institución antes de cualquier otra persona y, solo si existe una causa justificada, pueden ser sustituidos, primero, un padre por la madre (o viceversa) o bien, si ninguno de los dos es apto, se podrá designar a sus abuelos, todo, a través de un juicio en el que se valoren las particularidades de cada caso.

En contraste, ese orden preferencial de los padres para el ejercicio de la patria potestad no se presenta cuando viven con alguna discapacidad, pues en este caso, en automático son ignorados y sustituidos por los ascendientes en segundo grado (abuelos) o, incluso, si éstos tampoco pueden ejercerla por cualquier motivo, se prevé la posibilidad de que se designe un tutor para que ejerza la patria potestad.

De tal forma que la norma ni siquiera prevé alguna posibilidad, ni medida de apoyo o ajuste, para verificar o examinar si el padre o la madre (o ambos) que viven con alguna discapacidad puede acceder a los apoyos que le permitan cumplir con su obligación en beneficio de sus hijos o hijas respecto de la institución de patria potestad y con ello se eliminan las posibles barreras que se lo impiden

De manera particular, al resolver el Amparo Directo en Revisión 3859/2014⁸⁶, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otras cuestiones, que a)

⁸⁶ Sentencia por la que se resolvió el Amparo Directo en Revisión 3859/2014, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 23 de septiembre de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

vivir con una discapacidad no era una circunstancia que impidiera a un adulto tener convivencias con su hijo menor de edad, **b) tratándose de padres con discapacidad, debe analizarse si el incumplimiento de los deberes correspondientes a la paternidad deriva de la falta de ajustes razonables, c) debe buscarse apoyo en la familia extensa a fin de que la persona con discapacidad pueda ejercer sus derechos y obligaciones de padre**⁸⁷.

Lo anterior, ya que la discapacidad no debe ser vista como una circunstancia que, en sí misma, le impida a una persona cumplir con sus obligaciones y ejercer sus derechos parentales, sino que, en todo caso, se debe analizar si se han prestado los apoyos conducentes a la persona con discapacidad. Así, el Estado debe tomar las medidas pertinentes para que dichos obstáculos sean superados y, de esa forma, se permitirá que las personas del núcleo familiar puedan ejercer sus derechos sin que sean limitados por estereotipos nocivos acerca de la discapacidad.

De hecho, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas ha enfatizado que las personas con discapacidad son a menudo discriminadas en el ejercicio de su derecho a contraer matrimonio o en sus derechos familiares y a la patria potestad, debido a leyes y políticas discriminatorias y a medidas administrativas, lo anterior, ya que frecuentemente se considera que los progenitores con discapacidad no son aptos o capaces de cuidar a sus hijos. Con base en lo anterior, el Comité ha hecho patente que **la separación de un niño o una niña de sus padres en razón de su discapacidad, de la de los progenitores, o de ambos, constituye discriminación y contraviene el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**⁸⁸

En el presente caso, se estima que la norma se constituye como una regla general y absoluta, que impide la valoración específica en caso por caso, ya que bastará con que el padre o la madre (o ambos) vivan con una discapacidad (cualquiera) para que sea procedente sustituirlos en el ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos, en

⁸⁷ En línea con lo anterior, la CDPD, en su artículo 23.2, dispone que “[l]os Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a las personas con discapacidad para el desempeño de sus responsabilidades en la crianza de los hijos”. Por su parte, el artículo 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) dispone que “los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños”.

⁸⁸ Observación general núm. 6 (2018) sobre igualdad y no discriminación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas. Consultable en:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/119/08/pdf/g1811908.pdf>

perjuicio del interés superior de las infancias y de los derechos a formar una familia tanto de las niñas, niños y adolescentes, como de los padres que viven con alguna discapacidad.

Resulta pertinente precisar que de la consulta del Dictamen emitido por la Comisión de Familia y Derechos de la Niñez del Congreso del Estado de Aguascalientes no se advirtió ninguna razón que justificara la necesidad de la existencia de la regla en estudio.

Con todo lo anterior, no pasa inadvertido para este Organismo Nacional que la norma pudiera perseguir determinado fin que sea considerado como válido, pues existen casos en que la deficiencia con la que vive una persona sí pudiera generar mayores complicaciones en el ejercicio de la función de padres y con ello acarrear consecuencias negativas en el desarrollo de las infancias, no obstante, esa calificación no puede ser general en todos los casos, sino que debe ser valorada conforme al interés superior de la infancia, la discapacidad con la que vive el progenitor, sus necesidades, el establecimiento de un sistema de apoyo, y todas las medidas que permitan cumplir con sus obligaciones y eliminen cualquier riesgo para las hijas o hijos y, solo en caso de que todo lo anterior se haya realizado y aun así persiste un estado de riesgo en perjuicio de las infancias, se podría condicionar el ejercicio de la patria potestad.

Por tanto, esta Comisión Nacional considera que la disposición en estudio se aleja del parámetro de regularidad constitucional por ser una regla absoluta, que no permite la ponderación en cada caso particular y que permite romper la relación paterno-filial en perjuicio del interés superior de la niñez y de los derechos de las personas con discapacidad a ser responsables de sus deberes y obligaciones frente a sus hijos o hijas.

TERCERO. Los artículos 153, fracción VII, 355, 413, 482, 484, 487, 497 y 513 impugnados del Código Civil del Estado de Aguascalientes, regulan cuestiones relacionadas con el ejercicio de ciertos derechos de las personas que viven con algún tipo de discapacidad en temas del orden civil o familiar.

Se estima que la regulación llevada a cabo por el Congreso local no es compatible con el modelo social de la discapacidad ni congruente con el nuevo sistema para la designación de apoyos extraordinarios en favor de ese sector de la población cuando intervengan en asuntos civiles y familiares, previsto en el Código

Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, lo que genera incertidumbre jurídica en perjuicio del ejercicio de sus derechos.

En este concepto de invalidez se demostrará que, a través de los artículos impugnados se generan un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las personas con discapacidad, pues no guardan conformidad con el modelo social de la discapacidad ni con el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares respecto de la designación de apoyos en favor de esas personas, lo que termina generando falta de certeza de cómo ejercerán sus derechos en asuntos civiles y familiares en los que se encuentren relacionados.

Para sostener esa afirmación, inicialmente se expondrá brevemente el contenido y alcances del derecho a la seguridad jurídica, así como las principales bases del modelo social de la discapacidad para que, finalmente, se analice si las normas en combate son compatibles o no con ese estándar.

A Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁸⁹

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de

⁸⁹ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional

Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

B. Modelo social de la discapacidad

A manera de preámbulo, es necesario iniciar subrayando que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.⁹⁰

Por tanto, este nuevo enfoque considera que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

⁹⁰ *Cfr.* Tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Materia Constitucional, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 634, del rubro: "**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**"

Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse firmado y ratificado por México la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico.

A la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades.

Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, es decir, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.

De ese modo, atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la mencionada Convención, los presupuestos o fundamentos en los cuales se sustenta tal materia son los siguientes:

- a) **Dignidad de la persona**, referida al pleno respeto de los individuos por el solo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional implique una disminución de tal reconocimiento.
- b) **Accesibilidad universal**, consistente en la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos y servicios de su entorno social.
- c) **Transversalidad**, relativa a la concepción de la discapacidad como un aspecto en íntima relación con todas las facetas del contexto en que se desenvuelve.
- d) **Diseño para todos**, entendido bajo la óptica de que las políticas se conciban de tal manera que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de usuarios.

- e) **Respeto a la diversidad**, consistente en que las medidas a implementarse reconozcan las diferencias funcionales como fundamento de una sociedad plural.
- f) **Eficacia horizontal**, relativa a que la exigencia de respeto a las personas con discapacidad se dirija tanto a las autoridades, así como a los particulares.

De lo anterior, se advierte que el modelo social señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Así, las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.

Dicho esquema se encuentra relacionado con el pleno reconocimiento de derechos fundamentales, tales como el respeto a la dignidad con independencia de cualquier diversidad funcional, la igualdad y la libertad personal –aspecto que incluye la toma de decisiones-, teniendo como objeto la inclusión social basada en la vida independiente, la no discriminación y la accesibilidad universal –en actividades económicas, políticas, sociales y culturales-.

En suma, a la luz del modelo social, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.

Como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal, este cambio de paradigma implica modificar la manera de concebir a la discapacidad, tanto por parte de las autoridades, así como por la sociedad en general, lo cual se traduce en un nuevo enfoque en las relaciones jurídicas, políticas y sociales.⁹¹

Por tanto, las discapacidades ahora tienen como punto toral la existencia de factores sociales que vuelven adversas las diversidades funcionales que posee una persona, y que limitan el acceso potencial a los mismos fines del resto de las personas. Eso

⁹¹ Sentencia dictada en el amparo en revisión 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 16 de octubre de 2013, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 28.

implica que la dificultad para participar de manera plena en la sociedad tiene como nota distintiva, la existencia de una inadecuada construcción del entorno social, mismo que impide la consecución de los propios planes de vida en igualdad de oportunidades.⁹²

De esta manera, el concepto de discapacidad que asume la Convención en la materia no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.

Con base en las consideraciones anteriores, resulta válido afirmar que en el modelo social y de derechos el punto de partida es la dignidad de la persona con discapacidad, lo cual conlleva el deber de tratarla como a cualquier otra persona. Desde esa premisa, lo que debe hacer todo ordenamiento jurídico es reconocer siempre y en todo momento que toda persona es sujeto de derecho y tiene personalidad jurídica.

El concepto de discapacidad que asume la Convención no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones. Así, la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras. En otras palabras, no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.⁹³

En este sentido, la discapacidad no es sólo la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, sino que resulta de la interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que impiden la inclusión plena y efectiva de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas⁹⁴.

⁹² *Ídem.*

⁹³ *Ídem.*

⁹⁴ *Cfr.* la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI, en donde se integran los conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Persona con Discapacidad.

A la luz del modelo social y de derechos, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. Por tanto, acorde con dicho modelo, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico.⁹⁵

Por ello, es importante tener claro que el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones.

Bajo esta lógica, el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos– no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es preciso una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, el juzgador debe tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.⁹⁶

Cabe aclarar que una condición de discapacidad no implica de suyo una incapacidad, ni estos conceptos son sinónimos. Sin embargo, lo anterior no pugna con que se realicen ajustes razonables cuando se vea involucrada una persona con discapacidad, toda vez que lo que se pretende es que tengan las mismas condiciones –igualdad que el resto de las demás personas – para hacer valer sus derechos sin que la condición de discapacidad sea una limitante para ello.

Defendemos al Pueblo

⁹⁵ Cfr. Sentencia de los Amparos en Revisión 410/2012 y 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 21 de noviembre de 2012 y el 16 de octubre de 2013, ambos bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁶ Cfr. Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Óp. Cit.*

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A lo largo de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad se han abordado diversos temas relacionados con personas con discapacidad, pues las normas impugnadas les impactan directamente.

Así, en el primer concepto de invalidez se denunció la falta de consulta a ese colectivo, a pesar de tratarse de una obligación derivada del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; en el segundo, se abordaron 2 cuestiones, la primera relativa al impedimento para contraer matrimonio si una persona se encuentra sujeta a medida de apoyo y salvaguardia, y la segunda por prever una regla absoluta que impide que las personas con discapacidad ejerzan la patria potestad sobre sus hijos o hijas por vivir con alguna deficiencia.

Aunado a dichos vicios de inconstitucionalidad, este Organismo Constitucional Autónomo considera que los artículos 153, fracción VII, 355, 413, 482, 484, 487, 497 y 513 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en virtud de que no son congruentes con el modelo social de la discapacidad, ni con el sistema de designación de apoyos extraordinarios previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, lo que genera un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las personas que viven con alguna discapacidad, e incluso, para las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones.

Para demostrar esa afirmación, el presente apartado se estructurará de la siguiente manera: a) breve exposición de las bases y principios del modelo social de la discapacidad, b) sistema normativo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares respecto de la designación de apoyos extraordinarios para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, c) regulación de la capacidad jurídica y forma en la que pueden ejercer sus derechos las personas con discapacidad a la luz del Código Civil hidrocálido y d) contraste entre los sistemas antes mencionados a efecto de demostrar que las normas impugnadas no guardan conformidad con dicho estándar y causan incertidumbre jurídica respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y el ejercicio de sus derechos en materia civil y familiar.

- **Modelo social de la discapacidad**

Se debe recordar que de acuerdo con el andamiaje constitucional y legal vigentes, la forma de ver y entender la discapacidad parte desde un enfoque social y de derechos humanos, el cual –en esencia– consiste en que la discapacidad no es algo propio de la persona que vive con alguna deficiencia, sino que surge en el momento en el que la persona interactúa con el entorno social y se enfrenta a barreras sociales, políticas, administrativas, etc., que les impiden incluirse en igualdad de condiciones que las demás.

Dicho modelo se deriva de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyos ejes principales se pueden resumir en los siguientes:

- Reconocer que la discapacidad es un concepto evolucionario y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,
- Reconocer a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, lo que implica cambiar la percepción sobre la discapacidad, buscando crear conciencia, así como eliminar los estigmas y estereotipos sobre dicho tema.
- Reconocer que las personas que viven con alguna discapacidad tienen plena capacidad jurídica para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones por sí mismos. Así como tener presente lo siguiente:
 - Los apoyos están orientados a hacer efectivo cualquier derecho de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica⁹⁷, y su finalidad principal es facilitar que la persona pueda hacer

⁹⁷ Véase sentencia por la que se resolvió el Amparo Directo en Revisión 44/2018, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 13 de marzo de 2019, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación⁹⁸.

- Las salvaguardias es un mecanismo que va de la mano con los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y, por ende, de todos los derechos de las personas con discapacidad, ya que tienen el propósito de asegurar que los sistemas de apoyos respeten los derechos, la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, con el fin de evitar que existan abusos, conflictos de interés e influencia indebida en el auxilio que se presta a la persona para la toma de decisiones en ejercicio de su capacidad jurídica.⁹⁹
- Obligación de los Estados Partes de la adecuación de su legislación interna al nuevo paradigma de la discapacidad, así como el establecimiento de medidas legislativas, administrativas, jurídicas etc., que permitan lograr la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad.

Regulación en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Lo anterior se vio materializado a nivel nacional (en el ámbito civil y familiar) el pasado 7 de junio de 2023 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, que si bien es cierto que a lo largo de su texto introduce medidas enfocadas a garantizar el reconocimiento de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás en asuntos de esas materias, puntualmente en su Título Segundo “Procedimientos Civiles No Contenciosos”, Capítulo I “De la Jurisdicción Voluntaria”, Sección Tercera “De la Designación de Apoyos Extraordinarios”¹⁰⁰, prevé las bases y reglas para la designación de apoyos de ese grupo social, con el objetivo de que se les reconozca su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás y, en consecuencia, puedan llevar a cabo actos jurídicos por ellos mismos. Disposiciones que deben ser observadas y garantizadas en todo el país.

⁹⁸ Véase sentencia por la que se resolvió el Amparo Directo 4/2021, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 16 de junio de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁹⁹ Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁰⁰ Integrado por los artículos 445 a 455 de dicha codificación nacional.

Esencialmente, este nuevo sistema refiere las siguientes bases:

- **Todas las personas mayores de edad tienen capacidad jurídica plena.**¹⁰¹
 - El código civil de cada entidad federativa regulará las modalidades en que las personas puedan recibir apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica. Son formas de apoyo que se prestan a la persona para facilitar el ejercicio de sus derechos, incluyendo el apoyo en la comunicación, la comprensión de los actos jurídicos y sus consecuencias, y la manifestación de la voluntad.
 - Puede ser objeto de apoyo cualquier acto jurídico, incluidos aquellos para los que la ley exige la intervención personal del interesado.
 - Prohibición de ser obligado a ejercer su capacidad jurídica mediante apoyos.
- **Casos excepcionales para la designación de apoyos.**

La autoridad jurisdiccional¹⁰², en casos excepcionales, puede determinar los apoyos necesarios para personas de quienes no se pueda conocer su voluntad por ningún medio y no hayan designado apoyos ni hayan previsto su designación anticipada (Si se hubiere realizado una designación anticipada de apoyos, se estará a su contenido).

- Esta medida únicamente procederá después de haber realizado esfuerzos reales, considerables y pertinentes para conocer una manifestación de voluntad de la persona, y de haberle prestado las medidas de accesibilidad y ajustes razonables, y la designación de apoyos sea necesaria para el ejercicio y protección de sus derechos.
- **El procedimiento** para la designación extraordinaria de apoyos se llevará a cabo ante autoridad jurisdiccional civil o familiar, en su caso, en forma sumaria en una audiencia oral en los términos de este Código Nacional.

¹⁰¹ Artículo 445 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹⁰² Artículo 446 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

➤ **Características de los apoyos:**

La autoridad jurisdiccional¹⁰³ determinará la persona o personas de apoyo, sobre la base de la voluntad y preferencias de la persona manifestadas previamente y, de no existir, determinará la persona o personas de apoyo tomando en cuenta la relación de convivencia, confianza, amistad, cuidado o parentesco que exista entre ellas y la persona apoyada, escuchando la opinión del Ministerio Público o autoridad competente en la Entidad Federativa.

- De no existir ninguna de las personas anteriores, o cuando ninguna acepte el cargo, se designará a una persona física o moral del registro de personas morales que provean apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, de conformidad con la regulación del código civil de cada entidad federativa.

➤ **Solicitud para la implementación de los sistemas de apoyo:**

Cualquier persona podrá solicitar la designación judicial extraordinaria de apoyo; corresponderá a la autoridad jurisdiccional allegarse de la información necesaria con base en:

- La imposibilidad de conocer la voluntad, preferencias, medio, modo y formato de comunicación;
- El riesgo para la salvaguarda de los derechos, el patrimonio, la integridad personal o la vida, y
- La realización de esfuerzos reales, considerables y pertinentes, incluyendo la implementación de ajustes razonables, para que la persona manifestara su voluntad y preferencias, sin que éstos resultaran eficaces¹⁰⁴.

➤ **Resolución sobre la designación de un sistema de apoyo:**

¹⁰³ Artículo 447 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹⁰⁴ Artículo 448 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

La autoridad jurisdiccional de manera fundada y motivada, determinará en la resolución la temporalidad, alcances y responsabilidades de la persona designada como apoyo, así como las salvaguardias e informes a la autoridad administrativa competente, que en su caso procedan.

La designación judicial de apoyo no puede otorgarse para actos personalísimos.¹⁰⁵

➤ **Obligaciones de las personas designadas como apoyo:**

La persona judicialmente designada como apoyo tendrá la encomienda de realizar su mandato de acuerdo con la mejor interpretación posible de lo que fuera la voluntad y preferencias de la persona, de conformidad con las fuentes conocidas de información que resulten pertinentes, incluida la trayectoria de vida de la persona, sus valores, tradiciones y creencias, previas manifestaciones de la voluntad y preferencias en otros contextos, información con la que cuenten personas de confianza, y tecnologías presentes o futuras.

También está obligada a hacer esfuerzos constantes, dentro de sus posibilidades, durante su encargo para conocer la voluntad y preferencias de la persona apoyada.¹⁰⁶

En caso de que se llegue a conocer la voluntad y preferencias de la persona, quien haya sido designado como apoyo, está obligada a dar aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional para que se revoque o modifique la presente designación.

➤ **De la revisión de los sistemas de apoyos:**

La autoridad jurisdiccional deberá establecer revisiones periódicas, determinadas, para verificar que la persona designada está cumpliendo con su mandato, de conformidad con los parámetros establecidos en la designación extraordinaria, así como la pertinencia de su continuación o modificación.

¹⁰⁵ Artículo 449 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹⁰⁶ Artículo 450 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Además, deberá verificar, de preferencia de manera directa, que sigue vigente la situación que dio lugar a la designación de apoyos y que aún no se puede conocer la voluntad y preferencias de la persona por cualquier medio, modo y formato de comunicación posible.¹⁰⁷

➤ **Acciones ante el incumplimiento o vicios de quien fue designado como sistema de apoyo:**

Cualquier persona que tenga prueba de que la persona designada judicialmente como apoyo no está actuando de conformidad con la mejor interpretación posible de la voluntad y preferencias de la persona apoyada, estará autorizada a poner este hecho en conocimiento de la autoridad jurisdiccional, quien deberá tramitar por vía incidental, para realizar las diligencias y corroboraciones pertinentes a fin de adoptar las medidas correctivas, en su caso, incluida la posibilidad de remover a la persona designada como apoyo.¹⁰⁸

➤ **Reglas generales**

En ningún caso se podrán tramitar ante Fedatario Público asuntos no contenciosos en los que esté involucrada la designación extraordinaria de apoyo, para el ejercicio de la capacidad jurídica, salvo aquellos asuntos autorizados por la autoridad jurisdiccional competente.¹⁰⁹

La autoridad jurisdiccional no puede designar como apoyos a las personas que tengan conflicto de intereses con la persona apoyada. No será considerado como conflicto de intereses la simple relación de parentesco que tenga la persona apoyada con quien proporciona el apoyo.¹¹⁰

Se entiende que existe conflicto de intereses cuando la situación laboral, personal, profesional, familiar o de negocios, pueden llegar a afectar el desempeño o las decisiones imparciales y objetivas de sus funciones de apoyo.¹¹¹

¹⁰⁷ Artículo 451 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹⁰⁸ Artículo 452 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹⁰⁹ Artículo 453 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹¹⁰ Artículo 454 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

¹¹¹ Artículo 455 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Como se observa el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares recoge los principios y bases del modelo social de la discapacidad respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna deficiencia, así como de garantizar que el ejercicio de sus derechos sea por ellos mismos (pudiendo designarse sistemas de apoyos y salvaguardias), salvo en aquellos casos excepcionales en los que no se les sustituirá en la toma de sus decisiones, ni se les impondrá un representante, sino que se les designará un sistema de apoyo que les facilite manifestar su voluntad y poder llevar a cabo actos jurídicos.

Desde este punto debe precisarse que con esta nueva regulación se da un gran paso para la adecuación del sistema jurídico mexicano al paradigma de la discapacidad que se prevé en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Regulación conforme al Código Civil del Estado de Aguascalientes.

➤ **La capacidad jurídica**

Es igual para todas las personas; en consecuencia, queda prohibido todo tipo de discriminación o restricción alguna, por razón de su sexo, en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles.¹¹²

Se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.¹¹³

➤ **Restricciones:**

La memoria edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.¹¹⁴

¹¹² Artículo 2 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

¹¹³ Artículo 19 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

¹¹⁴ Artículo 20 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

➤ **Tienen incapacidad natural y legal¹¹⁵:**

- Las niñas, niños y adolescentes;
- Las personas mayores de edad que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter física, psicológica, afectiva o sensorial, o que por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a esta limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque, no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar determinadamente su voluntad por algún medio.

➤ **Estado de interdicción y tutela:**

El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad **tienen incapacidad natural y legal**, o solamente la segunda, **para gobernarse por sí mismos**. La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley.¹¹⁶

El cargo de tutor de la persona con discapacidad intelectual, sordomudo, ebrio consuetudinario, drogadicto o toxicómano, durará el tiempo que subsista la interdicción, cuando sea ejercitado por los descendientes o por los ascendientes. El cónyuge sólo tendrá obligación de desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge. Los extraños que desempeñen la tutela de que se trata, tienen derecho de que se les releve de ella a los diez años de ejercerla.¹¹⁷

La interdicción no cesará sino por la muerte del incapacitado o por sentencia definitiva, que se pronunciará en juicio seguido conforme a las mismas reglas establecidas para el de interdicción.¹¹⁸

¹¹⁵ Artículo 472 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

¹¹⁶ Artículo 471 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

¹¹⁷ Artículo 488 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

¹¹⁸ Artículo 489 del Código Civil del Estado de Aguascalientes

Son nulos todos los actos de administración ejecutados y los contratos celebrados por los incapacitados, sin la autorización del tutor.¹¹⁹

➤ **Personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias**

En los artículos 153, fracción VII, 413, 482, 484 y 497, del Código Civil en estudio se alude a una nueva forma de referirse a personas con discapacidad: como *personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias mediante declaración judicial, en términos del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.*

Como se advierte, en la legislación civilista del Estado de Aguascalientes no existe una concepción univoca respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad, ni del ejercicio de sus derechos, pues se caracteriza por las siguientes cuestiones: a) la capacidad jurídica puede ser restringida por incapacidad natural y legal, b) las personas con capacidad jurídica restringida podrán ser sujetos a tutela o estado de interdicción y c) menciona (sin mayor precisión) que podrán ser sujetos a un nuevo modelo “medidas de apoyo y salvaguardias).

En resumen y para una mejor comprensión, este Organismo estima que los sistemas normativos expuestos tienen las siguientes características:

| Sistemas compatibles | | Regulación de la capacidad jurídica y sus restricciones, en términos del Código Civil del Estado de Aguascalientes. |
|---|--|--|
| Modelo Social de la Discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | Designación de apoyos extraordinarios para personas con discapacidad en términos del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares | |
| Cambio de paradigma de la discapacidad. | Cambio de paradigma de la discapacidad. | La capacidad jurídica de las personas puede restringirse. |
| La discapacidad no es una cuestión propia de la persona que vive con una deficiencia, sino que se genera al momento en el que interactúa con el entorno y se encuentra barreras que impiden su inclusión plena. | Reconocimiento de la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad. Regulación para la designación de sistemas de apoyos. ➤ Características ➤ Procedimiento ➤ Obligaciones | Motivos por los que se puede restringir la capacidad jurídica: ➤ Incapacidad legal o natural Sistemas de representación de personas cuya capacidad jurídica fue restringida: |

¹¹⁹ Artículo 659 del Código Civil del Estado de Aguascalientes.

| | | |
|---|--|--|
| <p>Obligación de los Estados Partes de reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás.</p> <p>Reconocer el derecho a acceder a sistemas de apoyo para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos por ellos mismos, sin que sean sustituidos ni representados.</p> <p>Establecer las salvaguardias necesarias para asegurarse que los sistemas de apoyos actúen conforme a la voluntad de la persona con discapacidad.</p> | <p>Excepciones en los que se designara un sistema de apoyo en caso de que, una vez realizado todas las acciones al alcance, no se logró conocer la voluntad de la persona con discapacidad.</p> <p>Acciones ante el incumplimiento de las obligaciones de las personas designadas como apoyo</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tutela ➤ Estado de interdicción <p>Declaración judicial de personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias.</p> |
|---|--|--|

Tal como se advierte de la comparación anterior, en el sistema jurídico civilista del Estado de Aguascalientes aún se mantiene la concepción de que las persona que viven con alguna discapacidad deben ser representados para llevar a cabo actos jurídicos, pues los consideran personas *incapaces*, lo cual es consecuencia de la falta de armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad e, incluso, con lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares respecto del ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que forman parte de ese grupo social.

Sin embargo, en el presente apartado solamente se reclama (como consecuencia inevitable de lo escrito en el párrafo anterior) la falta de armonización y congruencia jurídica de los artículos 153, fracción VII, 355, 413, 482, 484, 487, 497 y 513, del Código Civil hidrocálido, cuyas situaciones jurídicas ahí reguladas, son las siguientes:

- Las personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias, declaradas judicialmente, estarán impedidos para contraer matrimonio (artículo 153, fracción VII).
- El ejercicio del derecho a reconocimiento de los hijos o hijas de personas con discapacidad intelectual podrá ser ejercido por su tutor, o bien, la propia persona con discapacidad después de haber salido de tutela (artículo 355).
- Las personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias podrán ser adoptados por una persona mayor de edad, sin importar la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado (artículo 413).

- En el supuesto en el que la persona que ejerza la patria potestad de una persona *incapaz* muera, las autoridades correspondientes deberán avisar a la autoridad judicial a efecto de que les nombre una persona tutora y dicte las medidas de cuidado pertinentes (artículo 482).
- Serán declaradas judicialmente sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias en términos de lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (artículo 484).
- Las personas con discapacidad no podrán ejercer patria potestas sobre sus hijos o hijas, sino que en todo caso la ejercerá el ascendiente que corresponda o bien, se les proveerá un tutor (artículo 487).
- A las personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias se les podrá nombrar un tutor testamentario si su madre ha fallecido o su padre no puede legalmente ejercer la tutela. (artículo 497).

Se estima que las normas que se tildan de inconstitucionales, por un lado, se alejan del estándar constitucional y convencional en materia de discapacidad, y por el otro, no son congruentes con el propio sistema legal en el que se encuentran inmersas ni con el previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, generando falta de certeza jurídica respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, así como del ejercicio de sus derechos civiles y familiares. Por los motivos que a continuación se expresan.

Como ya se expuso en reiteradas ocasiones, el modelo social de la discapacidad y la Convención de la materia establecen la obligación de reconocer que las personas que viven con alguna deficiencia física, mental, intelectual y/o psicosocial, tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones que los demás, por lo que debe garantizarse que ejerzan sus derechos por ellos mismos o bien, en caso de ser necesario, se les reconozca un sistema de apoyos que les facilite llevar a cabo actos jurídicos, apoyos que estarán sujetos a una revisión por medio del establecimiento de salvaguardias.

Dichas consideraciones fueron retomadas en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en su artículo 445 al prever que **todas las personas mayores de edad tienen capacidad jurídica plena**, no obstante, por disposición expresa de referido artículo, se dejó un margen de configuración legislativa a los Congresos locales para que en sus códigos civiles **regulen las modalidades en que las personas puedan recibir apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica**, entendiendo que son formas de apoyo que se prestan a la persona para facilitar el ejercicio de sus

derechos, incluyendo el apoyo en la comunicación, la comprensión de los actos jurídicos y sus consecuencias, y la manifestación de la voluntad.

Entonces por mandato convencional en todo el país se debe de reconocer la capacidad jurídica plena de quienes viven con alguna discapacidad, pero, será cada legislatura local la que, conforme a su régimen interior, regule cómo se garantizará esos derechos, los sistemas de apoyos y las salvaguardias respectivas, con estricto respeto a lo previsto en la Convención multicitada y en los aspectos ya previsto en el Código Nacional.

Ahora, del análisis de las disposiciones impugnadas se advierte que, si bien el legislador hidrocálido buscó “adecuar” su legislación civil al modelo social de la discapacidad al referir *personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias*, lo cierto es que no logró ese objetivo, sino que, por el contrario, tergiverso esas dos instituciones.

En efecto, las disposiciones en estudio dan un trato de “estatus jurídico” o situación jurídica *estar sujeto a medidas de apoyo y salvaguardias*, lo cual no guarda ninguna relación con el objetivo de esas dos instituciones, pues ni la Convención, ni el Código Nacional, prevén que a las personas con discapacidad que requieran apoyo se les deberá de dar un trato distinto, ni limitar o restringir el ejercicio de sus derechos, o bien, clasificarlas en determinado sentido; por el contrario, el objetivo convencional que se persigue es que ese grupo social sea considerado en igualdad de condiciones que los demás.

Para mayor precisión, recordemos que **los apoyos** están orientados a hacer efectivo cualquier derecho de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica, y su finalidad principal es facilitar que la persona pueda hacer efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación; mientras que **las salvaguardias** es un mecanismo que va de la mano con los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y, por ende, de todos los derechos de las personas con discapacidad, ya que tienen el propósito de asegurar que los sistemas de apoyos respeten los derechos, la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, con el fin de evitar que existan abusos, conflictos de interés e influencia indebida en el auxilio que se presta a la persona para la toma de decisiones en ejercicio de su capacidad jurídica.

Como se observa, estas instituciones tienen como objetivo eliminar las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, y no posicionarlas o clasificarlas en un estatus jurídico especial, tal como lo hacen los artículos 153, fracción VII, 413, 482, 484 y 497 impugnados.

No se desconoce que el artículo 484 impugnado establece que las medidas de apoyo y salvaguardias tienen que conferirse en términos del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, pues dicha situación no subsana el trato especial que el legislador local previó en los artículos en combate al clasificar a las personas con discapacidad como “personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias”, de hecho, esta situación hace patente la incongruencia que existe entre el objetivo de los apoyos y las salvaguardias en términos del Código Nacional y lo previsto en la legislación local.

En efecto, en los artículos 153, fracción VII, 413, 482 y 497 impugnados se regulan situaciones jurídicas en las que se encuentran relacionadas personas sujetas a medidas de apoyo y salvaguardias, cuya tendencia es limitar e incluso restringir el ejercicio de sus derechos, ya que: estarán impedidos para contraer matrimonio, se les brinda trato especial para ser adoptados, les será designado un tutor o representante en caso de que quien ejercía la patria potestad sobre ellas muera y no podrán ejercer la patria potestad sobre sus hijos; lo cual hace evidente su incompatibilidad con el modelo social de la discapacidad.

Por tanto, aun cuando en las normas se prevean “medidas de apoyo y salvaguardias”, lo cierto es que no están diseñadas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, sino que pareciera que solo se sustituyeron las instituciones de incapacidad, tutela o interdicción a las que aludían las disposiciones antes de ser reformadas, pues sus efectos siguen siendo los mismos: desconocer la capacidad jurídica de ese colectivo y clasificarlas en un estatus jurídico especial en el que sean representados y sustituidos en la toma de sus decisiones.

Ahora bien, respecto de los 355 y 487 impugnados del Código Civil local, tampoco son acordes con el modelo social de la discapacidad, pues en ambos casos se les desconoce su capacidad jurídica de manera automática por vivir con una discapacidad, en el primero de ellos para el reconocimiento de sus hijos o hijas y en el segundo para ejercer la patria potestad sobre estos últimos, lo cual hace patente la privación del ejercicio de sus derechos.

Todas las anteriores consideraciones devienen en virtud de que el Código Civil local no es claro respecto de cómo se deberá concebir la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues como ya se anunció, entre sus normas contiene la posibilidad de que a) la capacidad jurídica puede ser restringida por incapacidad natural y legal, b) las personas con capacidad jurídica restringida podrán ser sujetos a tutela o estado de interdicción y c) menciona (sin mayor precisión) que podrán ser sujetos a un nuevo modelo “medidas de apoyo y salvaguardias).

Por tanto, este Organismo Nacional considera que, derivado de la regulación hecha por el legislador local en las normas impugnadas, se genera un estado de incertidumbre respecto de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y de cómo podrán ejercer sus derechos en materia civil y familiar, ya que, mientras la Convención y el Código Nacional refieren que lo podrán hacer por ellos mismos, en el Código local se prevé por una parte que podrán acceder a apoyos y salvaguardias, pero, también se les niega y restringe el ejercicio de sus derechos o bien, se prevé la posibilidad de que se les designe un tutor o representante para poder llevar a cabo actos jurídicos.

De ahí que, a efecto de salvaguardar los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad, lo procedente será que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 153, fracción VII, 355, 413, 482, 484, 487, 497 y 513, del Código Civil hidrocálido, por un lado, por ser incompatibles con el modelo social de la discapacidad y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, y por el otro, incongruentes tanto con la designación de apoyos extraordinarios prevista en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, como con el propio sistema normativo el que se encuentran inmersas de la legislación civil hidrocálida.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Defendemos al Pueblo

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

CVA

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo