

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 25 de septiembre de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 diversos artículos de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 308, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 27 de agosto de 2025.

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 4º 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 y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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.	Derecho fundamental que se estima violado.....	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.	Concepto de invalidez.	6
	A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad ...	8
	B. Análisis de las normas impugnadas por ausencia de consulta en materia de discapacidad.....	20
A N E X O S.....		36

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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.

Ma. 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 Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

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

Artículos 3, fracciones I, en la porción normativa *“con capacidad de ejercicio y en pleno uso de sus facultades mentales,”*, IV, en la porción normativa *“con capacidad de ejercicio, en pleno uso de sus facultades mentales,”*; 6, en la porción normativa *“, en pleno uso de sus facultades mentales,”*; 8, fracción III; 14, fracción II; 15, fracciones II y III; 16, fracción III; 17, en la porción normativa *“que tiene plena capacidad de ejercicio,”*; 22; 23; 26, fracciones I, en la porción normativa *“con pleno uso de sus facultades mentales y con capacidad de ejercicio,”*, y II, en la porción normativa *“o del declarado legalmente incapaz,”*; 28, fracción IV, y 29, fracciones II y III, de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 308, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 27 de agosto de 2025.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derecho fundamental que se estima violado.

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

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 disposiciones 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 miércoles 27 de agosto de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 28 del mismo mes, al viernes 26 de septiembre 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

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

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 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

(...)."

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.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las disposiciones impugnadas de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas inciden directamente en los derechos de las personas con discapacidad al igual reconocimiento de su capacidad jurídica y a que se adopten las medidas de accesibilidad necesarias a su favor, por su inclusión o exclusión, según corresponda, en realización de la declaración de voluntad anticipada. Por tanto, es claro que se trata de medidas legislativas que ameritaban la realización de una consulta previa conforme al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A pesar de lo anterior, de la revisión de los antecedentes legislativos que dieron origen a la indicada Ley, no se advierte que el Congreso local haya llevado a cabo dicho proceso consultivo, en contravención al derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de leyes que les concernieran, en términos del aludido instrumentos internacional.

En este único concepto de invalidez se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que los artículos impugnados de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas devienen inconstitucionales, por no haber sido producto de un ejercicio previo de consulta a las personas con 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.

A juicio de esta Comisión accionante, es necesario que el Máximo Tribunal de nuestro país analice la validez de los preceptos normativos impugnados de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas, porque el alcance que tendrá esta resolución permitirá no solo continuar delineando el núcleo esencial del **derecho a la consulta a las personas con discapacidad**, sino también vislumbrar con suficiente claridad la importancia que este tiene para garantizar otros derechos que se les reconocen, como en la especie es el igual reconocimiento de la capacidad jurídica y el establecimiento o adopción de medidas de accesibilidad que requiere ese colectivo, de modo que nuestro sistema normativo sea compatible con los compromisos adoptados por el Estado mexicano al suscribir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Cuando esta Comisión Nacional alega la posible inconstitucionalidad de una norma general por falta de consulta a las personas con discapacidad, no pretende de ninguna manera perjudicar a ese sector de la población, sino por el contrario, se busca **hacer efectivo el derecho que tienen de participar directamente en la adopción de decisiones públicas que les atañen de forma especial**; sobre todo, teniendo en cuenta que este Organismo Autónomo **tiene la encomienda constitucional de promover la protección y observancia de todos los derechos humanos reconocidos en el parámetro de control de constitucionalidad, como lo es el de consulta a las personas con discapacidad.**

Por ende, el deber de cumplimiento que tienen las autoridades estatales de celebrar la consulta en esta materia no puede soslayarse dado que no es opcional, ni es posible acotar los alcances de este derecho humano a una simple exigencia de tipo “formal” en el procedimiento de creación de leyes: admitir esta postura acabaría por restar eficacia al propio derecho y terminaría por desconocer la razón de ser de su consagración constitucional y convencional, que no es otro que brindar a las personas con discapacidad la posibilidad real de participar eficaz y plenamente, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, en

la toma de decisiones sobre todas aquellas cuestiones que tendrán incidencia en su vida diaria.

Es verdad que el derecho a la consulta tiene un aspecto *instrumental* por su innegable utilidad para garantizar otros derechos reconocidos; sin embargo, también constituye un **auténtico derecho fundamental** (sustantivo) de las personas con discapacidad que materializa su derecho a participar activa y genuinamente en la formulación de todas aquellas decisiones que afectan su vida, lo cual constituye la piedra angular de la Convención referida.

A lo anterior hay que agregar el contexto normativo en el que se encuentran inmersas las normas, en el entendido de que forman parte de una regulación vinculada con la decisión libre de las personas de no someterse a tratamientos médicos en determinadas situaciones. Así, era necesario que se consultara a las personas con discapacidad sobre cómo debía regularse su intervención en ese procedimiento para garantizar su derecho a decidir sobre el o los tratamientos y cuidados de salud respectivos, con la misma dignidad que el resto de las personas que suscriban ese documento.

Aclarado lo anterior, el estudio que nos ocupa debe responder a diversas interrogantes que nos permitirán llegar a la conclusión de que varias disposiciones ameritaban la realización de una consulta y, por tanto, resultan inconstitucionales al no haberse llevado a cabo. Con ese objetivo, en la presente exposición primero se abundará sobre el contenido del derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad; posteriormente se analizarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

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

Con el propósito de evidenciar el problema constitucional que nos ocupa, debemos empezar por explicar cuál es el contenido y alcance del derecho a la consulta a las personas con discapacidad, el cual ha tenido un importante desarrollo jurisprudencial en nuestro país en años recientes.

Para desentrañar los alcances del derecho a la consulta a favor de las personas con discapacidad y la correlativa obligación a cargo del Estado de efectuarla, es

relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos del indicado colectivo.

Al respecto, 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.

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.

Entre esos derechos reconocidos a favor de las personas con discapacidad se encuentra el plasmado en el **artículo 4.3 de la Convención multirreferida**⁶, que establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas,

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

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.

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, que por su relevancia se transcribe a continuación:

"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."

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 consonancia con lo anterior, 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 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.**

En vista 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

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, (...)

⁸ Tesis 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 AQUÉLLOS, 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

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.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la **Observación General Número 7**¹¹, 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 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

Igualmente, 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

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.

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.¹⁴

Además, el indicado Comité 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 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. De esta manera, 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.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

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 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

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.

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 el mismo sentido, la **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad** establece el deber de los Estados parte de promover la participación de las personas con discapacidad, así como de organizaciones que las representan, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas estatales, como se desprende de la siguiente transcripción:

“ARTÍCULO V

1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. (...)”

Hasta lo aquí expuesto, es indudable que el parámetro de control de regularidad constitucional reconoce a las personas con discapacidad el derecho a ser consultadas, porque con ello se **promueve directamente su participación plena y efectiva que entraña su inclusión en distintos órganos de decisión**, y no solo eso, sino que **implica el reconocimiento de su capacidad jurídica, justamente porque les permite participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación.**

En tal sentido, el derecho a la consulta conlleva la obligación del Estado de tomar en cuenta la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones sobre cualquier medida y política pública que les interesen por incidir en su vida, esto es, que tal como lo refiere el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, engloba a **toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a dicho colectivo.**

En la especie, dado que esta Comisión Nacional acude ante ese Alto Tribunal para que como Máximo intérprete de la Constitución Federal defina si las normas impugnadas son inconstitucionales, nos centraremos en destacar algunos lineamientos que rigen el ejercicio del derecho a la consulta, así como las

obligaciones correlativas a ese derecho cuando se trata de medidas legislativas específicamente.

Sobre ese tema, en el **Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo**, en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, se estableció 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

Por su parte, en relación con los procedimientos legislativos, en el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, se señaló:

“Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

(...)

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean

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.

conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

*Énfasis añadido.

Consecuentemente, la obligación de consultar a las personas con discapacidad tratándose de medidas legislativas implica, además, deberes a cargo de los Congresos de implementar otros mecanismos que faciliten o permitan la participación plena de dicho sector y garanticen su derecho de accesibilidad; así como incluir amplia participación de las personas con discapacidad en las diversas fases del procedimiento legislativo, y por último, incluir expresamente disposiciones en sus reglamentos para permitir esa participación.

Hasta aquí, 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 de ese Máximo Tribunal.²⁰

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.

En cuanto a los elementos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es importante mencionar que la anterior integración del Máximo Tribunal constitucional del país desarrolló pautas de suma relevancia²¹ que pueden guiar a las autoridades, así como a las personas con discapacidad que intervienen en el proceso consultivo, a la realización eficaz de la consulta y de las que, dependiendo de su observancia, puede resultar válida o inválida, las cuales son:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer 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.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, 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 con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible 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

²¹ A partir de 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.

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, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo 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.

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone 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 las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** 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.

Es menester puntualizar que esta obligación 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. Esto se debe a que 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 toda clase de medidas o políticas públicas 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.

Como corolario de todo lo previamente expuesto sobre los alcances e implicaciones del derecho a la consulta, se resalta que:

- a) 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.**
- b) 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.

A la luz de los parámetros desarrollados, a continuación se analiza si las normas combatidas son o no compatibles con el derecho que tienen las personas con discapacidad a ser consultadas.

B. Análisis de las normas impugnadas por ausencia de consulta en materia de discapacidad

Lo explicado en el apartado anterior permite afirmar que 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.

En ese orden de ideas, en esta sección procederemos a estudiar si los artículos impugnados de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas son acordes con el estándar constitucional. Para ello, se debe esclarecer si tales preceptos inciden en los intereses de ese colectivo a tal grado que actualizaba la obligación de realizar una consulta, y de resultar afirmativa esa primera cuestión, determinar si ese ejercicio se llevó o no a cabo.

De esa manera, primero es indispensable comprobar si efectivamente estamos en presencia de medidas legislativas **susceptibles de impactar directamente a las personas discapacidad que habitan en el estado de Chiapas**. Con ese fin, es menester explorar su contenido normativo, por lo que a continuación se transcriben:

“Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Acta de voluntad anticipada: Documento elaborado y emitido por la Institución de Salud, suscrito ante el médico tratante, en el que cualquier persona con capacidad de ejercicio y en pleno uso de sus facultades mentales, manifieste la decisión libre consciente e informada de someterse a tratamientos de cuidados paliativos y rechazar medidas de extraordinario o tratamientos curativos, en caso de padecer una enfermedad incurable o terminal;

II. a III. (...)

IV. Documento de voluntad anticipada: Es el documento suscrito por cualquier persona, con capacidad de ejercicio, en pleno uso de sus facultades mentales, o por las personas legalmente facultadas para suscribirlo, ante Notario Público o ante la institución de salud, con la presencia de dos testigos, a través del cual se manifiesta la voluntad, libre, inequívoca, consciente e informada, a rechazar un determinado tratamiento médico, que prolongue de manera innecesaria y sin fines terapéuticos, la vida del enfermo;

(...)”

“**Artículo 6.** Toda persona mayor de edad, en pleno uso de sus facultades mentales, puede, en cualquier momento e independientemente de su estado de salud, suscribir el documento de voluntad anticipada ante Notario Público o institución de salud pública o privada mediante documento de voluntad anticipada, mismo que puede ser revocado en cualquier momento.”

“**Artículo 8.** El Personal autorizado tendrá las siguientes obligaciones específicas:

I. a II. (...)

III. Constatar que se encuentre en pleno uso de sus facultades mentales;
(...)”

“**Artículo 14.** El cargo de representante concluye:

I. (...)

II. Por incapacidad legal del representante, declarada judicialmente;

(...)”

“**Artículo 15.** No podrá ser representantes de la ejecución del documento de voluntad anticipada:

I. (...)

II. Los que se encuentren en estado de interdicción, y

III. Los incapaces declarados judicialmente.”

“**Artículo 16.** No podrán ser testigos en los formatos de voluntad anticipada:

I. a II. (...)

III. Los incapaces declarados judicialmente.”

“**Artículo 17.** El Notario Público deberá verificar la identidad de la persona solicitante, que tiene plena capacidad de ejercicio, y que su voluntad se manifiesta de manera libre, consciente, inequívoca e informada, al momento de la suscripción del documento de voluntad anticipada.”

“**Artículo 22.** Cuando la persona solicitante fuese sorda, mientras sepa leer, dará lectura al documento de voluntad anticipada, con la finalidad de que se imponga de su contenido; si fuera mudo, no supiere o no pudiese leer, designará una persona que lo haga a su nombre, lo que se asentará.”

“Artículo 23. Cuando la persona solicitante sea invidente, se dará lectura al documento de voluntad anticipada dos veces: una por el Notario Público, como está establecido en la presente Ley, en igual forma, por uno de los testigos u otra persona que la persona solicitante designe.”

“Artículo 26. El documento de voluntad anticipada ante la Institución de Salud, podrá suscribirlo:

*I. Cualquier persona mayor de edad **con pleno uso de sus facultades mentales y con capacidad de ejercicio** que se encuentre enferma en situación terminal, siempre que lo haga constar con el certificado emitido por el médico tratante y con el diagnóstico que le haya sido expedido por la Institución de Salud;*

*II. Los padres o tutores de la persona menor de 18 años **o del declarado legalmente incapaz**, cuando se encuentre en situación terminal comprobable con el certificado emitido por el médico tratante y con el diagnóstico que le haya sido expedido por la Institución de Salud.*

(...)”

“Artículo 28. No podrán ser testigos en los formatos de voluntad anticipada:

I. a III. (...)

IV. Los incapaces declarados judicialmente.”

“Artículo 29. No podrá ser representantes de la ejecución del documento de voluntad anticipada:

I. (...)

II. Los que se encuentren en estado de interdicción; y

III. Los incapaces declarados judicialmente.”

De lo trasunto es posible desprender que las disposiciones impugnadas establecen que cualquier persona puede solicitar el documento o acta de voluntad anticipada, sin embargo, ello está sujeto a que **tengan capacidad de ejercicio y se encuentren en pleno uso de sus facultades mentales.**

En el caso de las **personas con discapacidad visual, de habla o auditiva se regulan medidas de accesibilidad para que puedan imponerse del contenido del acta** antes de ser suscrita.

También, se dispone que la persona suscriptora del acta de voluntad anticipada debe designar a un representante y a dos testigos. Al respecto, en cuanto al

primer carácter, no podrá ser ocupado por quienes se encuentren en **estado de interdicción ni por los que tengan incapacidad legal declarada judicialmente**, este último supuesto también es obstáculo para ser testigo.

Aclarado el contenido de las normas, para proseguir con nuestro estudio, debemos tener presente que por **personas con discapacidad** se entiende a **aquellas que tienen deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial**, ya sea permanente o temporal, **que resultan 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 personas**²².

Con base en los elementos anteriores, podemos observar que en algunos casos es evidente que las normas van dirigidas a las personas con discapacidad, ya que se refieren expresamente a quienes viven con una deficiencia auditiva, de habla y visual. Empero, en otros supuestos la referencia a dicho grupo en situación de vulnerabilidad es implícita, al incluir en el texto legal términos como *“incapaces declarados judicialmente”, “los que se encuentran en estado de interdicción”, “declarado legalmente incapaz”, “con pleno ejercicio uso de sus facultades mentales” y “con capacidad de ejercicio”,* lo que amerita una explicación más puntual.

A efecto de dotar de contenido las anteriores expresiones, es pertinente comprender en primer lugar el tratamiento que les asigna el sistema legal en la referida entidad federativa. Debido a que el artículo 4 de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas establece que el Código Civil local es de aplicación supletoria, debemos remitirnos a lo que este dispone sobre la *incapacidad*.

Conforme al artículo 445 del Código Civil chiapaneco, las personas que **tienen incapacidad legal** y natural son:

- Las niñas, niños y adolescentes.

²²Cfr. 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.

- Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que, por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental, o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla.
- Los sordomudos que no saben leer ni escribir.
- Los ebrios consuetudinarios, y los que habitualmente hacen uso de inmoderado de drogas o enervantes.

A partir de esas previsiones y de otras normas sobre la regulación del **estado de interdicción y sus efectos** que se encuentra en diversos artículos de la aludida Codificación civil local, se repara en que tiene las siguientes características:

- Constituye una restricción al ejercicio de la personalidad jurídica, pues los “incapacitados” podrán ejercer sus derechos por medio de sus representantes. Ello significa que no podrán ejercer sus derechos o contraer obligaciones directamente²³.
- Las personas mayores de edad que tienen algún “*padecimiento o trastorno mental o presentare una capacidad especial diferente*” podrán ser sujetos de un juicio de interdicción en donde se designará un tutor, únicamente terminará ese estado por sentencia definitiva que se pronunciará en juicio, y por la muerte del interdicto²⁴.
- La persona tutora de quien se encuentran en estado de interdicción está obligada a presentar ante el Juez de lo familiar un certificado médico en que se pueda verificar el estado de salud del *interdicto*, además deberá de presentar un informe de rendición de cuentas de los bienes de quien se encuentran en ese estado²⁵.

Además, el artículo 444 del Código Civil local establece que serán **objeto de tutela** *quienes no estando sujetos a la patria potestad tienen incapacidad legal y natural o solo la primera para gobernarse a sí mismos*, y su propósito es la guarda

²³ Artículo 21 del Código Civil del Estado de Chiapas.

²⁴ Artículo 460 y 461 del Código Civil del Estado de Chiapas.

²⁵ Artículo 540 Código Civil del Estado de Chiapas.

de la persona y de sus bienes, así como de representación interina del “incapaz” en los supuestos que establece la ley.

De lo anterior, es claro que **las personas mayores de edad con incapacidad legal, que se encuentran en estado de interdicción y/o sujetas a tutela** – en términos de ese ordenamiento – **son aquellas que tienen alguna discapacidad** mental, física, sensorial, intelectual, emocional, o varias de ellas a la vez, y derivado de ello se les considera “no aptas” para ejercer sus derechos por sí mismas, por lo que la persona tutora es la encargada de cuidar de su persona y bienes.

A mayor abundamiento, es indudable que en el sistema normativo civil descrito anteriormente y a partir de él lo dispuesto en otras legislaciones (como en los artículos 3, fracciones I, y IV, 6, 8, fracción III, 17, y 26, fracción I, de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas) se ha acuñado el uso de expresiones tales como “*en pleno uso de sus facultades mentales*” o “*con capacidad de ejercicio*”, por ejemplo, para referirse **a las personas con determinada discapacidad**.

Lo anterior se debe a que dichas referencias tradicionalmente han sido empleadas para justificar la limitación o incluso, la privación de la capacidad jurídica de las personas con determinadas discapacidades en su modalidad de *capacidad de ejercicio*. Ello se debe a que, por mucho tiempo, las leyes han fijado una postura que coloca a personas con discapacidades cognitivas o mentales – principalmente–, en una situación de desventaja histórica, porque las considera imposibilitadas de tomar sus propias decisiones.

Ello se debe a que las legislaciones han mezclado las definiciones de “capacidad mental” y “capacidad jurídica”, lo que ha causado que la discapacidad de la persona o su aptitud para adoptar decisiones sean usadas como motivos legítimos para negar la capacidad jurídica, de modo que cuando se considera que una persona tiene una aptitud “deficiente” para adoptar decisiones (a menudo a causa de una discapacidad cognitiva o psicosocial), se le retira su capacidad jurídica mediante el estado de interdicción²⁶.

²⁶ Sentencia dictada en el amparo en revisión 1368/2015, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de marzo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 96.

En ese sentido, el exigir a una persona que esté *en pleno uso de sus facultades mentales* o que sea *capaz mentalmente*, asociada al concepto de *capacidad de ejercicio* para la realización de determinados actos, invariablemente afectará desproporcionalmente a las personas con discapacidad mental, psicosocial o cognitiva, quienes se verán privadas o excluidas de ese régimen, debido a que esa deficiencia se emplea como justificación para negarles su capacidad jurídica.

Hasta lo aquí apuntado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que las normas combatidas sí se relacionan directamente con las personas con discapacidad. Sin embargo, estudio que nos ocupa debe complementarse analizando cómo es que lo que prescriben tales normas **incide en los intereses de ese colectivo**.

De la lectura de las normas impugnadas, así como del análisis integral del sistema jurídico al que pertenecen, podemos advertir que tienen efectos claros en las personas con discapacidad, debido a que:

- El procedimiento relativo al levantamiento del documento de voluntad anticipada excluye a las personas con discapacidad, particularmente mental o psicosocial, de participar en él plenamente y de forma directa, puesto que la Ley combatida, al igual que la codificación civil, equipara la capacidad jurídica con la capacidad mental, de tal modo que las personas con determinadas deficiencias se consideran “incapaces” y, por tanto, no tiene capacidad de ejercicio. Ello supone una sustitución completa de su voluntad, pues únicamente podrán ejercer sus derechos mediante sus representantes.

Lo anterior se acredita en varias partes de la ley. En particular, destacamos lo previsto en los artículos 3, fracciones I y II, 6 y 26, de los que se desprende que el “Acta de voluntad anticipada” y el “Documento de voluntad anticipada” solo pueden emitirse y suscribirse por *personas con capacidad de ejercicio y en pleno uso de sus facultades mentales*.

Por ello es que la fracción II del artículo 26 faculta a los tutores “del declarado legalmente incapaz” para suscribir el documento de voluntad anticipada cuando se encuentre en situación terminal comprobable con el certificado emitido por el médico tratante y con el diagnóstico que le haya sido expedido por la Institución de Salud pública o privada.

Congruente con este sistema, las personas consideradas “incapaces” no pueden intervenir como representantes ni testigos.

- De igual manera, los artículos 22 y 23 establecen previsiones especialmente dirigidas a personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, al especificar cómo debe darse lectura al documento de voluntad anticipada.

Sobre esas bases, **es claro que las disposiciones impugnadas están dirigidas a las personas son discapacidad** y no solo eso, sino que **impactan directamente en su vida al desconocer**, por una parte, **su capacidad jurídica**, y por otro, **al establecer medidas aplicables específicamente a ellas** cuando quienes suscriban el documento tengan deficiencias auditivas o visuales.

Lo anterior es suficiente para actualizar la obligación a que refiere el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que es inconcuso que estamos en presencia de legislación estrechamente vinculada con los derechos de las personas con discapacidad.

Recordemos que conforme a la Observación general núm. 7 *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*, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad indicó que la expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, que figura en artículo 4, párrafo 3, **abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad.**

En este caso, es evidente que las normas impugnadas afectan a las personas con discapacidad porque gran parte de ellas desconocen el derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica, lo cual se opone frontalmente al artículo 12 de la multirreferida convención.

Sobre esa cuestión, vale la pena detenerse a hacer algunas puntualizaciones, con el objetivo de resaltar ante ese Tribunal Pleno que, por el contenido e implicaciones de las disposiciones combatidas, resultaba sumamente importante

celebrar una consulta previa y sin que exista causa legítima que sustente su falta de realización.

Un aspecto destacable es que, tal como se ha demostrado a lo largo del presente escrito, las normas descansan en premisas que discriminan a las personas con determinadas discapacidades, al negarles su capacidad jurídica.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en un gran número de precedentes que normas que suprimen, niegan o desconocen la capacidad jurídica suponen una sustitución completa de la voluntad de la persona con discapacidad al disponer, sin ambigüedad o vaguedad alguna, que sólo podrán ejercer sus derechos mediante sus representantes²⁷.

En tal sentido, el Máximo Tribunal ha sido contundente al afirmar 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 derechos²⁸.

Asimismo, el Alto Tribunal ha explicado que 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–, destacando que 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**.²⁹

Asimismo, ha aclarado que 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 que una persona

²⁷ Cfr. Protocolo para juzgar con perspectiva de discapacidad, 2022, SCJN, p. 101, disponible en el siguiente enlace:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-04/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20Perspectiva%20de%20Discapacidad.pdf>

²⁸ Sentencia dictada en el amparo en revisión 1368/2015, *op.cit.*, párr. 97.

²⁹ 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.

tenga una discapacidad o una deficiencia “no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni derecho alguno”.³⁰

En ese orden de ideas, carecen de sustento constitucional las normas que niegan o impiden el ejercicio de la capacidad jurídica a las personas con discapacidad, ya que se trata de un derecho fundamental que implica su posibilidad de ser titular de derechos y la de actuar en derecho; y, por ende, concede a la persona la protección plena de sus derechos por el ordenamiento.

Admitir lo contrario iría en contra del modelo social de la discapacidad adoptado por el Estado mexicano, según el cual, la discapacidad es el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras del entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás. Desde este enfoque, son las barreras del entorno las que no satisfacen las necesidades de las personas con discapacidad y no su deficiencia; es decir, el entorno puede ser facilitador o interponer barreras de distinto tipo.

Dicho tratamiento de desconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, además, es contrario al derecho de igualdad y no discriminación. Sobre este tema, en la Observación General número 6³¹, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad manifestó que la discriminación mediante la denegación de la capacidad jurídica puede adoptar distintas formas, como en los sistemas basados en la condición, los sistemas funcionales y los sistemas basados en los resultados. De tal forma que la denegación de la adopción de decisiones sobre la base de la discapacidad mediante cualquiera de esos sistemas es discriminatoria

Es circunstancia refuerza estereotipos y estigmas en perjuicio de las personas con discapacidad, pues:

“Al tratar a las personas con discapacidades intelectuales como objetos de protección, y al mismo tiempo denegar su voluntad, la ley refuerza estereotipos obsoletos que conducen a prácticas excluyentes. Para las personas que están bajo un régimen de toma de decisiones por sustitutos – ya sea por tutela u otra forma –, su desventaja se perpetúa aún más porque pierden la oportunidad de desarrollar las aptitudes y adquirir los apoyos, que pueden ser necesarios, para superar la prueba cognitiva”.³²

³⁰Idem.

³¹ En su párrafo 47.

³² Fiala-Butora, J. y Stein, M. A., citados por Laura Kerzner en “Capítulo 18, La capacidad jurídica en Canadá: un análisis de la igualdad de derechos a la luz de la Carta de Derechos y Libertades

Atento a lo anterior, se estima que **la mayoría de las normas impugnadas son contrarias al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad**, debido a que se les impide suscribir por ellos mismos el acta de voluntad anticipada por *no estar en pleno uso de sus facultades mentales*, ser incapaz o no tener capacidad de ejercicio, así como participar como testigos y representantes en ese procedimiento.

Adicionalmente, se considera que se trata de normas contrarias al derecho de igualdad, ya que impiden a las personas con discapacidad suscribir los documentos relativos a la voluntad anticipada por sí mismas, restricciones que se estiman no se encuentran justificadas, ya que como se refirió con antelación, todas las personas tenemos los mismos derechos, por lo que no es válido impedir el acceso a ellos a partir de la discapacidad.

Máxime que en nuestro orden jurídico todas las personas tenemos capacidad jurídica, lo que incluye por supuesto a las personas con discapacidad, pues el hecho de vivir con una discapacidad no es obstáculo ni justificación para que se les impida ejercer sus derechos en igualdad que el resto de las personas.

Como hemos patentizado, existen colmadas razones para sostener que las normas combatidas, por su contenido material, se oponen frontalmente a derechos de las personas con discapacidad, lo que significa que **tienen un impacto desproporcionado en ese colectivo**.

Por esa circunstancia, es manifiesto que existía la obligación a cargo del Congreso de realizar una consulta a las personas con discapacidad, sobre todo tomando en cuenta que se trata de **normas en sí mismas incompatibles con la Convención** y de los derechos de ese segmento de la población, de modo que **no es admisible afirmar que no se requería la celebración de una consulta, porque su vigencia mantiene una clara desproporción en el reconocimiento de derechos de ese colectivo**.

En cuanto a los preceptos que específicamente se dirigen a indicar de qué modo se leerá el documento de voluntad anticipada tratándose de personas con discapacidad visual, del habla o auditiva, si bien no es plausible afirmar que por

de Canadá y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Capacidad Jurídica, discapacidad y derechos humanos*, SCJN, 2022, p. 572.

su contenido resulten en sí mismas *lesivas* de sus derechos humanos o desproporcionadas, esta Comisión accionante estima que también era fundamental que se les consultar sobre su idoneidad, a fin de que el legislador contara con mayores elementos para saber si son o no suficientes para satisfacer sus necesidades.

Al momento de analizar esas disposiciones específicamente, esta Comisión Nacional arribó a la conclusión de que no corresponde a esta Institución Autónoma calificar de *benignas, adecuadas o suficientes* las medidas adoptadas en la ley para las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, porque solo a ellas les concierne realizar esa valoración, dado que son quienes conocen verdaderamente sus necesidades reales.

No debe perderse de vista que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace un señalamiento de suma importancia cuando explica **que las consultas en la materia aseguran que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo**³³.

Siguiendo esa pauta, la consulta hubiera permitido conocer si las previsiones contenidas en los artículos 22 y 23 de la Ley combatida satisfacen o no las necesidades de las personas con discapacidad o en su caso, qué otras medidas son viables para garantizar su derecho a la accesibilidad.

En resumidas cuentas, se acredita que **sí existía la obligación de consultar a las personas con discapacidad**, en términos del parámetro de regularidad constitucional, porque **se satisfacen los extremos a que se refieren tanto la Convención y el Comité, ambos sobre los derechos de las personas con discapacidad**, según los cuales procede la consulta cuando se esté en presencia de **cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad** por dos razones modulares:

- Las medidas se relacionan directamente con las personas con discapacidad.

³³Observación general núm. 7, *op. cit.*, párr. 18.

- Se trata de normas que pueden afectar de forma directa a los derechos de las personas con discapacidad, en concreto, al reconocimiento de su capacidad jurídica y el ejercicio de su derecho de accesibilidad.

Esclarecida la cuestión de si era necesaria la consulta, ahora debemos constatar si esta efectivamente se llevó a cabo por el legislador. De la revisión del proceso legislativo³⁴ por el que se expidió Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas, **se advierte que no existió consulta estrecha ni participación activa de las personas con discapacidad**, pese a que como ya acreditó, se trataba de medidas legislativas que claramente **atañen directamente a ese grupo de la población**.

Lo anterior, debido a que en el Dictamen por el que se aprobó la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas no se hace ninguna referencia a que en alguna de las fases del procedimiento legislativo se haya realizado la consulta a las personas con discapacidad; incluso, en la exposición de motivos se aprecia que el motivo de creación del ordenamiento, a juicio el legislador, deriva de la necesidad de tener una normativa local que permita a las personas con enfermedades terminales tomar la decisión anticipada de negarse a recibir procedimientos que alarguen su vida y sufrimiento cuando no sea posible mantener su vida de *forma natural*.

Como ya referimos en líneas previas, **no existe justificación para la omisión de realizar la consulta en este caso en concreto**, ya que los preceptos normativos, por un lado, desconocen la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, y por otro, ameritaban el pronunciamiento de ese colectivo sobre la suficiencia de las ciertas medidas de accesibilidad aplicables a personas con discapacidad visual y auditiva.

Lo anterior constituye una transgresión flagrante a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de modo que tampoco es compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al omitir llevar a cabo la consulta respectiva, es claro que las normas impugnadas no fueron diseñadas a partir de la perspectiva de ese sector de la población, pues al

³⁴ Cfr. Dictamen emitido por la Comisión de Salud del Congreso del Estado de Chiapas por el que se aprobó la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas, disponible en el siguiente enlace electrónico:

https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/iniciativas/INI_DIC_1047.pdf?v=MQ==

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, siendo que en la especie, la ley anula el igual reconocimiento de uno de sus derechos flagrantemente.

Contrario a la visión inclusiva y de impulso al derecho a la participación de ese sector, el Congreso local diseñó las disposiciones desde una postura unilateral que no atiende a las necesidades y preocupaciones de las personas con discapacidad, y que ni siquiera es congruente con el espíritu de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Toda vez que los preceptos controvertidos versa sobre las formas y requisitos para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho de voluntad anticipada, así como actuar como testigo y representante en el mismo, se estima importante insistir en que era necesario que se les consultara por lo siguiente:

- Para conocer qué medidas de accesibilidad y ajustes razonables requieren para participar como representante, testigo y persona solicitante o suscriptora de ese acto, ya que únicamente se regularon medidas de accesibilidad para quienes viven con una discapacidad de habla, visual o auditiva, las cuales no sabemos si cubren y se ajustan a sus necesidades.
- Para el reconocimiento de su capacidad jurídica, en virtud de que las normas les impiden suscribir por sí mismos el acta de voluntad anticipada y actuar como testigos y representantes a quienes viven con una discapacidad.

Además, en el entendido de que las normas impugnadas regulan el ejercicio del derecho de voluntad anticipada, aspectos de gran relevancia para la vida, salud y toma de decisiones sobre el tratamiento y cuidados médicos también de las personas que viven con alguna discapacidad, obviamente resultaba primordial que el Congreso local les consultara antes de la expedición de la Ley controvertida, en aras de garantizarles su derecho fundamental a la consulta previa, estrecha y activa, a efecto de que no sólo fueran escuchadas, sino también tomadas en cuenta, y que el producto legislativo realmente atendiera a sus necesidades y perspectivas.

Empero, pese a existir mandato convencional expreso y ante la trascendencia del tema que regulan las normas, el órgano legislativo chiapaneco fue omiso en consultar a las personas que viven con discapacidad.

En ese sentido, a juicio de esta Comisión accionante, el Congreso chiapaneco estableció normas de suma importancia para las personas con discapacidad, pero sin que se haya contado con su participación activa y efectiva, desaprovechando la oportunidad de que fueran ellas mismas quienes apoyaran en su diseño normativo y especialmente, para que el indicado colectivo explicara directamente al legislador los motivos por los que deben suprimirse todas aquellas normas que nieguen su capacidad jurídica.

Tampoco debe perderse de vista 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, pues su importancia radica en que las personas con discapacidad conforman un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es imprescindible 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 las normas ahora impugnadas³⁵.

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, 84/2021, 109/2021, 117/2021, 168/2021, 55/2022, 60/2022, 80/2022, 99/2022, 105/2022, 112/2022, 136/2022, 158/2022, 164/2022, 186/2023, 196/2023, 198/2023 y 146/2024, entre muchas otras, en donde se ha reafirmado que el artículo 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

³⁵ 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.

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, activa y efectiva en la emisión de las normas impugnadas de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas, 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 expedición del ordenamiento combatido.

En suma, 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 solicita a este Máximo Tribunal declare la invalidez de las normas impugnadas de la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Chiapas debido a que no se cumplió con la obligación convencional de consultar, conforme al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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 las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, 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 Ma. 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 del ordenamiento impugnado. (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 delegada 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 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

