

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 25 de noviembre 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 del artículo 145, séptimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 744, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 25 de octubre 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 la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
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.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Concepto de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	A. Modelo social de la discapacidad.....	7
	B. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad....	11
	C. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	18
	D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	20
	A N E X O S	37



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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 145, séptimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 744, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el 25 de octubre de 2024, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 145.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Para el caso de personas mayores con discapacidad, que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas correspondientes para su protección, de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos.

(...)

(...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 12 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica de de las personas con discapacidad.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Obligación de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

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 la norma precisada 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.

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. (...)”

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial del estado Veracruz de Ignacio de la Llave el viernes 25 de octubre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 26 del mismo mes, al domingo 24 de noviembre del año en curso.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, 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 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

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

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.

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.

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 (...).”

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 145, séptimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé que para el caso de personas mayores con discapacidad que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas correspondientes para su protección, de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos.

Sin embargo, se considera que dicha disposición no es conforme con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, toda vez que se sustenta en el modelo asistencialista y paternalista de las personas con discapacidad, al brindarles un trato de sujetos de protección e impidiendo que sean ellos mismos quienes decidan la forma en la que desean ejercer sus derechos.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la disposición normativa impugnada se aleja del modelo social de la discapacidad, previsto en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante Convención) y adoptado por el Estado Mexicano, al ser parte en dicho instrumento internacional.

Para arribar a esa conclusión, el presente estudio se estructura de la siguiente forma: en principio, se expondrá la concepción constitucional y convencional del modelo social de la discapacidad, así como los derechos humanos que se estiman vulnerados; posteriormente, se analizará si la regulación implementada por la legislatura local es respetuosa de ese estándar o, por el contrario, restringe o limita esos derechos.

A. Modelo social de la discapacidad

Como ya es conocido, la concepción 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", cuyo fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía. Sin embargo, éste último paradigma fue superado por el denominado modelo "social" de la discapacidad, el cual propugna que la causa que

genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona y no la deficiencia con la que vive⁴.

Así, el nuevo paradigma – modelo social – 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 y ya no la diversidad con la que viven. En otras palabras, 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 el entendido de que las discapacidades no son enfermedades.

Entonces, la discapacidad no es sólo la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, con la que vive la persona, sino que resulta de la interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que le impiden ser incluida plenamente en igualdad de condiciones que las demás personas⁵.

Por tanto, el concepto de discapacidad que asume la Convención no es 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.**⁶

Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haber firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales no sólo gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico, sino que forman parte del parámetro

⁴ 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, p. 634, del rubro: “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**”

⁵ 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.

⁶ *Idem.*

de regularidad constitucional vigente, en términos de los artículos 1º y 133 de la Constitución General.

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 que, para lograr los fines que persigue la Convención, se instauren diversas medidas encaminadas a garantizar que ese sector de la población pueda vivir y desarrollarse en igualdad de condiciones que las demás.

Puntualmente, la Convención mandata en su artículo 4 la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos ahí reconocidos, no obstante que a lo largo de todo su texto enuncia distintos tipos de medidas o acciones que pueden ser llevadas a cabo a efecto de garantizar los derechos humanos de las personas que viven con algún tipo de discapacidad. Entre las medidas reconocidas por el referido instrumento internacional destacan las siguientes:

- a) Ajustes razonables: modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.⁷
- b) Ayudas técnicas: Son los dispositivos tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad.⁸
- c) Medidas afirmativas: Consisten en introducir o mantener ciertas ventajas en favor de un grupo insuficientemente representado o incluso marginado, en este caso, las personas con discapacidad, con el fin de acelerar o lograr la igualdad de hecho de dicho grupo.⁹

⁷ Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁸ Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁹ Artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- d) Medidas de accesibilidad: la accesibilidad es un derecho de las personas con discapacidad, por lo que se deben de adoptar medidas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales; que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso.¹⁰
- e) Salvaguardias: tienen el propósito de asegurar que los sistemas de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, evitando así que existan abusos, conflictos de interés e influencia indebida en el auxilio prestado para la toma de decisiones.¹¹
- f) Sistemas de apoyo: 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. De este modo, su finalidad principal es facilitar que la persona con discapacidad pueda hacer efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación.¹²
- g) Ajustes al procedimiento: están orientados a garantizar, en igualdad de condiciones, la participación de las personas con discapacidad en todas las etapas de los procedimientos judiciales, por lo que guarda estrecha vinculación con su derecho humano de acceso a la justicia.¹³

Con lo hasta aquí escrito, ha quedado claro, por un lado, que hoy en día la concepción de la discapacidad parte desde un enfoque social y respetuoso de los derechos humanos, que busca posicionar a ese sector de la población en igualdad de condiciones que el resto de personas; por el otro, que corresponde al Estado y a la sociedad en general tomar conciencia y sensibilizarse sobre este nuevo paradigma, y con ello, implementar las medidas que sean necesarias para eliminar o, al menos,

¹⁰ Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹¹ Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

¹³ Artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

disminuir, las barreras que impiden o limitan la inclusión de ese grupo en situación de vulnerabilidad.¹⁴

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 establece 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.

Asimismo, consagra 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.¹⁵

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

¹⁴ Cfr. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 140/2023 (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, Undécima Época, Materia Constitucional, Libro 30, octubre de 2023, Tomo II, p. 1718, del rubro "**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. METODOLOGÍA QUE DEBEN SEGUIR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA ESTABLECER AJUSTES RAZONABLES Y MEDIDAS DE APOYO PARA SU PLENA INCLUSIÓN EFECTIVA EN CUALQUIER ÁMBITO.**"

¹⁵Véase 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.**"

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.¹⁶

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 redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹⁷

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 o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.¹⁸

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.¹⁹

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

¹⁶ 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.”**

¹⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 15 *supra*.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ 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.”**

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.²⁰

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.**²¹

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 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

²⁰ 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.”**

²¹ 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.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²²

La igualdad también 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.²³

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

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.²⁵

Defendemos al Pueblo

²² 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.”

²³ *Idem*.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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 Discapacidad²⁶ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están 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 6²⁷ 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.

M É X I C O

²⁶ “**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.

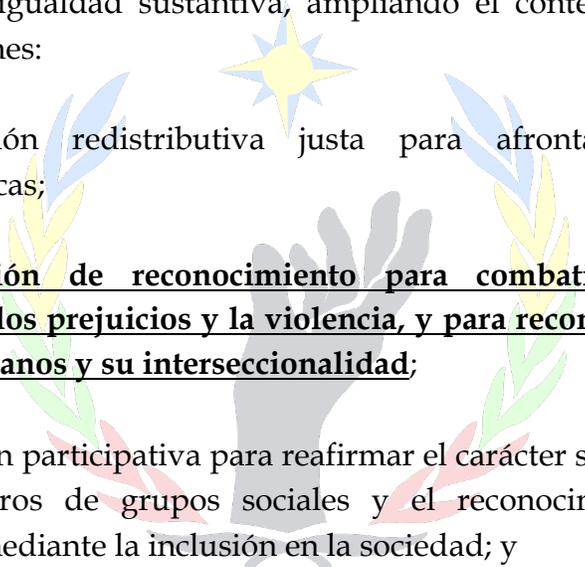
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

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.”

²⁷ 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.

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 sustantiva²⁸.

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
 - d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.²⁹

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

Defendemos al Pueblo

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

²⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 10.

²⁹ *Cfr.* Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 11.

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 políticas³⁰.

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 personas³¹.

En tal sentido, 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 sociedad³².

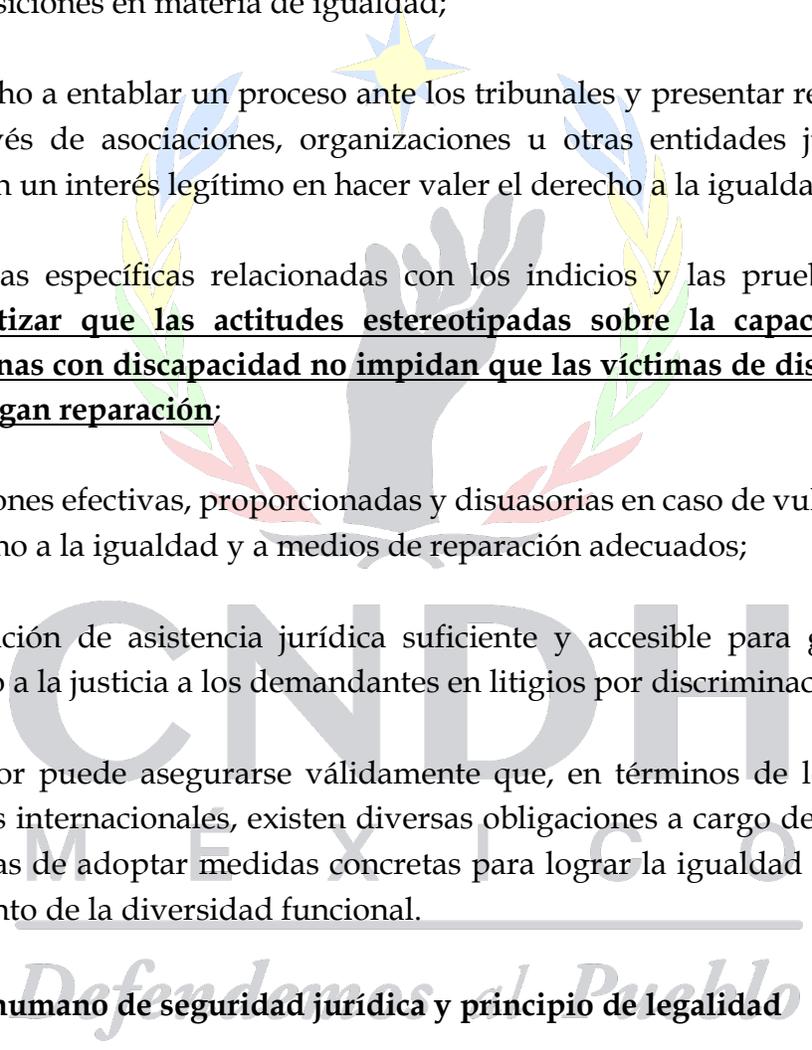
En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- 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;

³⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 14.

³¹ *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.

³² *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.

- 
- 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 discriminación³³.

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 humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 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.

³³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párr. 31.

Es decir, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, pues su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

En ese sentido, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. En realidad, 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Defendemos al Pueblo

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a 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.

Conforme lo hasta aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) 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.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, 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, 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.

D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Una vez explicado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable para analizar el artículo 145, párrafo séptimo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ahora corresponde desarrollar los argumentos que demuestran que no es acorde con ese estándar de validez.

Con ese fin, primero se resumirán los antecedentes y el contexto en el que fue reformada la norma impugnada, después se abundará sobre su contenido y el sistema normativo en el que se encuentra inmersa y, finalmente, se expondrán las razones por las cuales esta Comisión accionante considera que deviene inconstitucional.

A) Antecedentes de la reforma a la norma en estudio

El 10 de junio de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el Decreto Número 569 por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Civil para esa entidad federativa, entre ellos, el artículo 145.

Dicho decreto fue impugnado vía acción de inconstitucionalidad ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz³⁴ y por esta Comisión Nacional³⁵, asignándoles el número de expediente 144/2020 y su acumulada 185/2020, respectivamente. El asunto fue resuelto en la sesión pública celebrada el 30 de mayo de 2022, en el sentido de que resultaban procedentes y parcialmente fundadas.

Es importante destacar que en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 145, en su entonces penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, era violatorio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁶, por lo que declaró su invalidez y precisó que esa declaración no se limitaba a su expulsión del orden jurídico, sino que conllevaba la obligación constitucional de que el Congreso veracruzano tenía que desarrollar la respectiva consulta, cumpliendo con los parámetros establecidos en esa determinación y, con base en sus resultados, emitiera la disposición correspondiente³⁷.

En cumplimiento a esa determinación judicial, según consta en el Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Veracruz³⁸, ese órgano legislativo llevó a cabo diversas actividades³⁹

³⁴ Demanda presentada el 9 de julio de 2020, radicada con el número de expediente 144/2020.

³⁵ Demanda presentada el 3 de agosto de 2020, radicada con el número de expediente 185/2020.

³⁶ Cfr. sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, en sesión pública de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de mayo de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párrafos 90 a 103.

³⁷ Cfr. sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, párrafo 164.

³⁸ Visible en el siguiente enlace:

<https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXVI/GACETA154E.pdf> (Consultado el 14-11-2024)

³⁹ Conforme al Dictamen emitido por el Congreso veracruzano, se realizó lo siguiente:

-
1. En sesión ordinaria celebrada el día 27 de febrero de 2024, la Diputación Permanente de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado emitió el Acuerdo por el que se designó a la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables para realizar los trabajos necesarios para dar cumplimiento a la celebración de una Consulta a Personas con Discapacidad.
 2. El 25 de junio de 2024 se realizó en ese Congreso local un Foro Consultivo dirigido a las personas con discapacidad en el estado de Veracruz, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad, con el objetivo de dialogar respecto a las modificaciones necesarias al artículo 145, penúltimo párrafo, de Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, considerando que la figura de la interdicción está próxima a desaparecer en la legislación local.
 3. Que, para ello, emitió una convocatoria en formatos accesibles (formato de lenguaje claro, video con audio, subtulado y con interpretación en Lengua de Señas Mexicana), misma que fue puesta a disposición de toda la ciudadanía de manera electrónica en un micrositio creado para tal fin, así como en la página oficial de ese Congreso.
 4. El Foro Consultivo fue llevado a cabo de forma presencial y por vía remota (Zoom), cuya finalidad fue escuchar la opinión de las personas con discapacidad en el Estado, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad para analizar y reflexionar sobre la forma idónea de redactar el penúltimo párrafo del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, considerando que la figura de la interdicción está próxima a desaparecer en la legislación local.
 5. Que se registró a un total de 193 personas de manera presencial y 5 de manera virtual, de las cuales 15 se identificaron con una discapacidad auditiva; 45 con una discapacidad motriz; 22 con una discapacidad visual; 4 con una discapacidad psicosocial; 5 se identificaron con una discapacidad de talla baja; 19 personas con discapacidad intelectual, y 88 personas identificadas como familiares, personas que cuidan o apoyan, así como integrantes de organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad.
 6. Que durante la realización del Foro se contó con las medidas para garantizar la accesibilidad en la infraestructura, mediante ascensor, rampas y rutas de acceso libre para personas con discapacidad motriz, así como se implementaron ajustes, tales como la interpretación en Lengua de Señas Mexicana, la presencia de personas facilitadoras para la comunicación de personas con discapacidad intelectual y se brindaron servicios de apoyo, ayuda y acompañamiento a aquellas personas con discapacidad que lo requirieron, para favorecer la comunicación y su acceso a la sede de la actividad, todo lo anterior durante toda la realización del evento.
 7. Que antes de cerrar el Foro Consultivo, se hizo la selección de las personas integrantes del Comité de Seguimiento, el cual trabajaría de manera conjunta con la Comisión Organizadora de la Consulta para llevar a buen término las inquietudes y opiniones planteadas en la Consulta; asimismo, podría colaborar con la comisión dictaminadora dentro del proceso legislativo, pudiendo elegir a un representante para participar durante la discusión del dictamen correspondiente ante el Pleno del Congreso del Estado.
 8. Que el comité de Seguimiento fue integrado por 5 personas con discapacidad, una para cada tipo de ellas (física, psicosocial, intelectual, auditiva y visual), cuyos nombres son: C. Isabel Oyuki Nieto Zárate, C. Yair Alejandro Bañuelos Meza, C. Elda Aleisha Collins Arellano, C. Lucía Borjón López Coterilla y C. Regina Isabel Valdez Ávila.
 9. Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y al Protocolo del Foro Consultivo dirigido a las personas con discapacidad en el estado de Veracruz, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad, con el objetivo de dialogar respecto a las modificaciones necesarias al artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante oficios sin número, se convocó a reunión de trabajo a los Diputados de la Comisión

encaminadas a consultar a las personas con discapacidad respecto del contenido del artículo 145, séptimo párrafo, del Código Civil de esa entidad federativa. De dicho ejercicio parlamentario se obtuvieron, entre otros, los siguientes comentarios de las personas con discapacidad que intervinieron en el Foro⁴⁰:

- “(...) si yo, persona con discapacidad me divorcio, tengo que prever en ese apoyo, cómo se va a resolver si hay hijos y dónde va a quedar la guarda y custodia. Ahora ya puede hacerse este trámite ante notario, como persona con discapacidad, con quién vas a necesitar que te apoye (...)”
- “(...) La redacción podría quedar, que de acuerdo con la sentencia que ya está impuesto quien es la persona que está llevando el juicio de interdicción, que se le dé a la persona con discapacidad quién va a ser su ayuda, o sea, que ella lo proponga en la audiencia del juicio oral, porque en la demanda se propone un convenio para divorciarse, en ese convenio notariado está la posibilidad de resolver acerca de los bienes. (...)”
- “(...) Considero puede quedar al arbitrio del que goce la persona con discapacidad como ayuda para el control y administración de sus derechos y bienes. Que la persona decida a la persona de confianza para su sistema de apoyo en las decisiones. ”
- “(...) cuando ellos tienen la capacidad de hacerlo por ellos mismos; por ello, propongo que cuando estamos en pleno uso de nuestras facultades podamos proponer a alguien que tome decisiones por nosotros, ya sea un amigo o hijo (...)”
- “(...) yo vivo sola, pero me gustaría poder decidir sobre quién pueda estar conmigo; no darle la responsabilidad, pero si la confianza de tomar decisiones cuando yo no pueda hacerlo, cuando tengan alguna discapacidad tengamos confianza en las leyes, pero que únicamente no se quede plasmado, que sea respetado por las autoridades. Que nos vean como seres humanos y que no se vayan por el lado de distorsionar la ley. (...)”

Dictaminadora, así como a los integrantes del Comité de Seguimiento, a realizarse el día 2 de octubre de 2024, a las diez horas, en la Sala de Juntas “Juan de la Luz Enríquez” del Palacio Legislativo del Estado de Veracruz.

10. Que en la reunión de trabajo, el Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, dio a conocer a los integrantes del Comité de Seguimiento, el Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el párrafo séptimo y que adiciona un párrafo, que será el octavo, con el corrimiento del actual octavo a noveno, del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los ciudadanos integrantes del Comité de Seguimiento manifestaron que estaban de acuerdo con el Proyecto de Decreto presentado.
11. El 7 de octubre de 2024 fue aprobado por el Pleno del Congreso Veracruzano el Decreto Número 744 que reforma el párrafo séptimo y que adiciona un párrafo, que será el octavo, con el corrimiento del actual octavo a noveno, del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
12. El 25 de octubre de 2024 se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto Número 744 que reforma el párrafo séptimo y adiciona un párrafo, que será el octavo, con el corrimiento del actual octavo a noveno, del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁴⁰ Se encuentran previstas en el apartado XXIII de las consideraciones del Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Veracruz.

- “(...) quisiera saber cómo se pueden hacer valer esos derechos que tengo como persona y también los de mi hijo. (...)”
- “(...) ¿Por qué surge la necesidad de la tutela? Por ejemplo, cuando te casas y adquieres la discapacidad después o cuando te casas con una persona con discapacidad, me gustaría conocer más el contexto, pues al casarse cada persona busca vivir en plenitud, esto es parte de la vida, y cuando pueda terminar, debiera tener un plan de contención, puede ser por un acuerdo en el matrimonio en el que podamos recomendar que fuera un grupo de personas quien tome las decisiones de cada persona con discapacidad, que se encuentren en este supuesto. (...)”
- “(...) porque esto de la consulta no puede quedar en una sola consulta, se necesitan más para poder abordar el tema, somos varios con discapacidad, (...), estas consultas se tienen que abrir a más municipios, no puede quedar sólo en una sola parte; es muy complejo hablar de esto, en caso de un joven es muy complejo, necesita mayor convocatoria (...)”
- “(...) me gustaría proponer respecto del penúltimo párrafo del artículo 145, a que abra la brecha de la vigilancia de la autoridad resolutora sobre la persona que está determinando de llevar el cuidado para el sistema de apoyo, para la toma de decisiones, ya que por el tiempo los ánimos cambian, lo que suele ser diferente. (...)”
- “(...) Me permito hacer un análisis del penúltimo párrafo del artículo 145 del Código Civil del Estado de Veracruz; mediante el sistema para las personas con discapacidad en este espacio, lo que refiere es que una persona tiene que ser consultada en sus decisiones, por esta razón proponemos la derogación de dicho artículo. (...)”
- “(...) hay que transformar el artículo 145 para el sistema de apoyo a un término de tutela, ya que cuando hay menor de edad con discapacidades es buscar el mejor interés jurídico y personal de las personas, lo que tengo en el entendido que podría desaparecer (...)”
- “(...) expongo ante esta Honorable Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, que queda claro que prohíbe la interdicción la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que los incapaces tienen el derecho de reconocer su capacidad jurídica como sujetos procesales y contemplar su ejercicio, y por lo tanto, se propone derogarlo (...)”
- “(...) Es cierto que las personas con discapacidad deben ejercer todos sus derechos y salvaguardarlos, que tengan todo el apoyo por todos lados y quitar todos los candados. (...)”
- “(...) lo que venimos a ver es lo de la Acción de Inconstitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 145, entonces lo debatible es ver cómo se debe redactar el último párrafo, por esto, entregaré una redacción a este Congreso, la cual traigo impresa, en relación a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad para su ejercicio, en tema de divorcio, cualquiera de los dos lo puede ejercer, pero no por parte del juez, por lo que pido que este párrafo se debe derogar ya que es inconstitucional”

En el Dictamen, el órgano legislativo expresó las siguientes conclusiones a las que llegó tras revisar las participaciones recogidas:

- La importancia de las figuras jurídicas de la tutela y la interdicción, así como las implicaciones que tienen las mismas sobre la vida e intereses de las personas con discapacidad en nuestro Estado.
- Las consecuencias jurídicas que tendría derogar el penúltimo párrafo del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz.
- **Las implicaciones que tendría mantener la redacción de dicho párrafo, tal como se encuentra actualmente.**
- La conveniencia de dividir el texto del párrafo vigente y crear uno adicional, dado que la última parte alude a temas distintos a la tutela.

Asimismo, refirió que al no haber entrado en vigor en el Estado la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y no haber modificaciones al Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la materia, la figura de la tutela sigue estando vigente para esta Entidad Federativa, al menos hasta antes del 1° de abril del 2027, fecha límite que se ha dado a todos los Estados para armonizar su legislación local con el nuevo Código Nacional; por ello, la reforma al artículo 145 debía atender esa situación de manera muy particular.

Atendiendo a estos elementos, se propuso la siguiente redacción:

TEXTO PREVIO A LA REFORMA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 145. (...) (...) (...) (...) (...) (...) (...) Para el caso de mayores con discapacidad, bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas a que se refiere este artículo para su protección; asimismo, la sentencia de divorcio establecerá la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia. (...)</p>	<p>Artículo 145. (...) (...) (...) (...) (...) (...) (...) Para el caso de personas mayores con discapacidad, que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas correspondientes para su protección, de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos.</p> <p>La sentencia de divorcio deberá establecer la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia.</p>

Finalmente, después de haber agotado el referido procedimiento legislativo, el Congreso veracruzano tuvo a bien expedir el Decreto Número 744, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el pasado 25 de octubre de 2024, en los siguientes términos:

“Artículo 145.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Para el caso de personas mayores con discapacidad, que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas correspondientes para su protección, de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos.

(...)

(...).”

Con base en lo anterior, se llega a una primera conclusión consistente en que el texto actual del párrafo séptimo del artículo 145 del Código Civil veracruzano fue producto de un proceso “*de consulta*” a personas con discapacidad, en cumplimiento de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020. Al respecto, debe precisarse que este Organismo Nacional no prejuzga sobre la validez y efectividad de las actividades llevadas a cabo por el legislador veracruzano a efecto de consultar a las personas con discapacidad, ya que será esa Suprema Corte de Justicia de la Nación quien lo determine a partir de las constancias que integran los antecedentes legislativos.

No obstante, a juicio de esta Comisión accionante, el párrafo séptimo del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave contiene vicios de inconstitucionalidad material, dado que resulta incompatible con los derechos reconocidos a las personas con discapacidad.

B. Contenido y sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma impugnada

Para mayor claridad, resulta necesario conocer el contenido textual del artículo 145 del Código Civil impugnado:

“ARTICULO 145

Una vez decretado el divorcio, el órgano jurisdiccional fijará en definitiva la situación de las hijas e hijos, para lo cual se deberá resolver en ésta todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso y en especial a la custodia y al cuidado de las hijas e hijos.

En caso de violencia familiar, la protección para menores incluirá en la sentencia las medidas de seguridad, seguimiento y reeducativas necesarias para evitarla y corregirla, previstas en este Código y en su caso, las consideradas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en términos del artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

De oficio, durante el procedimiento, el órgano jurisdiccional se allegará los elementos necesarios para determinar las medidas de seguridad, debiendo escuchar a ambas partes y a los menores de edad, para evitar conductas de violencia familiar o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando siempre el interés superior de la infancia. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con la madre y el padre⁴¹, salvo que exista peligro para el menor.

Para garantizar el interés superior del menor, se llevará a cabo la celebración de la audiencia de menores, misma que se fijará de oficio o a petición de alguna de las partes; se tomarán en cuenta los preceptos legales estipulados en los artículos 133, 245 y 246 de este mismo Código.

En caso de que el ascendiente, tutor, custodio, depositario, quien tenga o detente la guarda y custodia de hecho o por derecho de una niña, niño o adolescente, no se presente con el mismo a la audiencia, sin causa justificada legalmente, se dará vista a la fiscalía por la misma autoridad, o en su caso bajo querrela o denuncia de las partes, en términos del artículo 329 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En la resolución judicial se fijarán también las bases para actualizar las pensiones compensatoria y alimenticia, así como las garantías para su efectividad. El derecho a esta compensación del cónyuge o la cónyuge deberá durar hasta que el desequilibrio económico se haya resarcido.

Para el caso de personas mayores con discapacidad, que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas

⁴¹La porción normativa “con la madre y el padre” fue declarada inconstitucional en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, en la sesión celebrada el 30 de mayo de 2022 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

correspondientes para su protección, de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos.

La sentencia de divorcio deberá establecer la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia.

El órgano jurisdiccional resolverá sobre la compensación de bienes a que haya lugar que prevé el artículo 142 fracción VI, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso.”

De la disposición normativa transcrita se advierte que establece la obligación de fijar en definitiva la situación de las hijas e hijos a cargo del órgano jurisdiccional que defina el divorcio, para lo cual deberá resolver en la sentencia respectiva todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso y, en especial, a la custodia y al cuidado de esas hijas e hijos.

De manera específica, en el párrafo séptimo de la propia disposición, **prevé que, para el caso de personas mayores con discapacidad bajo la tutela de excónyuges, la persona juzgadora debe establecer las medidas correspondientes para su protección.**

Al respecto, tal como lo refirió el legislador local en el Dictamen correspondiente, el Código Civil veracruzano establece un régimen específico⁴² para personas que viven con alguna discapacidad –el cual se sustenta en el modelo asistencialista y paternalista de esas personas– pues las considera como personas con incapacidad legal, de ahí la necesidad de que se les designe un tutor o representante, por ello esta Comisión Nacional estima que la norma impugnada forma parte de ese andamiaje legal.

Entonces, la disposición impugnada surge como consecuencia del propio sistema normativo vigente en esa entidad federativa, según el cual, se considera necesario que una vez disuelto el vínculo matrimonial en el que uno de los cónyuges fungía como tutor del otro, el juzgador debe precisar en la sentencia de divorcio las medidas correspondientes para proteger los intereses de la persona *incapaz*.

⁴² Conformado por los artículos 379, 380, 384, 385, 386, 387, 388 y 389 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en los que se regula la figura de tutela sobre personas mayores de edad por incapacidad legal derivada de vivir con alguna discapacidad.

C. Inconstitucionalidad de la disposición en estudio

A consideración de este Organismo Autónomo, el párrafo séptimo del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es incompatible con el modelo social de la discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, además de que no otorga certeza jurídica respecto de las medidas de protección que se implementarán a favor de personas con esa condición sujetas a tutela, que disuelvan su vínculo matrimonial. A continuación se transcribe la disposición para su pronta referencia:

“Artículo 145. (...)

Para el caso de personas mayores con discapacidad, que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas correspondientes para su protección, de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos.

(...)”.

Como ya se refirió, dicha disposición fue –según lo dicho por el legislador local en el Dictamen correspondiente– producto de un ejercicio de consulta a personas que viven con alguna deficiencia física, mental, intelectual y/o psicosocial, en cumplimiento de la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020.

Sin embargo, esta Institución Autónoma estima que el hecho de que el Congreso veracruzano haya realizado ese ejercicio participativo tan importante no implica la validez material del producto legislativo, pues se recuerda que las normas deben ser acordes con el parámetro de regularidad constitucional.

En esa virtud y sin ninguna intención de sustituir la voluntad, opiniones ni necesidades de las personas que participaron en el foro respectivo, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada no es compatible con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que, a efecto de garantizar el respeto a los derechos humanos de ese colectivo, se considera pertinente la presente impugnación.

Para sostener el posicionamiento de este Organismo protector de derechos humanos se tiene que partir de las siguientes premisas:

- Desde la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en nuestro sistema jurídico nacional – con rango constitucional en términos de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – el Estado mexicano se obligó a adecuar su normatividad interna a dicho parámetro de validez en materia de discapacidad, cuyo principal objetivo fue superar el modelo asistencialista y paternalista de quienes viven con alguna deficiencia, para transitar a un modelo social y de derechos humanos.
- El modelo social predica 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.
- Igualmente, dicho modelo busca asegurar que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.
- Lo anterior implica hacer esfuerzos tanto de las autoridades como de la sociedad en general para dejar aun lado los estereotipos y estigmas de la discapacidad, con miras a entender que quienes viven con alguna deficiencia son igual que el resto de las personas, por lo que se debe garantizar el mismo trato o, en su caso, adoptar medidas para disminuir o eliminar las barreras a las que se enfrentan.
- Particularmente y de manera primordial, en su artículo 12 la aludida Convención prevé como derecho humano de quienes viven con alguna deficiencia física, mental, intelectual y/o psicosocial, el igual reconocimiento como persona ante la ley que el resto, por lo que se exige, primero, que se les reconozca en todo momento su personalidad y capacidad jurídica para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; segundo, la prohibición de negar o desconocer ese derecho humano, en todo caso y frente a situaciones particulares, se deberá de adoptar un sistema de apoyo mediante el cual se les apoye o facilite el ejercicio de sus derechos.
- Por tanto, actualmente en nuestro país no existe justificación constitucional que permita negar, desconocer o restringir la capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad, sino todo lo contrario, es obligación de las autoridades adoptar medidas necesarias (como legislar) a efecto de

garantizar el pleno ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que forman parte de ese grupo en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, de la interpretación teleológica y sistemática del párrafo séptimo del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se advierte que **no busca adecuarse al modelo social de la discapacidad**, sino por el contrario, se pretende justificar su validez sustentándola en el sistema normativo civil vigente que, como se refirió, se caracteriza por considerar que el hecho de vivir con alguna deficiencia genera la incapacidad para el ejercicio de la capacidad jurídica de esas personas.⁴³

Lo anterior es corroborado por el propio legislador veracruzano en el apartado XXXVII de las consideraciones del Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Veracruz, por el que se aprobó la reforma al artículo impugnado, en los siguientes términos:

“(...) los autores de la multicitada Iniciativa, consideran que, al no haber entrado en vigor aún para el Estado la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y no haber modificaciones al Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la materia, la figura de la tutela sigue estando vigente para esta Entidad Federativa, al menos hasta antes del 1° de abril del 2027, fecha límite que se ha dado a todos los Estados para armonizar su legislación local con el nuevo Código Nacional; por ello, la reforma al penúltimo párrafo del artículo 145 debe atender esta situación de manera muy particular.”

Es decir, partiendo de lo previsto en los artículos 379, 380, 384, 385, 386, 387, 388 y 389 del Código Civil para el Estado de Veracruz vigente (en los que se regula la figura de tutela sobre personas mayores de edad por incapacidad legal derivada de vivir con alguna discapacidad), se colige que la disposición en estudio se sustenta en un modelo que ya no tiene cabida en nuestro sistema constitucional, ya que parte de la sustitución de la voluntad de las personas con discapacidad.

La persistencia de ese modelo tiene las siguientes consecuencias: a) brinda un trato de personas incapaces a personas con discapacidad, b) posiciona a esas personas

⁴³ Esta situación surge como consecuencia de una confusión entre lo que implica la capacidad legal y la capacidad mental, no obstante, de acuerdo con la Observación General 1, la capacidad jurídica es la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones y de poder ejercerlos mientras que la capacidad mental es la aptitud de una persona para poder tomar decisiones, varía según cada persona y su contexto.

Por lo anterior, conforme al nuevo paradigma de la discapacidad, el hecho de vivir con alguna deficiencia no implica es una condicionante para restringir o limitar el ejercicio de la capacidad jurídica.

como sujetos de protección y c) les da un trato diferenciado en relación con el resto de las personas para ejercer su capacidad jurídica.

De esa manera, una de las consecuencias que genera la disposición en estudio es que continúa posicionando a las personas con discapacidad divorciadas como sujetos de protección y no de derechos. Ello se debe a que la persona bajo tutela –por haber sido declarada previamente como incapaz– quedará en ese mismo estatus jurídico a pesar de que quien ejercía como tutor o tutora –por ostentar la calidad de cónyuge– ya no tiene la obligación de desempeñar ese cargo⁴⁴, ya que a efecto de no *dejarlos en un estado de indefensión respecto del ejercicio de sus derechos*, la normativa civil continúa brindándoles un trato de personas con incapacidad legal, lo que hace necesario que se les dicten medidas *para su protección*, lo cual es contrario al modelo social de la discapacidad.

Debe tenerse claro que no es justificación válida el que el legislador local mencione que el sistema jurídico vigente en la entidad continúe previendo la institución jurídica de interdicción y tutela, pues es de explorado derecho que se trata de sistemas inconstitucionales⁴⁵ que vulneran los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad, principalmente el reconocimiento de su capacidad jurídica en plena igualdad de condiciones que las demás.

⁴⁴ De conformidad con el artículo 395 del Código Civil para el Estado de Veracruz el cónyuge sólo tendrá obligación de desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge, por lo que, una vez disuelto el vínculo matrimonial, quedará libre de dicha obligación.

⁴⁵ Véanse los siguientes criterios jurisprudenciales:

- *“ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23, 450, FRACCIÓN II, 462, 466, 467 Y 635 DEL CÓDIGO CIVIL, 902, 904 Y 905 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, AMBOS PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE ESTABLECEN ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCEDIMENTALES DE SU REGULACIÓN, CONTRAVIENEN EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PLENA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD, ADEMÁS DE QUE AFECTAN EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS.”*
- *“DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NO PROCEDE LA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DEL ESTADO DE INTERDICCIÓN REGULADO EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.”*
- *“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FIGURA DE "ESTADO DE INTERDICCIÓN" NO ES ARMONIZABLE CON LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.”*
- *“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FIGURA DE "ESTADO DE INTERDICCIÓN" FOMENTA ESTEREOTIPOS QUE IMPIDEN SU PLENA INCLUSIÓN EN LA SOCIEDAD.”*
- *“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DE INTERDICCIÓN VULNERA SU DERECHO A UNA VIDA INDEPENDIENTE Y A SER INCLUIDAS EN LA COMUNIDAD AL NEGARLES LA CAPACIDAD JURÍDICA.”*

De hecho, en atención a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente al principio de progresividad de la materia, el legislador veracruzano tiene la obligación de armonizar la legislación civil de la entidad al nuevo paradigma de la discapacidad, a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos de ese colectivo.

Por ende, el Congreso local no solo tenía la oportunidad, sino la obligación de legislar en ese sentido, en plena observancia del parámetro de regularidad en materia de discapacidad y, sobre todo, tomando en cuenta las opiniones y preocupaciones vertidas por las propias personas con discapacidad que asistieron al foro, quienes manifestaron: a) desconocimiento de qué pasará con el ejercicio de sus derechos una vez que se lleve a cabo el divorcio, b) propusieron que sean ellas mismas quienes decidan las medidas o sistemas de apoyo para el ejercicio de sus derechos, c) llevar a cabo más foros por la complejidad del tema, d) el establecimiento de medidas de vigilancia sobre quien las apoyará en el ejercicio de sus derechos (salvaguardias), y e) también propusieron la derogación de la norma impugnada, por no adecuarse a sus derechos humanos.

De ahí que, para este Organismo Autónomo, más allá de que la norma pudiera parecer congruente con el sistema legal vigente, lo cierto es que es deficiente y se aleja del parámetro de regularidad constitucional en materia de discapacidad, patentizando que se erige como una barrera legal que limita el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad, que se encuentran en esa situación jurídica concreta.

Dicho en otras palabras, la disposición en estudio es frontalmente incompatible con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que dispone como derecho humano de ese colectivo el reconocimiento de su capacidad jurídica en todo momento. La interpretación respecto de esa disposición realizada por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en el sentido de que debe reconocerse la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, sin que se sustituya su voluntad, **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.**⁴⁶

⁴⁶ Tesis de jurisprudencia a./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, Libro 20, diciembre de 2022, Tomo I, p. 1195, del rubro: “*PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TIENEN CAPACIDAD JURÍDICA PARA*”

Así, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de ese Alto Tribunal, las figuras del estado de interdicción y tutela son inconstitucionales porque vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho de igual reconocimiento previsto en el artículo **12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**. Entonces, la exigencia de que las personas tengan que ir al juicio de cese de interdicción antes de poder acudir a cualquier tipo de procedimiento judicial **constituye un requisito obstaculizador carente de proporcionalidad y, por tanto, violatorio del derecho de acceso a la jurisdicción**. Además, representa una carga (económica y social) adicional para las personas que pueden encontrarse ya en una situación de vulnerabilidad derivada tanto del propio estado de interdicción como de exclusión social.

Es importante destacar que el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos; así, la limitación para el acceso a la jurisdicción (aunque sea sólo por el tiempo en el que se tramite el cese) resulta injustificada, de manera que en los casos en los que Jueces y Juezas – locales o federales– reconozcan capacidad jurídica para actuar en un juicio a una persona sujeta al estado de interdicción o tutela deberán garantizar las condiciones de accesibilidad a la justicia bajo lo previsto en la Convención, con la posibilidad de realizar ajustes al procedimiento de considerarlo necesario.

Además, como consecuencia de lo anterior, la norma también brinda un trato diferenciado en perjuicio a las personas que se encuentran en esa situación, pues derivado de su *incapacidad legal* (por vivir con una discapacidad) se les deberán dictar medidas de protección, lo cual no acontece con cualquier otra persona que decida divorciarse.

En efecto, el Código Civil veracruzano no prevé que en las sentencias de divorcio entre personas que no se encuentran en situación de discapacidad se les tengan que determinar medidas de protección, sino que basta con resolver sobre la disolución del vínculo matrimonial y cada uno decidirá conforme a su voluntad el desarrollo de su plan de vida y el ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, tratándose de personas sujetas a tutela (*incapaces*), de acuerdo con la norma en combate, sí es necesario que en la sentencia se le determinen esas medidas

COMPARECER EN CUALQUIER JUICIO, AUNQUE SE ENCUENTREN FORMALMENTE SUJETAS AL ESTADO DE INTERDICCIÓN.”

a efecto de “protegerlas” pues, conforme al sistema jurídico vigente, siguen siendo personas con incapacidad legal, por lo que resulta irrelevante que al final de la norma se haya establecido que esas medidas serán *en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos*.

Así, toda vez que la norma genera un trato diferenciado en perjuicio de las personas con discapacidad, es que se considera vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de ese colectivo, ya que los posiciona en un estado de protección por la condición con la que viven, lo cual no acontece con el resto de las personas.

Debe precisarse que este Organismo Nacional no desconoce que las necesidades de cada persona en esa situación son distintas en mayor o menor medida, pues dependen totalmente de la deficiencia con la que viven y la discapacidad a la que se enfrentan surgidas por las barreras que se les imponen, por lo que el apoyo que se les brinde deberá ser proporcional en cada caso particular. En esa virtud, a las personas con discapacidad que se divorciaron de quien ejercía como su tutor o tutora, se les debe reconocer –en términos del artículo 12 de la Convención de la materia– su derecho a decidir por ellos mismos los apoyos que requieran, además de llevar a cabo los ajustes necesarios en el procedimiento jurisdiccional a fin de garantizar que actúen de manera independiente y no condicionar el establecimiento únicamente a medidas de protección en términos del Código Civil vigente.

Finalmente, se estima que la norma genera inseguridad jurídica en perjuicio de las personas con discapacidad que se divorcian, pues no se conoce a qué se refiere el legislador con “medidas de protección” ni, en su caso, cuáles son éstas y cómo se conformarán o definirán. De ahí que no se brinda certeza a las personas que puedan encontrarse en esa circunstancia respecto de que pasará con ellos una vez disuelto el vínculo matrimonial, siendo este un tema de preocupación expresado por las personas con discapacidad que participaron en el foro llevado a cabo por la autoridad legislativa.

Máxime que no se advierte que para determinar dichas medidas de protección se dé participación directa a las personas con discapacidad que se encuentren en esa situación, por ende, su determinación podría quedar al arbitrio de la persona juzgadora.

La situación descrita es contraria al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, que obligan al legislador a crear normas claras que doten de certidumbre jurídica a sus destinatarios y se evite una aplicación arbitraria, lo cual no acontece en el presente asunto.

De cualquier forma, se reitera, al margen de que la norma resulta claramente imprecisa y deficiente, lo cierto es que ésta no se ajusta al modelo social de la discapacidad ni atiende a las observaciones y opiniones expresadas por las personas con discapacidad en el foro llevado a cabo por el legislador veracruzano en cumplimiento a la sentencia de la inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020.

Se insiste que la norma es inconstitucional dado que se aleja del modelo social de la discapacidad, pues aun cuando se establezcan esas medidas de protección – cualesquiera que sean – **siempre deberán guardar conformidad con la legislación vigente**, es decir, **con lo previsto en el Código Civil veracruzano que conserva las instituciones jurídicas de tutela e interdicción, impuestas a personas con discapacidad consideradas con incapacidad legal**, lo que es contrario a sus derechos humanos.

En conclusión, al haber quedado demostrado que el párrafo séptimo del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no es congruente con el parámetro de regularidad constitucional vigente en materia de discapacidad, este Organismo Nacional sostiene que debe ser declarado inconstitucional y por consecuencia, expulsado del sistema normativo de la entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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).
2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.



CVA