

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
181/2024

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO
SECRETARIO AUXILIAR: EDUARDO HAWLEY SUÁREZ
COLABORADOR: LUIS SANTIAGO NIETO MICHELIS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos impugna el artículo 145, párrafo séptimo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante Decreto 744, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, pues considera que dicha norma vulnera derechos humanos de las personas con discapacidad.

	Apartado	Decisión	Pág.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la controversia constitucional.	4
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se precisa como norma reclamada el párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz.	5
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna .	6
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada .	7
V.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se analiza la causa establecida en las fracciones III y IV del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria (litispendencia y	9

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

		cosa juzgada). Infundada Se analiza la causa establecida en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria. Infundada	
VI.	ESTUDIO DE FONDO	VI.1 Análisis de la norma impugnada	17
VII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez del artículo 145 en su actual párrafo octavo (antes séptimo) del Código Civil para el Estado de Veracruz. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.	50
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 145, párrafo octavo (antes séptimo), del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 744, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	52

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
181/2024**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

**SECRETARIA: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO
SECRETARIO AUXILIAR: EDUARDO HAWLEY SUÁREZ
COLABORADOR: LUIS SANTIAGO NIETO MICHELIS**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de octubre de dos mil veinticinco, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 181/2024** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 145, párrafo séptimo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante Decreto 744, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

145, párrafo séptimo, del Código Civil del Estado de Veracruz, adicionado mediante decreto 744, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad el veinticinco de octubre de 2024.

2. **Conceptos de Invalidez.** En su escrito inicial, la comisión promovente planteó un único concepto de invalidez, en el que señala lo siguiente:

- a. La norma impugnada es contraria a la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, así como a los derechos a la **igualdad y no discriminación**, ya que adopta un enfoque paternalista que trata a las personas con discapacidad como sujetos diferenciados, al posicionarlas como **sujetos de protección** y no como **titulares plenos de derechos**. Puntualmente, al disponer que las personas con discapacidad **deberán quedar bajo tutela tras el divorcio**, el artículo impugnado transgrede su derecho a que en todo momento les sea **reconocida capacidad jurídica**, conforme a lo previsto en el **artículo 12 de la Convención**. Además, si bien el legislador incluyó este artículo con base en el modelo de tutela e interdicción establecido en su código civil local, lo cierto es que, en atención al principio de progresividad, estaba obligado a seguir el nuevo modelo social de la discapacidad planteado por la Convención.
- b. La norma también es contraria al **derecho a la seguridad jurídica** y al **principio de legalidad**, toda vez que no resulta claro cuáles son ni cómo se determinan las “*medidas de protección*” que deben quedar establecidas en la sentencia de divorcio. Esta ambigüedad se agrava al considerar que la norma **no faculta expresamente a las personas con discapacidad a participar en la determinación de dichas medidas**, lo que sugiere que tal atribución corresponderá exclusivamente al juez.
- c. Por último, la CNDH considera que será la SCJN quien determine la validez y efectividad de las actividades llevadas a cabo por el legislador veracruzano a efecto de consultar a las personas con discapacidad, a partir de las constancias de los antecedentes legislativos. En su opinión, al margen de que la norma resulta claramente imprecisa y deficiente, lo cierto es que ésta no 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.

3. **Radicación y turno.** Mediante acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil veinticuatro, la entonces Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Norma Lucía Piña Hernández, tuvo por recibido el escrito inicial y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **acción**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

de inconstitucionalidad 181/2024. Asimismo, turnó el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de cinco de febrero de dos mil veinticinco, la Ministra instructora tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad con la que se ostentaron y admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave para que dentro del plazo de quince días hábiles rindieran los informes correspondientes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que formulase lo que a su representación correspondiera.
5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el cinco de marzo de dos mil veinticinco, Leticia Cazarín Marcial, representante legal del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, rindió su informe, en el que sostuvo lo siguiente:
 - a. Las garantías de **legalidad y seguridad jurídica** están estrechamente vinculadas con los principios de **fundamentación y motivación**, los cuales se satisfacen cuando el órgano legislativo emite sus actos conforme a las facultades que le han sido legalmente conferidas y con base en situaciones que requieren ser reguladas jurídicamente. En ese sentido, dado que el Poder Legislativo actuó en atención a una problemática social y conforme a lo establecido en los artículos 33, fracción I, y 38 de la **Constitución Política del Estado**; 18, fracción I, y 47, segundo párrafo, de la **Ley Orgánica del Poder Legislativo**; así como los artículos 75 y 77 del **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo**, se concluye que la norma impugnada se encuentra **debidamente fundada y motivada**, y por tanto, **respeto las garantías de legalidad y seguridad jurídica**.
 - b. Al emitir la norma impugnada, el legislador estimó que **eliminar la figura de la interdicción, sin reformar de manera integral el Código Civil**, generaría un vacío jurídico. En consecuencia, consideró pertinente **mantener la figura**, en tanto se lleva a cabo la **homologación del Código Civil local con el Código Nacional**, conforme al plazo previsto por el legislador federal, el cual concluye el 1° de abril de 2027.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

- c. El legislador emitió el decreto por el cual se adicionó la norma impugnada en atención a la sentencia dictada en la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020**, mediante la cual se declaró la invalidez de la misma disposición, por **faltar al deber de consulta previa a las personas con discapacidad**. En dicha resolución, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** ordenó a las autoridades competentes llevar a cabo la consulta y emitir el acto legislativo que resultara procedente, **estableciendo que la sentencia se consideraría pendiente de cumplimiento** hasta en tanto se llevaran a cabo dichos actos. Por estas razones, se actualizan las **causales de improcedencia prevista en las fracciones III y IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria**, al tratarse al mismo tiempo de un asunto materia de una acción sin resolver, y de una disposición que deriva del cumplimiento de una sentencia previa que ya resolvió el fondo del asunto.

6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el seis de marzo de dos mil veinticinco, Saira Aida Salas del Ángel, Directora General jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de la Llave, rindió su informe, en el que sostuvo lo siguiente:

- a. La norma impugnada fue emitida en estricto apego al deber de consulta previa a las personas con discapacidad y tiene como objetivo garantizar la protección de este grupo poblacional, conforme a la legislación vigente. Por tal motivo, no resulta válido afirmar que dicha disposición es contraria al texto constitucional.
- b. Además, los argumentos de la comisión actora no evidencian una contradicción entre la norma impugnada y la constitución federal, sino que se limitan a formular una interpretación errónea de la norma.

7. **Alegatos.** La presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Directora General Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, formularon sus alegatos los días siete y ocho de mayo de dos mil veinticinco, respectivamente.
8. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el cuatro de septiembre de dos mil veinticinco, la Ministra Instructora dictó el auto de cierre de instrucción.

I. COMPETENCIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 Mexicanos¹ y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente del veinte de diciembre dos mil veinticuatro.²
10. Ello, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea una posible vulneración a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales en la materia de los que México es parte, con motivo de la reforma al artículo 145, párrafo séptimo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante Decreto 744, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. 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:

[...]

I 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; [...]

² **Artículo 160.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

11. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,³ este Tribunal Pleno debe fijar las normas que serán objeto de esta acción de inconstitucionalidad.
12. Del análisis integral del escrito inicial de la demanda se advierte que la Comisión Nacional de Derecho Humanos, demanda la invalidez del artículo 145, séptimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto 744, y publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro. El contenido de dicha disposición 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.

[...]

13. Cabe destacar que mediante el decreto publicado el siete de marzo de dos mil veinticinco en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, se adicionó el actual párrafo cuarto del artículo 145. Lo anterior, originó que el párrafo impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad pasara de ser el séptimo al octavo.
14. Por lo tanto, se tiene a dicho párrafo como efectivamente reclamado en esta acción de inconstitucionalidad.

III. OPORTUNIDAD

³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
16. En el caso, la acción es oportuna, pues el Decreto 744, por el cual se reformó el artículo 145, séptimo párrafo (ahora octavo), del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del sábado veintiséis de octubre al lunes veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro, pues el último día del plazo correspondió al domingo veinticuatro de noviembre, por lo que la demanda podía ser promovida hasta el primer día hábil siguiente, en términos del artículo 60 de la Ley Reglamentaria, esto es, el veinticinco de noviembre de dos mil veintitrés.
17. Por tanto, si la demanda se presentó el veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ dispone que la Comisión Nacional de los

⁴ **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 materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁵ **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. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad 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 la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

19. En el presente caso, la demanda fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, del doce de noviembre de dos mil veinticuatro.
20. Al respecto, las fracciones I y XI, del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁶ señalan que la Presidencia de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultada para ejercer su representación legal y para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), 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 Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

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; [...].

⁶ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
[...]

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 [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

21. Así, si la demanda plantea la inconstitucionalidad del artículo 145, séptimo párrafo (ahora octavo), del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que se reformó mediante Decreto Número 744, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, entonces su promovente cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, motivo por el cual se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas, así como aquellas que, en su caso, sean advertidas de oficio por este Alto Tribunal.

V.1. Fracciones III y IV del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria (litispendencia y cosa juzgada)

23. El Poder Legislativo del Estado de Veracruz sostiene que en el presente caso se actualizan las causales de improcedencia previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia, al versar, por un lado, sobre un asunto que continúa sujeto al cumplimiento de una sentencia previa; y, por otro, sobre una disposición normativa que fue emitida en cumplimiento de esa sentencia, la cual ya resolvió el fondo del asunto.
24. En particular, argumenta que emitió el artículo 145, séptimo párrafo, impugnado, en cumplimiento de la sentencia dictada en la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020**, por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de esa misma disposición por haberse emitido sin llevar a cabo el deber de consulta previa a las personas con discapacidad ordenando a las autoridades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

realizar la consulta, para después expedir el acto legislativo que correspondiera.

25. A juicio de este Tribunal Pleno, los planteamientos del Poder Legislativo del Estado de Veracruz son **infundados**.

26. La fracción III del artículo 19, en relación con el artículo 65,⁷ de la Ley Reglamentaria en la materia, contempla la causa de improcedencia conocida como **litispendencia**. Esta norma establece, en su literalidad, lo siguiente:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

III. Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

[...]

27. Por su parte, la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, contempla la causa de improcedencia conocida como **cosa juzgada**, establece lo siguiente:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

⁷ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, la ministra o el ministro instructor de acuerdo con el artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

28. En primer lugar, en lo que se refiere a la causa de improcedencia de ***litispendencia***, la Ley Reglamentaria exige que la norma sea materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolverse.
29. En ese sentido, tal como se detalló en el apartado de antecedentes, debe destacarse que en la sentencia relativa a la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020**, este Alto Tribunal declaró invalidez del artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz, reformado mediante el decreto 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte, por la ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad.
30. En el tercer resolutivo de dicha ejecutoria se señaló que la declaratoria de invalidez surtiría sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de los considerandos quinto y sexto de esa determinación. Por lo tanto, se vinculó al Congreso para que esa declaración de invalidez no se limitara a su expulsión del orden jurídico, sino que conllevaba la obligación constitucional de desarrollar la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos y, con base en sus resultados, emitiera la disposición correspondiente.
31. Así, después de haber llevado a cabo un ejercicio consultivo, el Congreso de esa entidad federativa reformó dicho artículo mediante Decreto 744 publicado el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro.
32. Con independencia del proceso de cumplimiento de sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020**, debe destacarse que la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria (litispendencia) se refiere a un proceso que se encuentre en trámite

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

pendiente de resolución, es decir, en el que no se haya emitido un pronunciamiento de fondo.

33. Así, contrario a lo que sostiene el Poder Legislativo veracruzano, el hecho de que el cumplimiento de la sentencia derivado de lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada** se encuentre en curso, no menoscaba la posibilidad de impugnar la norma derivada del proceso de reforma ordenado en dicho asunto, pues se trata de un nuevo acto susceptible de ser analizado por méritos propios y que, de acuerdo con la propia legislación reglamentaria, la posibilidad de su impugnación se encuentra sujeta a un ámbito de temporalidad específico que no depende de la conclusión del procedimiento de cumplimiento de la sentencia previa, sino de su efectiva expedición.
34. Lo anterior fue sostenido por este Alto Tribunal en las **acciones de inconstitucionalidad 67/2023,⁸ 255/2020,⁹ 274/2020,¹⁰ 113/2022,¹¹ y 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023.¹²**

⁸ Resuelta en sesión de trece de noviembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández,

⁹ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ Resuelta en sesión de seis de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, Ministro Pérez Dayán.

¹¹ Resuelta el cinco de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández.

¹² Resuelta en sesión de siete de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

35. Ahora, con independencia de lo anterior, conforme a los precedentes de este Alto Tribunal, tanto la causa de improcedencia de *litispendencia*,¹³ como la de *cosa juzgada*¹⁴ exige que exista otro asunto en el que concurra la identidad de: (i) partes, (ii) objeto del litigio o —en este caso— normas impugnadas y (iii) conceptos de invalidez o causa de pedir (reclamo).¹⁵
36. En el presente caso no se satisfacen los requisitos en cuestión, pues a pesar de que se pudiera convenir en la identidad de partes en el litigio, en tanto una de las dos promoventes de la **acción de inconstitucionalidad 144/2020, y su acumulada 185/2020**, fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien también es parte en presente controversia, y en ambas se señaló como autoridades responsables a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, lo cierto es que no existe identidad de normas generales ni de conceptos de invalidez.
37. Respecto de la **identidad de normas**, cabe hacer un ejercicio comparativo entre ambos ordenamientos:

Texto de la norma analizada en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada, expedida mediante el Decreto 569, publicado en el 10 de junio de 2020, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Texto reformado mediante el Decreto 744, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, el 25 de octubre de 2024
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	Artículo 145 [...] Para el caso de personas mayores con discapacidad, que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán

¹³ acción de inconstitucionalidad 133/2021

¹⁴ Controversia Constitucional 120/2021; y Controversia Constitucional 123/2022, fallada en sesión del primero de abril de dos mil veinticuatro. En lo que interesa, se resolvió por mayoría de nueve votos, de las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán (Ponente). En contra votaron la Ministra Presidenta Piña Hernández y el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁵ Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 101/2023 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, Agosto de 2023, Tomo II, página 1157, con registro digital 2026918, de rubro: **COSA JUZGADA Y SUS EFECTOS DIRECTO Y REFLEJO. DIFERENCIAS Y REQUISITOS PARA SU ACTUALIZACIÓN.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

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. [...]	establecerse las medidas 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.
---	--

38. Como se puede observar, la norma bajo análisis fue modificada con el fin de establecer el proceso de tutela en la sentencia de divorcio, en casos de matrimonios con hijos e hijas mayores de edad con discapacidad, se hará de conformidad con la legislación vigente, y en estricto apego al ejercicio de sus derechos humanos; cuestión que no contemplaba la fracción original.
39. Además, el último enunciado de la norma analizada en el precedente se modificó para erigirse como un nuevo párrafo que contempla el deber de establecer en la sentencia la reparación del daño en casos de violencia familiar.
40. De ahí que en este caso no existe identidad de normas, pues el párrafo que fue invalidado mediante sentencia previa y la disposición que ahora se impugna no constituyen la misma norma, en tanto devienen de procedimientos legislativos diferentes e independientes, y su contenido presenta cambios sustanciales en su redacción.
41. Por otro lado, en cuanto a la **identidad de la materia del reclamo**, el presente asunto presenta una particularidad. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020**, el artículo 145, penúltimo párrafo, no fue analizado a la luz de un concepto de invalidez expresamente formulado por las comisiones accionantes, sino que su análisis fue asumido por este Alto Tribunal en **suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez**, al advertir que la disposición había sido

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

emitida sin que se llevara a cabo el proceso de consulta previa a personas con discapacidad, conforme lo establece el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

42. En consecuencia, en dicha ocasión se declaró la invalidez de dicha norma, por un argumento formal, relacionado con el incumplimiento del deber de consulta previa, pero, el Tribunal Pleno no analizó el contenido sustantivo de la norma. En el mismo sentido, tampoco se analizó la validez o invalidez de la consulta previa a personas con discapacidad pues, como se mencionó, el análisis partió del hecho de que la consulta ni siquiera fue realizada.
43. Por tanto, en el presente caso tampoco existe identidad con la materia de análisis del asunto anterior, toda vez que a diferencia de la **acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020**, aquí no se plantea la ausencia de consulta previa a personas con discapacidad, sino que se impugna el artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz, por estimarse que su contenido normativo vulnera derechos fundamentales de las personas con discapacidad, al tratarlos como sujetos de protección y no como titulares plenos de derechos.
44. Por estas razones, al no acreditarse las figuras de cosa juzgada ni litispendencia, se concluye que no se actualizan las causales de improcedencia invocadas por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, y, en consecuencia.

V.2. Fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria

45. En su informe, el Poder Ejecutivo Local manifestó que no advierte un contraste entre la norma impugnada y la Constitución Federal, lo que hace improcedente el medio de control constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

46. Este Alto Tribunal advierte que dicha manifestación se relaciona con la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria en la materia, que establece lo siguiente:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

47. Dicha causa de improcedencia resulta **infundada**. Tal como se desprende de la demanda de la Comisión accionante, en su único concepto de invalidez plantea violaciones directas tanto a la Constitución Federal, como a un tratado internacional del que México es parte.
48. En primer término, señala que la norma impugnada es contraria a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como al principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 1° constitucional, ya que adopta un enfoque paternalista que trata a las personas con discapacidad como sujetos diferenciados, al posicionarlas como sujetos de protección y no como titulares plenos de derechos.
49. Destaca que, al disponer que las personas con discapacidad deberán quedar bajo tutela tras el divorcio, el artículo impugnado transgrede su derecho a que en todo momento les sea reconocida capacidad jurídica, conforme a lo previsto en el artículo 12 de la Convención. Además, advierte que el legislador incluyó este artículo con base en el modelo de tutela e interdicción establecido en su código civil local, cuando estaba obligado a seguir el nuevo modelo social de la discapacidad planteado por la Convención.
50. Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que la norma también es contraria al derecho a la seguridad jurídica y al principio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

de legalidad, toda vez que no resulta claro cuáles son ni cómo se determinan las “medidas de protección” que deben quedar establecidas en la sentencia de divorcio.

51. De lo anterior, se puede observar que, contrario a lo aducido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz demandado, la accionante sí plantea que la norma es contraria tanto a derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en un tratado internacional en materia de derechos humanos, del cual México es Parte.
52. En consecuencia, este Alto Tribunal concluye que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria en la materia.
53. Finalmente, no pasa inadvertido que el siete de marzo de dos mil veinticinco, el artículo 145 fue modificado para, entre otras cuestiones, adicionar un párrafo relacionado con el ejercicio de la patria potestad o custodia en casos de violencia familiar o vicaria, lo que tuvo como efecto que el párrafo séptimo impugnado pasara a ser el octavo. Más allá de su posición dentro del artículo en cuestión, lo cierto es que dicho párrafo **no sufrió ningún tipo de modificación**, máxime que la materia de la reforma (violencia familiar y vicaria), en nada se relaciona con la materia de la norma impugnada. Así, conforme al criterio vigente de este Alto Tribunal, no puede concluirse que éste cesó en sus efectos.
54. Dado que las causales de improcedencia planteadas por los Poderes demandados resultan infundadas y este Alto Tribunal no advierte oficiosamente la actualización de alguna otra, corresponde hacer el análisis de fondo de los conceptos de invalidez planteados en la presente acción.

VI. ESTUDIO DE FONDO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

55. En su concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sostiene la inconstitucionalidad del párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 145 del Código Civil del Estado de Veracruz, pues considera que es contraria a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como al principio de igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución Federal. Considera que al disponerse que las personas con discapacidad deben quedar bajo tutela tras el divorcio, se transgrede su derecho a que se les reconozca capacidad jurídica, sin seguir el nuevo modelo social de discapacidad planteado en la Convención.
56. La Comisión accionante también considera que la norma es contraria al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, pues no resulta claro cuáles son ni cómo se determinan las “medidas de protección” que deben quedar establecidas en la sentencia de divorcio.
57. Por otra parte, la accionante describe que en el proceso legislativo, el Congreso Local consideró que al no haber entrado en vigor en el Estado la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, la figura de la tutela sigue estando vigente en esta entidad federativa, al menos hasta el 1º de abril del 2027, fecha límite que se ha dado a los Estados para armonizar su legislación local con el nuevo Código Nacional, por lo que la reforma al artículo 145 debía atender esa situación de manera muy particular.
58. Además, si bien no alega directamente la inconstitucionalidad de la consulta llevada a cabo por el Congreso Local, lo cierto es que menciona que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien determine la validez y efectividad de las actividades consultivas, a partir de las constancias de los antecedentes legislativos. En su opinión, al margen de que la norma resulta imprecisa y deficiente, ésta no atiende a las observaciones y opiniones expresadas por las personas con discapacidad en el foro consultivo.¹⁶

¹⁶ Demanda, p. 26.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

59. Al respecto, debe destacarse que, a pesar de que en la demanda de la accionante se advierten indicios de la deficiencia de la consulta previa llevada a cabo; este Alto Tribunal considera que es de estudio preferente analizar si la norma impugnada pertenece a una materia reservada exclusivamente al Congreso de la Unión conforme al artículo 73 constitucional, como lo es la procesal civil y familiar. Por lo anterior, esta Suprema Corte emprenderá el estudio respectivo.

VI.1 Análisis de la norma impugnada

60. Como ya se destacó, en su concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sostiene la inconstitucionalidad del párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 145 del Código Civil del Estado de Veracruz, pues considera que es contraria a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como al principio de igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución Federal. Considera que al disponerse que las personas con discapacidad deben quedar bajo tutela tras el divorcio, se transgrede su derecho a que se les reconozca capacidad jurídica, sin seguir el nuevo modelo social de discapacidad planteado en la Convención.
61. La Comisión accionante también considera que la norma es contraria al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, pues no resulta claro cuáles son ni cómo se determinan las “medidas de protección” que deben quedar establecidas en la sentencia de divorcio.
62. Además, la accionante describe que en el proceso legislativo, el Congreso Local consideró que al no haber entrado en vigor en el Estado la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, la figura de la tutela sigue estando vigente en esta entidad federativa, al menos hasta el 1

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

º de abril del 2027, fecha límite que se ha dado a los Estados para armonizar su legislación local con el nuevo Código Nacional, por lo que la reforma al artículo 145 debía atender esa situación de manera muy particular.

63. Por su parte, en su informe, el Poder Legislativo arguye que cierto es que la figura de tutela podría ser contradictoria con el propio del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Sin embargo, el hecho de eliminar esta figura del artículo 145 sin suprimir su existencia en todo el Código Civil para el Estado de Veracruz, generaría una antinomia jurídica que propiciaría una colisión jurídica.
64. Desde su perspectiva, para evitar esta última situación, se determinó mantener la figura de “la tutela”, hasta en tanto no se presente una reforma integral al Código Civil Local para armonizarlo con el Código Nacional. Además, destaca que, tanto en la iniciativa, como en el Dictamen, siempre se tuvo presente el Artículo Transitorio Décimo Noveno que dispone que se derogan todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción.
65. Partiendo del contexto anterior, el Congreso Local consideró que, al no haber excedido el plazo para que el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares entre en vigor para esa entidad federativa, la figura de la tutela puede estar vigente, al menos hasta antes del primero de abril del dos mil veintisiete.
66. Este Alto Tribunal considera que **atendiendo a la causa de pedir** el planteamiento de la parte accionante **resulta fundado**, por las razones que se exponen a continuación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

67. La figura de la tutela en el Estado de Veracruz está estrechamente relacionada con los procesos de interdicción. Conforme al Código Civil de dicha entidad federativa, la figura de la tutela opera de la siguiente manera:

ARTICULO 379

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

En la tutela se cuidará preferentemente de la persona de los incapacitados. Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores a las modalidades de que habla la parte final del artículo 342.

ARTICULO 380

Tienen incapacidad natural y legal:

I.- Los menores de edad;

II.- Los mayores de edad con discapacidad intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos;

III.- Los sordo mudos que no saben leer ni escribir;

IV.- Los ebrios consuetudinarios, y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes.

ARTICULO 381

Los menores de edad emancipados tienen incapacidad legal para los actos que se mencionan en el artículo 573.

ARTICULO 382

La tutela es un cargo de interés público del que nadie puede eximirse, sino por causa legítima.

ARTICULO 383

El que se rehusare sin causa legal a desempeñar el cargo de tutor, es responsable de los daños y perjuicios que de su negativa resulten al incapacitado.

ARTICULO 384

La tutela se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del juez pupilar y del Consejo Local de Tutelas, en los términos establecidos en este Código.

ARTICULO 385

Ningún incapaz puede tener a un mismo tiempo más de un tutor y de un curador definitivos.

ARTICULO 386

El tutor y el curador pueden desempeñar respectivamente la tutela o la curatela hasta de tres incapaces. Si éstos son hermanos, o son coherederos o legatarios de la misma persona, puede nombrarse un solo tutor y un curador a todos ellos, aunque sean más de tres.

Cuando los intereses de alguno o algunos de los incapaces, sujetos a la misma tutela, fueren opuestos, el tutor lo pondrá en conocimiento del juez, quien nombrará un tutor especial que defienda los intereses de los incapaces, que él mismo designe, mientras se decide el punto de oposición.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

ARTICULO 387

Los cargos de tutor y de curador de un incapaz no pueden ser desempeñados al mismo tiempo por una sola persona. Tampoco pueden desempeñarse por personas que tengan entre sí parentesco en cualquier grado de la línea recta, o dentro del cuarto grado de la colateral.

ARTICULO 388

No pueden ser nombrados tutores o curadores las personas que desempeñen el Juzgado Pupilar y las que integren los Consejos Locales de Tutelas; ni los que estén ligados con parentesco de consanguinidad con las mencionadas personas, en la línea recta, sin limitación de grados, y en la colateral dentro del cuarto grado inclusive.

ARTICULO 389

Cuando fallezca una persona que ejerza la patria potestad sobre un incapacitado a quien deba nombrarse tutor, su ejecutor testamentario y en caso de intestado los parientes y personas con quienes haya vivido, están obligados a dar parte del fallecimiento al juez pupilar, dentro de ocho días, a fin de que se provea a la tutela, bajo la pena de veinticinco a cien pesos de multa.

Los Oficiales del Registro Civil, las autoridades administrativas y las judiciales tienen obligación de dar aviso a los jueces pupilares de los casos en que sea necesario nombrar tutor y que llegue a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 390

La tutela es testamentaria, legítima o dativa.

ARTICULO 391

Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimiento Civiles, el estado de incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.

ARTICULO 392

Los tutores y curadores no pueden ser removidos de su cargo sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en juicio.

ARTICULO 393

El menor de edad con discapacidad intelectual, sordomudo, ebrio consuetudinario o que habitualmente abuse de las drogas enervantes, estará sujeto a la tutela de menores, mientras no llega a la mayoría de edad.

Si al cumplirse ésta continuare el impedimento, el incapaz se sujetará a nueva tutela, previo juicio de interdicción, en el cual serán oídos el tutor y el curador anteriores.

ARTICULO 394

Los hijos menores de un incapacitado quedarán bajo la patria potestad del ascendiente que corresponda conforme a la ley, y no habiéndolo, se les proveerá de tutor.

ARTICULO 395

El cargo del tutor de la persona con discapacidad intelectual, sordomudo, ebrio consuetudinario y de los que habitualmente abusen de las drogas enervantes, durará el tiempo que subsista la interdicción cuando sea ejercitado por los descendientes o por los ascendientes. **El cónyuge sólo tendrá obligación de**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge. Los extraños que desempeñen la tutela de que se trata, tienen derecho de que se les releve de ella a los diez años de ejercerla.

ARTICULO 396

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

ARTICULO 397

El juez pupilar del domicilio del incapacitado, y si no lo hubiere, el juez menor, cuidará provisionalmente de la persona y bienes del incapacitado, hasta que se nombre tutor.

ARTICULO 398

El juez que no cumpla las prescripciones relativas a la tutela, además de las penas en que incurra conforme a las leyes, será responsable de los daños y perjuicios que sufran los incapaces.

68. Como se puede observar, la figura de la tutela opera, entre otros, para las personas mayores de edad con discapacidad intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos; así como para las personas sordo mudas que no sepan leer ni escribir.
69. Además, se señala que la tutela durará el tiempo que subsista la interdicción cuando sea ejercitada por los descendientes o por los ascendientes. En el caso de la o el cónyuge, éste sólo tendrá obligación de desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge.
70. En dicho marco, se centra la norma impugnada que establece a la letra lo siguiente:

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. [...]

[Énfasis añadido]

71. Como establece el artículo 395 del Código Civil veracruzano, en el caso de que un cónyuge sea tutor del otro, el primero mantendrá la obligación de tutela sobre el segundo mientras conserve su carácter de cónyuge. En ese

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

sentido el artículo 145, párrafo séptimo (ahora octavo) impugnado, destaca que en la sentencia de divorcio de cónyuges que se encuentren en esta situación, se deberán establecer las medidas para su protección.

72. En ese sentido, como señala tanto la parte accionante como las autoridades en sus informes, la figura de la tutela, en efecto, forma parte de un sistema basado en la interdicción que permea dentro de todo el Código Civil del Estado de Veracruz.
73. Dicho sistema y, en general el régimen de interdicción, han sido objeto de **múltiples pronunciamientos** por parte de este Alto Tribunal, donde el mismo se ha considerado inconstitucional. Ello, pues, en términos generales, se basa en un sistema de sustitución de la voluntad en el que, contrario a lo establecido en el modelo social en el que se funda la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no se respetan los derechos, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad, tratándolas como objetos de protección y no como sujetos de derechos.¹⁷
74. En ese sentido, para este Alto Tribunal resulta evidente que el régimen de tutela y el procedimiento de interdicción del Estado de Veracruz, no es acorde con la premisa de la dignidad humana como principio y fin prioritario de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ni resulta compatible con el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, en tanto que, de forma sustancial niega o restringe a éstas el reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica plena, la cual, bajo ninguna circunstancia puede ser negada o limitada en tanto que constituye el reconocimiento de la persona como sujeto de derechos y su igualdad ante la ley, de conformidad con los artículos 1º constitucional y 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁷ Amparo en Revisión 356/2020, amparo en revisión 1368/2015, amparo directo en revisión 44/2018, amparo directo en revisión 8389/2018, amparo en revisión 702/2018, amparo en revisión 1082/2019, amparo directo 4/2021

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

75. El sistema de interdicción, en tanto restringe o niega la capacidad jurídica plena con la persona con discapacidad, y en consecuencia, le impone una tutela para que a través de ésta realice el ejercicio de los derechos, se erige como un sistema sustitutivo de la voluntad, que desplaza a la persona considerada como “incapaz” y la coloca detrás del tutor. Con ello impide que adopte sus propias decisiones, pues generalmente los términos en que se ejercen sus derechos quedan a cargo y bajo la voluntad y responsabilidad de quien ejerce la tutela. Esto, en forma contraria al reconocimiento que hace la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de los derechos de las personas con discapacidad a recibir apoyos y salvaguardias que les permiten tomar sus propias decisiones conforme a sus deseos y preferencias, y acceder materialmente al ejercicio de todos sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas.¹⁸
76. Así, el sistema de interdicción se basa únicamente en la limitante funcional que tenga la persona derivada de su condición de salud para negarle su capacidad jurídica plena, sin considerar el nuevo modelo social y de derechos humanos acogido en la Convención, y sin admitir que la capacidad jurídica no puede ser restringida o negada por la presencia de la discapacidad; de modo que la interdicción no es una respuesta jurídica válida y apropiada para salvaguardar los derechos de la persona con discapacidad. Situación que trasciende al ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad y no discriminación ante la ley, derecho a la autodeterminación personal y las libertades más fundamentales para que la persona con discapacidad pueda desarrollar un proyecto de vida.¹⁹

¹⁸ Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 356/2020 resuelta en sesión del 24 de agosto de 2022 por la Primera Sala de la SCJN. Resuelto por unanimidad de 4 votos de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva su derecho a formular voto concurrente; de los Señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido y se reserva su derecho a formular voto concurrente. El Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

¹⁹ Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 356/2020 resuelta en sesión del 24 de agosto de 2022 por la Primera Sala de la SCJN. Resuelto por unanimidad de 4 votos de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

77. Este Alto Tribunal considera que no solo el procedimiento jurisdiccional para la declaración del estado de interdicción resulta inconstitucional, sino todo el sistema en el cual se basa para establecer el cese de dicho estado. Ello, pues en sí mismo resulta violatorio de derechos humanos, ya que no tiene en cuenta la dignidad de la persona con discapacidad, quien sólo se convierte en objeto de estudio respecto de su salud mental, su condición intelectual, o cualquier diversidad funcional de tipo psicosocial, para declarar su incapacidad natural y jurídica.
78. En ese sentido, llama a la atención de este Tribunal Pleno que las propias autoridades reconocen que ni la norma impugnada ni el modelo en el que se inserta se apegan a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Incluso, el Congreso Local en su informe, acepta que el sistema de la tutela y de interdicción que persisten en el Código Civil se apartan del mandato constitucional en la materia, pero que será en una reforma posterior en la que modifiquen este régimen para hacerlo compatible con el mandato general.
79. Partiendo de lo anterior, este Alto Tribunal considera que contrario a lo argumentado por el Congreso Local, éste **no tiene competencia para regular materia procesal civil y familiar**, a partir de la reforma constitucional del quince de septiembre de dos mil diecisiete en la materia procesal civil y familiar, así como a raíz de la emisión del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares del siete de junio de dos mil veintitrés.
80. Esta falta de competencia se relaciona directamente con lo inconstitucional e inconvencional del sistema de interdicción que rige en el Estado de

derecho a formular voto concurrente; de los Señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido y se reserva su derecho a formular voto concurrente. El Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

Veracruz, pues como se detallará a continuación, una de las razones por las cuales se eliminó la facultad a los Estados para legislar en materia procesal se relaciona precisamente con la existencia de figuras procesales locales como la tutela y la interdicción que ameritaban ser desterradas del sistema jurídico mexicano.

81. Desde el año dos mil catorce, iniciaron diversos trabajos encaminados a discutir diversas propuestas relacionadas con la emisión de una reforma constitucional que habilitara la expedición de un Código Nacional de Procedimientos Civiles único aplicable en toda la República Mexicana. Entre otras cosas, dicho código debía incorporar un lenguaje claro, sencillo, incluyente y no discriminatorio capaz de garantizar la protección de derechos humanos, así como establecer mecanismos de salvaguarda para la familia, las niñas, niños y adolescentes y los **grupos en situación de vulnerabilidad**.²⁰
82. En ese contexto, el quince de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.²¹ Mediante dicho decreto, entre otras cuestiones, se modificó la fracción XXX del artículo 73 constitucional para reconocer la facultad exclusiva del congreso de la unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.²²

²⁰ Idem, 5.

²¹ Congreso de la Unión. (2017). *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares)*. Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/232_DOE_15sep17.pdf

²² Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

83. A raíz de lo anterior, se instaló en la Cámara de Diputados el Grupo de Trabajo en Materia de Justicia Cotidiana, con el objetivo de identificar, revisar, analizar, modificar y proponer la armonización y homologación de las leyes correspondientes, en cumplimiento de la citada reforma constitucional.²³
84. En este contexto, el Grupo de Trabajo llevó a cabo una serie de foros en distintas entidades federativas, encaminados a apoyar la elaboración del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. En el foro de Tijuana, en relación con las personas con discapacidad, se destacó la necesidad de transformar la visión imperante sobre la “capacidad jurídica”, precisando que la capacidad mental es distinta de la capacidad jurídica y que, en consecuencia, la figura de la interdicción resulta discriminatoria e inconstitucional.²⁴
85. En el mismo sentido, en otro de los foros celebrado en el Estado de México se destacó que el contexto de los derechos humanos también **es aplicable a la materia procesal, sobre todo tratándose de derecho familiar, en aquellos juicios en los que se encuentren involucradas personas que pertenezcan a “grupos de atención prioritaria”**²⁵. De igual forma, en el foro de Morelia se dijo que debe evitarse cualquier previsión, que impida el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de las personas con alguna discapacidad, por tanto, instituciones como el estado de interdicción o la tutela, no deberían incluirse en el texto del Código.²⁶
86. Algunas de las observaciones recopiladas de los foros incluían la inconstitucionalidad del sistema de interdicción de las personas con discapacidad, ya que este es incompatible con la dignidad humana; así

²³ Cámara de Diputados. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*. México: LXIV Legislatura, 2020, p. 8.

²⁴ Idem, p.10

²⁵ Idem, p. 13

²⁶ Idem, p. 15

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

como atender a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a las Observaciones Generales 1 y 7 del Comité de Naciones Unidas, con el fin de evitar modelos disfrazados y sustitutivos de la voluntad de las personas con discapacidad; y con ello evitar la tutela, incluso en esquemas que la gradúan, debido a que esta resulta convencional e inconstitucional.²⁷

87. Ahora, Este Tribunal Pleno ha tenido la oportunidad de analizar si determinadas normas estatales transgredían la competencia de la Federación para legislar en materia civil y procesal.

88. En el primer precedente –la **acción de inconstitucionalidad 144/2017**–,²⁸ se impugnaron diversos artículos de legislaciones del Estado de Coahuila de Zaragoza que regulaban figuras procesales como el desistimiento, la caducidad, la prueba de declaración de parte, el plazo para impugnar resoluciones y el procedimiento familiar en los casos de divorcio. Este Tribunal Pleno invalidó dichas disposiciones, pues concluyó que con motivo de la reforma al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, los congresos locales dejaron de tener competencia para legislar y modificar disposiciones en materia procesal civil y familiar.

89. Este criterio fue reiterado por el Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 37/2018**²⁹ –en la que se declaró la invalidez de la reforma al artículo 662 bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado

²⁷ Idem, p.18

²⁸ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 144/2017**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 11 de noviembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de las Ministras y los Ministros Aguilar Morales, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

²⁹ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 37/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 12 de noviembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de las Ministras y los Ministros Aguilar Morales, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

de Zacatecas que suprimió la obligación de registrar la posesión para producir la prescripción cuando se tratara de cierto tipo de bienes públicos—; en la **acción de inconstitucionalidad 32/2018**³⁰ —en la que se invalidaron las reformas a los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza que introdujeron formalidades del ejercicio de la competencia, así como el cómputo del plazo para la interposición del recurso de apelación—; así como en la **acción de inconstitucionalidad 58/2018**³¹ —donde se invalidaron diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes que eliminaron la posibilidad de apelar juicios de jurisdicción voluntaria—.

90. De manera más reciente, este Alto Tribunal resolvió la **acción de inconstitucionalidad 118/2021**,³² en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, en las cuales se preveían reglas, términos y definiciones relacionadas con la sustanciación del procedimiento en línea, como la creación de un sistema informático para su tramitación y los requisitos para las promociones electrónicas, entre otros aspectos.

³⁰ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 32/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 9 de junio de 2020, se aprobó por mayoría de 8 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra.

³¹ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 58/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 8 de junio de 2020, se aprobó por mayoría de 8 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra.

³² Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 118/2021**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 7 de agosto de 2023, se aprobó por mayoría de 8 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

91. Las consideraciones que sostuvieron las declaratorias de invalidez de las normas impugnadas en los citados precedentes fueron, en esencia, las siguientes:

- A partir de la reforma al artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal,³³ el Congreso de la Unión es el órgano competente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, la cual regirá en toda la República, excluyendo de esta forma la facultad de los Estados para legislar sobre este tema.
- Del procedimiento legislativo de la reforma constitucional de mérito, se desprendió que ésta obedeció a la necesidad de establecer una misma base regulatoria que fijara los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país, sin anular las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, que sí permanecerían como materia reservada a aquéllas.
- De las disposiciones transitorias del Decreto de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, se advirtió que ésta entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete**,³⁴ que a partir de ese momento las legislaturas locales debían adecuar su legislación en un plazo de ciento ochenta días al Decreto publicado;³⁵ que el Congreso de la Unión debía expedir en ese

³³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución; [...]

³⁴ **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)**

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

³⁵ **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

plazo la legislación única en materia procesal civil y familiar a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73,³⁶ precisando que en tanto no entrara en vigor el nuevo Código único, continuaran vigentes los de la Federación y las entidades federativas; y que aquellos procedimientos iniciados y sentencias fundamentadas con estas legislaciones deberán concluirse y ejecutarse conforme a las mismas.³⁷

- Lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, tuvo las siguientes implicaciones: **(i)** a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de la reforma constitucional en cita, en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre la materia procesal civil y familiar, los Estados ya no pueden normar al respecto, **(ii)** hasta en tanto entre en vigor la legislación única por parte del Congreso de la Unión, se excluye la posibilidad de que los Estados regulen al respecto y su ámbito de acción se limita a seguir aplicando las normas locales expedidas con anterioridad a esa fecha, y **(iii)** tampoco conservan la facultad para reformar la normativa local vigente

TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

³⁶ **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)**

CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

³⁷ **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)**

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

de forma transitoria, incluso a pesar de que la legislación única aún no haya sido emitida por el legislador federal.

- Derivado de las anteriores premisas, será procedente declarar la invalidez de normas en materia procesal civil y familiar que emitan los congresos estatales con posterioridad al dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que traslada al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en la citada materia.
- Además, la vigencia de los códigos procesales estatales en materia civil y familia se encuentra condicionada a la entrada en vigor de la nueva legislación única, por lo que su aplicación se restringe a la interpretación de estos en los términos en los que se encontraban hasta antes de la reforma constitucional de mérito y, en esa medida, los congresos locales se encuentran vedados de hacer cualquier adición, derogación o modificación a su legislación adjetiva en la materia civil y familiar.
- Así, las disposiciones reclamadas deben versar sobre la materia procesal civil y familiar para poder declararse su invalidez, no sólo desde una perspectiva formal, sino también material.
- Para ello, se precisó que el derecho procesal ha sido entendido como el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto las condiciones conforme a las cuales las partes, el juzgador y los demás participantes deben realizar los actos por los que se constituye, desarrolla y termina el proceso; así como la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en los mismos.
- Asimismo, las normas procesales o adjetivas comprenden a las disposiciones que prescriben las condiciones y los procedimientos para la creación y aplicación de las normas sustantivas y regulan los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

procesos jurisdiccionales; a diferencia de las normas materiales o sustantivas que establecen derechos y obligaciones, facultades y deberes para las personas y que normalmente prevén las sanciones ante su incumplimiento.

92. De manera complementaria a lo anterior, al resolver la ya citada **acción de inconstitucionalidad 118/2021**, este Tribunal Pleno sostuvo que la expresión lingüística procesal hace referencia a “todo lo perteneciente o relativo al proceso”,³⁸ y al estar vinculada a lo civil y familiar, debe entenderse relacionada con los procesos que se siguen para dirimir conflictos en esas materias. Se señaló que la doctrina ha definido que tienen el carácter de “normativa procesal” el conjunto de normas jurídicas, principios y condiciones conforme a las cuales las partes, el juzgador y los demás participantes deben conducirse en los actos coordinados por los principios y reglas que constituyen, desarrollan y resuelven un proceso determinado y cohesionado.³⁹
93. El proceso tiene un principio y un final. Dentro de esos extremos existe una variedad de conexiones entre los diversos actos que deben realizar sus participantes y que permiten vincularlos dentro de una misma secuencia (el proceso). Por ello, las normas procesales regulan aspectos temporales, espaciales y formales que deben cumplirse durante la sustanciación del proceso como totalidad. Así, el procedimiento es una sucesión específica de actos, mientras que el proceso es la sucesión total de esos actos apuntada hacia lograr la cosa juzgada.⁴⁰

³⁸ Esta definición es extraída de la Real Academia Española y es consultable en el siguiente vínculo jurídico: <https://dle.rae.es/procesal>.

³⁹ Cfr. José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, México, 2001, p. 48; Enrique Palacio Lino, *Manual de derecho procesal civil*, Abeledo Perrot, Argentina, 2003, pp. 11 y 52; James Goldschmidt, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Labor, Madrid, 1936, pp. 7-9.

⁴⁰ Calviho, Gustavo. *El proceso con derechos humanos. Método de debate y garantía frente al poder*. (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011), p. .145-146.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

94. Por lo que, se concluyó que el derecho procesal civil y familiar englobará, por un lado, todos aquellos procesos cuyo objeto consiste en una pretensión, acción o petición fundada en el derecho privado y, por otro, los vinculados con la resolución de disputas que se encuentren inmersos en la materia familiar. De tal manera que cualquier disposición normativa encaminada a regular la actuación (hacer o no hacer) de las partes, de los juzgadores o de cualquier otra autoridad involucrada en la sucesión de actos (procedimiento) que comprende el proceso, en los cuales se involucren cuestiones de derecho privado en materia civil o familiar, se entenderá como materia procesal civil y familiar.
95. De acuerdo con las citadas premisas, para la resolución del presente caso, es necesario determinar, en primer lugar, **(A)** si la norma impugnada se considera de naturaleza procesal civil, desde un punto de vista formal y material, y, en segundo lugar, **(B)** si fue emitida con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana, en contravención a lo dispuesto en el artículo quinto transitorio del Decreto respectivo, publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete.

A. Naturaleza jurídica de la norma reclamada.

96. Para determinar si la norma impugnada es de naturaleza procesal civil y familiar, este Tribunal Pleno ha empleado un doble estándar: un criterio formal y uno material.
97. **Criterio formal y material.** Este requisito se actualiza en el presente caso, toda vez que a pesar de que la norma en cuestión está inserta en el Código Civil para el Estado de Veracruz, lo cierto es que se trata de una norma relacionada con el ámbito procesal de la acción de divorcio y las consecuencias por la disolución del vínculo matrimonial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

98. El artículo 145 en su párrafo séptimo (ahora octavo) impugnado del Código Civil de Veracruz, se encuentra dentro del Título Cuarto de dicho Código, denominado “Del matrimonio, del concubinato, el divorcio y la forma de extinción del matrimonio”, que de manera concreta se encuentra ubicado dentro del Capítulo V, denominado “Del Divorcio”.
99. Este capítulo contempla los artículos 140 a 165 donde se regula el proceso de divorcio:

ARTICULO 140

El divorcio disuelve el vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro.

ARTICULO 141

El divorcio podrá solicitarse por uno o ambos cónyuges cuando cualquiera de ellos **lo reclame ante la autoridad judicial**, manifestando su voluntad de no querer continuar con el matrimonio, sin que se requiera señalar la causa por la cual se solicita.

El divorcio incausado se tramitará en la vía sumaria prevista en el Código de Procedimientos Civiles, atendiendo los principios de protección a las y los integrantes de la familia y el de celeridad.

ARTICULO 142

El cónyuge que desee promover **el juicio de divorcio incausado** deberá acompañar a su solicitud la propuesta de convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, debiendo contener los siguientes requisitos: [...]

ARTICULO 142 BIS

El **órgano jurisdiccional** suplirá cualquier deficiencia que implique una desventaja para cualquiera de las partes en el convenio propuesto.

ARTICULO 143

El divorcio incausado se decretará aun cuando exista o no acuerdo entre las partes, o éste sea parcial. El **órgano jurisdiccional decretará el divorcio mediante sentencia definitiva**, independientemente de que los cónyuges lleguen a un acuerdo respecto del convenio señalado en el artículo 142; en caso de no lograrse el acuerdo de referencia, se dejará a salvo el derecho de los cónyuges para que lo hagan valer en la vía incidental, por lo que concierne a la materia del convenio.

ARTICULO 144

Desde que se solicita la nulidad del matrimonio o el divorcio incausado, y mientras dure el procedimiento se dictarán las medidas provisionales pertinentes, según corresponda y de acuerdo con las disposiciones siguientes: [...]

ARTICULO 145

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

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, o de violencia vicaria, la protección para menores **incluirá en la sentencia** las medidas de seguridad, seguimiento y reeducativas necesarias para evitarla y corregirla, [...]

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, violencia vicaria o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando siempre el interés superior de la niñez. [...]

El Juez podrá, en beneficio de las niñas, los niños y adolescentes, modificar el ejercicio de la patria potestad o custodia cuando la tenga decretada judicialmente, ya sea provisional o definitiva sobre ellos, en caso de acreditarse que fueron o están siendo utilizados como medio para cometer violencia vicaria.

Para garantizar el interés superior del menor, se llevará a cabo la celebración de la audiencia de menores, [...]

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** [...]

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 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.

ARTICULO 146

Antes de que se provea definitivamente sobre la patria potestad o tutela de las hijas o los hijos, a petición de la madre o el padre **podrán acordar los tribunales cualquiera providencia** que se considere benéfica a los menores, propuesta por los abuelos, tíos o hermanos mayores.

El **órgano jurisdiccional** podrá **modificar esta decisión** con base en lo dispuesto en los artículos 351, 352 y 777.

ARTICULO 147

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

Los padres, aunque pierdan la patria potestad, quedan sujetos a todas las obligaciones que tienen para con sus hijos.

ARTICULO 148

En caso de divorcio, **el órgano jurisdiccional** tomando en cuenta el desequilibrio económico que pueda presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial, determinará una pensión alimenticia, compensatoria o ambas a favor de la parte que hubiera quedado en desventaja.

ARTICULO 149

Los cónyuges que deseen divorciarse por mutuo consentimiento **vía judicial**, cuando tengan hijas o hijos menores de edad, sean acreedores alimentarios o no hayan liquidado la sociedad conyugal, deberán acompañar a su solicitud la propuesta de convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 142.

ARTICULO 150

En el divorcio por mutuo consentimiento, aprobado el convenio, **el órgano jurisdiccional emitirá la sentencia correspondiente con la cual concluirá el juicio de divorcio**, ordenando se comunique esta resolución al encargado del Registro Civil.

ARTICULO 151

Procede el divorcio administrativo cuando ambos cónyuges convengan en divorciarse, hayan liquidado la sociedad conyugal de bienes; la cónyuge no esté embarazada, no tengan descendencia en común o teniéndola sean mayores de edad y no requieran alimentos, ni tampoco los necesite alguno de los cónyuges.

La persona encargada del Registro Civil, previa identificación de la y el cónyuge y ratificando en el mismo acto la solicitud de divorcio, levantará un acta en la que declarará el divorcio y hará la anotación correspondiente en la del matrimonio. Si se comprueba que no cumplen con los supuestos exigidos, el divorcio así obtenido no producirá efectos, independientemente de las sanciones previstas en las leyes.

ARTICULO 152

El divorcio en cualquiera de las formas establecidas en este Código podrá solicitarse ante el órgano jurisdiccional, o en su caso ante el encargado del Registro Civil, en cualquier momento.

ARTICULO 153 a ARTICULO 163 (DEROGADOS, G.O. 10 DE JUNIO DE 2020)

ARTICULO 164

La muerte de uno de los cónyuges pone fin al juicio de divorcio, y los herederos del muerto tienen los mismos derechos y obligaciones que tendrían si no hubiera existido dicho juicio.

ARTICULO 165

Ejecutoriada una sentencia de divorcio, el Juez de Primera Instancia remitirá copia de ella al Oficial del Registro Civil ante quien se celebró el matrimonio, para que levante el acta correspondiente.

[Énfasis añadido]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

100. Como se puede observar, el capítulo V “Del Divorcio”, regula el proceso de divorcio ante la autoridad jurisdiccional, donde se establecen las pautas que tanto las partes como la autoridad jurisdiccional deberán de seguir para la disolución del vínculo en esta instancia.
101. De manera concreta, el artículo 145 establece diversas actuaciones procesales que debe seguir el órgano jurisdiccional: **(i)** en la sentencia fijará en definitiva la situación de las hijas e hijos, **(ii)** en caso de violencia familiar, o vicaria en la sentencia se incluirán las medidas de seguridad, seguimiento y reeducativas, **(iii)** de oficio el órgano jurisdiccional se allegará los elementos necesarios para determinar las medidas de seguridad, **(iv)** la posibilidad de la o el juez de modificar el ejercicio de la patria potestad o custodia, **(v)** se prevén audiencias de menores de edad, **(vi)** en la resolución judicial se fijarán las bases para actualizar las pensiones y sus garantías, **(vii)** en la sentencia se fijará la reparación del daño en caso de violencia familiar, **(viii)** en el fallo se establecerán las medidas de protección de excónyuges mayores de edad, y **(ix)** la compensación de bienes por el órgano jurisdiccional conforme a lo aplicable.
102. En ese sentido, el párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 145 impugnado contempla una obligación que se impone a la o el juez que conozca de un proceso de divorcio de establecer en su sentencia, las medidas correspondientes a la protección de personas mayores de edad con discapacidad que en su carácter de cónyuge se hubiera encontrado bajo la tutela de la o el otro cónyuge.
103. Es decir, si bien del artículo impugnado puede extraerse válidamente una pretensión de salvaguarda sustantiva por parte del legislador local, en tanto que su contenido se dirige a proteger a las personas con discapacidad, lo cierto es que de su estructura normativa también se desprende un claro contenido procesal, en tanto que establece un mandato en cuanto al contenido material que debe verificarse y, en su caso, considerar una

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

sentencia de divorcio derivada de un proceso seguido conforme a la legislación adjetiva aplicable.

104. Dicho carácter se fortalece con lo resuelto en el **Amparo Directo en Revisión 1546/2024**,⁴¹ donde la Primera Sala consideró que el artículo 143 del Código Civil de Veracruz —al igual que el artículo 145, párrafo séptimo (ahora octavo) impugnado— era materia procesal, con independencia de que se encontraba en un Código Civil sustantivo. Ello, pues al igual que el artículo impugnado regulaba obligaciones procesales de la autoridad jurisdiccional relacionadas con el divorcio, pertenecientes al ámbito procesal civil y familiar.

105. Ahora bien, este Alto Tribunal advierte que el siete de junio de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que el Congreso de la Unión expidió el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal.

106. Así, tal y como se precisó por este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 118/2021**, resulta pertinente analizar el contenido de dicho ordenamiento, en lo conducente, a efecto de confirmar que la norma combatida sí es de naturaleza procesal civil, pues, incluso, ésta podría tener una incidencia en la regulación única.

107. Al respecto, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, en sus artículos 564 a 662, se regula el divorcio bilateral, en el que se establecen las formas para tramitar la disolución del vínculo matrimonial.

⁴¹ Sentencia recaída en el Amparo Directo en Revisión 1546, en sesión del veintitrés de octubre de dos mil veinticuatro, por la Primera Sala de la SCJN. Resuelto por **mayoría de cuatro votos**, de las y los Ministros Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente). En contra la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

108. En dichas normas se establece que: **(i)** será competente para tramitar la disolución del vínculo matrimonial la autoridad jurisdiccional ubicada en donde se encuentre el último domicilio conyugal, salvo sumisión expresa de ambos cónyuges ante alguna otra autoridad jurisdiccional; **(ii)** el divorcio bilateral podrá ser tramitado ante **(a)** autoridad jurisdiccional, **(b)** notaria o notario público, o **(c)** la autoridad registral correspondiente; **(iii)** los requisitos que deberán acompañarse ante la autoridad jurisdiccional, como lo son la copia del acta de matrimonio, en su caso, actas de nacimiento de las o los hijos, y una propuesta de convenio que contenga, entre otras, las cuestiones relativas a la guardia y custodia y la forma de disolución de los bienes; **(iv)** la vista que se debe dar al Ministerio Público; **(v)** la forma en que se desarrollará la audiencia; **(vi)** el fallo que emita la autoridad jurisdiccional, entre otras.

109. A juicio de este Alto Tribunal, el hecho de que el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares contemple la forma en la que se debe llevar a cabo un proceso de divorcio, con particularidades concretas, en donde incluso se excluyen las medidas relacionadas con personas mayores de edad con discapacidad, hace evidente que el artículo 145 en su párrafo séptimo (ahora octavo) impugnado regula un aspecto de la materia procesal civil y familiar que, a su vez, se encuentra previsto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

110. Dicho de otro modo, la disposición impugnada tiene alcance procesal en tanto que regula de manera directa el contenido que se debe integrar a una sentencia derivada de un proceso de divorcio en que están involucradas personas con discapacidad que se encuentren bajo tutela de alguno de los cónyuges, por lo que no se trata de una disposición que defina, por sí misma, los derechos u obligaciones de éstos —en tanto que ello está regulado en las demás disposiciones vinculadas del Código—, sino que se trata de una regla condicionada a la actividad jurisdiccional dentro de un proceso familiar.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

111. Por lo tanto, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la materia del artículo combatido conserva aristas que influye en el campo procesal; materia cuya competencia exclusiva corresponde al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal.

B. Regulación estatal posterior a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana.

112. El segundo punto a dilucidar en la presente acción de inconstitucionalidad consiste en determinar si el Congreso del Estado de Veracruz ejerció una atribución que ya había sido transferida a la Federación, en contravención a lo establecido en el artículo quinto transitorio del “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete.

113. Los artículos transitorios primero, cuarto y quinto de la citada reforma constitucional a los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Federal establecen, en su literalidad, lo siguiente:

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

[...]

CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

114. Como se desprende la anterior transcripción, el artículo primero transitorio establece que la reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación –esto es, el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete–. El artículo cuarto transitorio prevé que el Congreso de la Unión tenía la obligación de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, lo que implicaba expedir el Código adjetivo único antes del quince de marzo de dos mil dieciocho.
115. Finalmente, en lo que ahora interesa, el artículo quinto transitorio previó que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y las entidades federativas seguiría vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única a la que se refiere el artículo 73, fracción XXX, constitucional,⁴² y de conformidad con lo que su régimen transitorio prevea.
116. Al respecto, en el régimen transitorio del Decreto por el que se expidió la legislación procesal civil y familiar a nivel nacional, conviene resaltar el artículo segundo que dispone:

Artículo Segundo. La aplicación de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares previsto en el presente Decreto, entrará en vigor gradualmente, como sigue: en el Orden Federal, de conformidad con la Declaratoria que indistinta y sucesivamente realicen las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el Congreso de la

⁴² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

Unión, previa solicitud del Poder Judicial de la Federación, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027.

En el caso de las Entidades Federativas, el presente Código Nacional, entrará en vigor en cada una de éstas de conformidad con la Declaratoria que al efecto emita el Congreso Local, previa solicitud del Poder Judicial del Estado correspondiente, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027.

La Declaratoria que al efecto se expida, deberá señalar expresamente la fecha en la que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y será publicada en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos o Gacetas Oficiales del Estado, según corresponda.

Entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores, y la entrada en vigor del presente Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, deberán mediar máximo 120 días naturales. En todos los casos, vencido el plazo, sin que se hubiera emitido la Declaratoria respectiva, la entrada en vigor será automática en todo el territorio nacional sin que la misma pueda exceder el día 1o. de abril de 2027.

117. Como se puede apreciar, el legislador facultó tanto a la Federación como a las entidades federativas, según sus posibilidades de implementación, para decidir el momento en que el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares entre en vigor. Sin embargo, dicha facultad está sujeta a las siguientes reglas:

- Su entrada en vigor **no puede exceder del primero de abril de dos mil veintisiete.**
- Tanto la Federación como cada una de las entidades federativas podrá adelantar esa fecha siempre que su Poder Judicial solicite a su respectivo Congreso local que emita una declaratoria. En el caso del orden federal, el Poder Judicial de la Federación deberá solicitarlo al Congreso de la Unión.
- En las entidades federativas, la declaratoria deberá publicarse en la Gaceta o Periódico Oficial local y precisar la fecha en que el Código Nacional entrará en vigor en la respectiva entidad. Tratándose del orden

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

federal, la declaratoria se realizará de manera indistinta y sucesiva por cada una de las Cámaras y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

- En todos los casos, entre la publicación de cada Declaratoria y la entrada en vigor del Código Nacional no podrán mediar más de 120 días naturales.

118. Tal y como se sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 118/2021**, la determinación que asuman tanto la Federación como las entidades federativas respecto a si optan por la fecha máxima (primero de abril de dos mil veintisiete) o la adelantan, dependerá de las posibilidades de cada uno de los poderes judiciales para ajustar e implementar las condiciones necesarias para tramitar sus procesos civiles y familiares conforme a la nueva legislación de carácter nacional.

119. Ello es así, en tanto que el propio régimen transitorio en cita refiere que la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares impactará en: **(i)** la fecha en que se derogará el Código Federal de Procedimientos Civiles y los códigos adjetivos locales⁴³ y **(ii)** la posibilidad de las partes para sustanciar un procedimiento iniciado previo a la entrada en vigor del Código Nacional si así lo deciden⁴⁴.

⁴³ **Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares**

Artículo Tercero. De conformidad con el Artículo Segundo de las Disposiciones Transitorias de este Decreto, se abrogan el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como la legislación procesal civil y familiar de las Entidades Federativas.

⁴⁴ **Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares**

Artículo Cuarto. Los procedimientos civiles y familiares que a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos, salvo que las partes conjuntamente opten por la regulación del Código Nacional.

No procederá la acumulación de procesos civiles y familiares cuando alguno de ellos se esté tramitando conforme al presente Código Nacional, y el otro proceso conforme a un Código abrogado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

120. Además, el artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares facultó tanto al Congreso General como a las legislaturas de las entidades para realizar las actualizaciones normativas necesarias para el debido cumplimiento del Decreto, en un plazo no mayor a ciento ochenta días.⁴⁵ Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que ello, **en modo alguno, faculta a las entidades para modificar la legislación procesal que se encuentre vigente**, puesto que lo relevante es que **las actualizaciones se dirijan a dar cumplimiento a las nuevas disposiciones de carácter nacional**.

121. Cabe insistir en que, conforme a los precedentes con los que se dio cuenta previamente, este Tribunal Pleno ha considerado que desde el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete —esto es, **fecha en que entró en vigor la reforma constitucional** que trasladó la facultad de emitir la legislación única al Congreso de la Unión— **las legislaturas perdieron la competencia para legislar en la materia como lo venían haciendo en términos del artículo 124 de la Constitución Federal**,⁴⁶ sin detrimento de que debían seguir aplicando su legislación local expedida con anterioridad a la reforma constitucional.

122. En este mismo sentido, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 37/2018**,⁴⁷ este Alto Tribunal estimó que el artículo quinto transitorio de la

⁴⁵ **Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares**

Artículo Décimo. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Legislaturas de las Entidades Federativas, contarán con un plazo máximo de 180 días naturales posteriores a la publicación del presente Decreto, para expedir las actualizaciones normativas correspondientes para su debido cumplimiento.

⁴⁶ Véase la sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 144/2017**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 11 de noviembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de las Ministras y los Ministros Aguilar Morales, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

⁴⁷ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 37/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 12 de noviembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de las Ministras y los Ministros Aguilar Morales, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

reforma constitucional reconoció la vigencia de los ordenamientos locales en la materia, en tanto no se emitía la legislación única, **pero vedó toda posibilidad para que las legislaturas locales la modificaran**. Para llegar a tales conclusiones, el Pleno consideró que de la exposición de motivos de la reforma constitucional referida se advertía que el objetivo de asignar la competencia exclusivamente al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar era homologar los procedimientos a nivel nacional.

123. En el presente caso, la norma reclamada fue modificada mediante decreto publicado el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa, esto es, después de la fecha en que entró en vigor la reforma mediante la cual el órgano reformador de la Constitución trasladó al Congreso de la Unión la facultad de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar, e incluso, después de la publicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintitrés.

124. En este sentido, y toda vez que el precepto reclamado efectivamente incide en aspectos de naturaleza procesal civil y familiar, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que el Congreso del Estado de Veracruz carecía de competencia para emitir la disposición impugnada.

125. Ahora, sin perjuicio de la conclusión anterior, esta Suprema Corte advierte que la finalidad de la norma es la protección de las personas mayores con discapacidad involucradas en procesos de divorcio. No obstante, dicho propósito resulta incompatible con el marco constitucional y convencional vigente, como se ha puesto de manifiesto en el parámetro desarrollado en párrafos anteriores de esta sentencia.

Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

126. En efecto, el precepto impugnado mantiene la figura de la tutela como mecanismo de sustitución de la voluntad, lo que, además de invadir una materia procesal reservada en exclusiva al legislador federal, desconoce que, en atención a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a los criterios de este Alto Tribunal, deben privilegiarse otro tipo de mecanismos, **como los apoyos extraordinarios y medidas de salvaguardia previstos en los artículos 445 a 455 del propio Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares**. Ello pone de relieve la incongruencia de la disposición impugnada y la normatividad nacional vigente y explica, precisamente, la razón por la cual desde la reforma constitucional de dos mil diecisiete los Congresos Locales dejaron de tener competencia para legislar en la materia.
127. Finalmente, no pasa inadvertido que el Congreso Local considera que la norma se inserta en su Código Civil donde todavía tiene vigencia el proceso de interdicción y tutela, por lo que será hasta en una reforma posterior que tenga por objeto armonizar lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que se ajustarán dichas figuras.
128. Este Tribunal Pleno considera que dicho argumento no puede ser tomado en cuenta, pues el Congreso Local parte de una premisa errónea. Si bien conforme al artículo segundo transitorio del Decreto que expide el Código Nacional del siete de junio de dos mil veintitrés, se destaca que “en el caso de las Entidades Federativas, el presente Código Nacional, entrará en vigor en cada una de éstas de conformidad con la Declaratoria que al efecto emita el Congreso Local previa solicitud del Poder Judicial del Estado correspondiente, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027”; lo cierto es que hay una excepción a ello.
129. El artículo décimo noveno transitorio del régimen transitorio en cuestión establece que “se derogan todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

jurídica de las personas mayores de 18 años, de conformidad con lo previsto por las Disposiciones Transitorias del presente Decreto”.

130. En ese sentido, contrario a lo que sostiene el Congreso Local, las disposiciones del Código Civil del Estado de Veracruz que prevén los procesos de interdicción que restrinjan la capacidad jurídica de las personas mayores de edad, perdieron su vigencia en el momento en que entró en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares al día siguiente su publicación el siete de junio de dos mil veintitrés.

131. Si bien podría interpretarse que la derogación referida se hará de manera gradual, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del mismo código nacional que prevé la entrada en vigor de conformidad con la Declaratoria de vigencia que al efecto emita cada Congreso Local, pues el artículo Décimo Noveno transitorio establece que la derogación de las disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años, *se hará de conformidad con lo previsto por las Disposiciones Transitorias del Decreto*, **este Tribunal Pleno no considera que dicha interpretación sea la correcta ni la más favorable a las personas con discapacidad mayores de 18 años.**

132. En cambio, este Tribunal Pleno considera que el artículo transitorio décimo noveno del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares debe interpretarse en el sentido de que, a la entrada en vigor del Decreto, esto es, el ocho de junio de dos mil veintitrés, todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años, **quedaron derogadas.**

133. Precisamente esa fue la intención del legislador, pues en la exposición de motivos de la referida reforma se señaló que:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

“A propuesta de diversas organizaciones de la sociedad civil, y Colectivos de Personas con Discapacidad, **se propone la derogación, a partir de la entrada en vigor del Decreto, de todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años.** Con ello se pretende que, para efecto de acreditar alguna condición de discapacidad física, sensorial, intelectual, o mental, sea suficiente un certificado de discapacidad, de acuerdo con la legislación que resulte aplicable, sin que ello tenga efecto alguno sobre el derecho a la capacidad jurídica de las personas. Se derogan todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años, de conformidad con lo previsto por las Disposiciones Transitorias del presente Decreto.”⁴⁸

[Énfasis añadido]

134. Expuesto esto, debe entenderse que, a partir de la entrada en vigor del Decreto referido se derogaron todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años, sin que pueda admitirse una interpretación distinta, pues la que aquí se admite no sólo representa la más favorable para la protección de los derechos de las personas con discapacidad mayores de 18 años, en especial a la igualdad y no discriminación, al reconocimiento de su capacidad jurídica y a la autodeterminación, sino que es acorde con la intención del legislador.

135. Estas consideraciones fueron adoptadas en la **declaratoria general de inconstitucionalidad 11/2023** resuelta por el Tribunal Pleno.⁴⁹

136. Con esta conclusión se reafirma que los proceso de interdicción y por tanto de tutela en el Estado de Veracruz no pueden considerarse vigentes, por lo que no resulta válido que el Congreso alegue la permanencia de la norma

⁴⁸ Cámara de origen: Senadores, Exposición de Motivos, Ciudad de México, miércoles 12 de abril de 2023. Iniciativa de diversos grupos parlamentarios, Gaceta No. LXV/2SPO-126-3208/133758, página 157.

⁴⁹ Sentencia recaída en la declaratoria general de inconstitucionalidad 11/2023, resuelta en sesión del once de marzo de dos mil veinticinco. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Aprobada por mayoría de siete votos de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Norma Lucía Piña Hernández.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

impugnada, bajo la premisa de que existe un régimen de interdicción vigente en dicha entidad federativa, del cual la norma forma parte.

137. Por lo tanto, lo procedente es calificar de **fundado** el argumento formulado por la Comisión promovente y, en consecuencia, **se declara la invalidez del artículo 145 en su actual párrafo octavo (antes séptimo) del Código Civil para el Estado de Veracruz.**

VII. EFECTOS

138. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

139. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez del artículo 145 en su actual párrafo octavo (antes séptimo) del Código Civil para el Estado de Veracruz**, reformado mediante el Decreto publicado el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa.

140. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

141. Conviene precisar que, con la invalidez decretada, no se produce un vacío normativo en la codificación civil del Estado de Veracruz, pues en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

las y los operadores jurídicos deberán de aplicar las normas procesales vigentes a la entrada en vigor de la reforma constitucional, es decir, al dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete.⁵⁰ En el caso de que dicha norma pueda entenderse más restrictiva que la aquí invalidada, lo cierto es que las autoridades encargadas de su aplicación e interpretación tienen, en todo momento, la obligación de interpretarlas conforme al artículo primero de nuestra Constitución Federal, con el fin de potenciar la protección de este grupo en situación de vulnerabilidad. De ahí que, en su aplicación e interpretación, deberá optarse por su significado más protector para las personas destinatarias de la misma y, en especial, para las personas con discapacidad.

VIII. DECISIÓN

142. Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

⁵⁰ Lo anterior es congruente con lo decidido por este Tribunal Pleno en las sentencias recaídas a la **acción de inconstitucionalidad 144/2017**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 11 de noviembre de 2019, aprobada en los efectos por mayoría de 9 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea (el Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra); a la **acción de inconstitucionalidad 58/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de junio de 2020, aprobada en los efectos por mayoría de 10 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea (la Ministra Piña Hernández votó en contra); a la **acción de inconstitucionalidad 32/2018**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 9 de junio de 2020, aprobada en los efectos por unanimidad de 11 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y a la **acción de inconstitucionalidad 118/2021**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 7 de agosto de 2023, aprobada en los efectos por 11 votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 145, párrafo octavo (antes séptimo), del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 744, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García apartándose del párrafo 41 y Presidente Aguilar Ortiz apartándose del párrafo 41, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra únicamente por el argumento competencial, Espinosa Betanzo por

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

consideraciones diversas, Ríos González únicamente por el argumento competencial, Batres Guadarrama separándose del párrafo 146, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 145, párrafo octavo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Esquivel Mossa votó únicamente por la invalidez de sus porciones normativas “que aún se encuentren bajo tutela de excónyuges” y “para su protección”. Los señores Ministros Espinosa Betanzo, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) precisar que, con la invalidez decretada, no se produce un vacío normativo porque, en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, los operadores jurídicos deberán aplicar las normas procesales vigentes al dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, sujetándose a una interpretación pro persona, en términos del artículo 1º constitucional. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 181/2024

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA