

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 26 de septiembre de 2022

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto No. 113 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 27 de agosto de la presente anualidad.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 3184380, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO	6
	A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad	7
	i) Derecho a la igualdad y no discriminación	10
	ii) Reconocimiento de la capacidad jurídica	17
	B) Inconstitucionalidad de la norma por ser contraria al modelo social de la discapacidad.....	21
	SEGUNDO	34
	A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad	34
	i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	40
	B. Análisis de la disposición impugnada por falta de consulta	44
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	47
	A N E X O S	48

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

- A. Congreso del Estado Zacatecas.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

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

Artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto N° 113 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 27 de agosto de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 44. El estado de interdicción y las demás condiciones de discapacidad establecidas por este Código, deberán ser valoradas en cada caso para decidir qué tipo de ajustes razonables se requieren a fin de que las decisiones que tengan relevancia jurídica y afecten la vida de las personas en tal situación puedan ser válidas y acordes con sus derechos humanos; las personas con discapacidad pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes, sin que las decisiones que, en su caso, tomen éstos sean contrarias a su voluntad, atenten contra su dignidad humana o socaven sus derechos.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1°, 4.3, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley de las personas con discapacidad.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, el párrafo cuya inconstitucionalidad se demanda se adicionó mediante el Decreto N° 113 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 27 de agosto de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 28 del mismo mes, al lunes 26 de septiembre del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

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

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y 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 (...).”

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

Defendemos al Pueblo

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas establece cómo podrán ejercer sus derechos las personas que viven con alguna discapacidad en la entidad, precisando que será a través de la institución de interdicción o bien, a través de los ajustes razonables y el apoyo de sus representantes.

No obstante, se advierte que dicha regulación es incompatible con los principios y finalidades del modelo social de la discapacidad, pues persiste la representación de las personas que formen parte de ese colectivo, impidiendo su inclusión en igualdad de condiciones que las demás, así como el pleno reconocimiento de su capacidad jurídica y autonomía en la toma de sus decisiones.

Por ende, la norma es contraria con el parámetro de regularidad constitucional en materia de discapacidad.

En este primer concepto de invalidez se expondrán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma contiene un vicio de inconstitucionalidad ya que resulta contraria a los derechos reconocidos a favor de las personas con discapacidad, específicamente por limitar o anular su capacidad jurídica.

Para llegar a la conclusión anterior, para una mayor claridad expositiva, en un primer apartado se abordará el parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe confrontarse la norma sujeta a escrutinio constitucional; posteriormente, se contrastará el contenido de la norma a la luz de dicho estándar con el objetivo de evidenciar su incompatibilidad.

A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad

A manera de preámbulo, es necesario iniciar este análisis subrayando que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.⁴

⁴ Cfr. Tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Materia Constitucional, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 634, del rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."

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

En ese sentido, las discapacidades ahora tienen como punto total la existencia de factores sociales que vuelven adversas las diversidades funcionales que posee una persona, y que limitan el acceso potencial a los mismos fines del resto de las personas. Eso implica que la dificultad para participar de manera plena en la sociedad tiene como nota distintiva la existencia de una inadecuada construcción del entorno social, mismo que impide la consecución de los propios planes de vida en igualdad de oportunidades.⁵

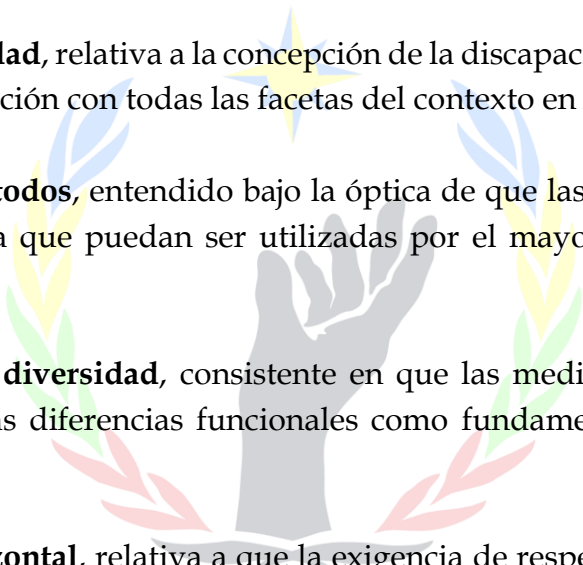
Ese nuevo paradigma fue propuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la que se precisó que el concepto de discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.

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

Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables y los **sistemas de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos.**

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

⁵ *Idem.*

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

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

Defendemos al Pueblo

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

Por lo tanto, el parámetro de regularidad constitucional en materia de discapacidad tiene que sustentarse en el modelo social de la discapacidad, a fin de garantizar que las personas que formen parte de ese colectivo sean reconocidas como sujetos de

derechos en igualdad de condiciones que las demás y así puedan ejercer sus derechos de manera autónoma e independiente. A continuación se desarrollan los derechos que se estiman conforman el parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe analizarse la norma impugnada.

i) Derecho a la igualdad y no discriminación

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

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

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, **las condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁶

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a

⁶Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁷

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁸

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieran un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹⁰

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

⁷ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: **“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.”**

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 17 *supra*.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”**

razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹¹

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**¹²

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

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

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

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

¹² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹³

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹⁴

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹⁵

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

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social,

Defendemos al Pueblo

¹³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁶

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

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

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6¹⁸ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

¹⁷ “Artículo 5. Igualdad y no discriminación

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

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

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

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

¹⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva¹⁹.

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

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.²⁰

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

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las

¹⁹ *Ibidem*, párr. 10.

²⁰ *Cfr. ibidem*, párr. 11.

personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas²¹.

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

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados parte tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas²².

Es decir, es obligación de los Estados parte buscar la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad²³.

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

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los

²¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 14.

²² *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

²³ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes.

- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación.
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad.
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad.
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de **garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación.**
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados.
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación²⁴.

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

ii) Reconocimiento de la capacidad jurídica

El reconocimiento de la capacidad jurídica implica que una persona es titular de derechos y obligaciones y sujeto de relaciones jurídicas. Por tanto, la persona con

²⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párr. 31.

discapacidad es –y no puede no ser de otro modo– un sujeto de derecho. A partir de estas ideas se reconoce a las personas con discapacidad como personas jurídicas y se les garantiza la capacidad amplia y plena de ejercicio de los derechos en todos los casos, con apoyos y salvaguardas cuando sea necesario.

Como ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵ la Convención es considerada como el paradigma normativo del modelo social y de derechos, así como una respuesta de carácter integral, universal, jurídicamente vinculante y aplicable, ya que se abandona la consideración de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia y se reconoce su personalidad y capacidad jurídicas, su condición de sujeto de derechos, rasgos que se confirman con la declaración del párrafo primero del artículo 1 de dicha Convención.²⁶

En otras palabras, se parte de la premisa que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos ajena a actitudes paternalistas del pasado, transitándose hacia la configuración de la discapacidad como cuestión de derechos humanos, cuyo modelo se plasma con nitidez en la Convención.²⁷

Sobre este punto es importante resaltar que el concepto de discapacidad que asume la Convención no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones. Así, la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras. En otras palabras, no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.²⁸

En este sentido, la discapacidad no es sólo la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, sino que resulta de la

²⁵ *Cfr.* la sentencia del amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 14 de enero de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁶ **Artículo 1 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.**

Propósito

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

²⁷ Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

²⁸ *Idem.*

interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que impiden la inclusión plena y efectiva de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas²⁹.

Es así que a la luz del modelo social y de derechos, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. Por tanto, acorde con dicho modelo, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico.³⁰

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

Bajo esta lógica, el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos– no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es preciso una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, el juzgador debe tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.³¹

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

²⁹ Cfr. la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI, en donde se integran los conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Persona con Discapacidad.

³⁰ Cfr. Sentencia de los Amparos en Revisión 410/2012 y 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 21 de noviembre de 2012 y el 16 de octubre de 2013, ambos bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³¹ Cfr. Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha hecho énfasis “en la distinción entre capacidad jurídica y capacidad mental”. La capacidad jurídica consiste tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones –capacidad de goce– como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones –capacidad de ejercicio–. La capacidad jurídica y la toma de decisiones son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen derechos fundamentales que permiten que una persona pueda participar en la vida jurídica.³²

En contraste, la capacidad mental “se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como pueden ser ambientales y sociales.” El hecho que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia “no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni derecho alguno”.³³

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

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

De tal suerte que “el derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones

³² Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2018, correspondiente al día treinta de enero de dos mil veinte.

³³ *Idem.*

mentales” sino que se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.³⁴

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

B) Inconstitucionalidad de la norma por ser contraria al modelo social de la discapacidad

En este apartado se expondrán las razones por las cuales este Organismo Nacional considera que el artículo 44 del Código Civil para el Estado de Zacatecas deviene inconstitucional por establecer un sistema que permite la limitación y anulación de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad.

Para tal fin, este concepto de estructurará de la siguiente manera: primero se analizará la forma en la que está regulada la capacidad jurídica en la entidad; posteriormente se argumentará sobre la inconstitucionalidad de la norma, debido a que deja subsistente la institución de interdicción y porque el diseño que introdujo sobre los ajustes razonables y los sistemas de apoyo no es acorde con lo que establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aunque su objetivo fue armonizar su legislación con el marco constitucional y convencional en la materia.

Previo a la exposición de los argumentos que sostienen la invalidez de la norma, resulta pertinente precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce la voluntad del legislador por buscar introducir el modelo social de la discapacidad en el sistema jurídico zacatecano, pues tanto de su exposición de motivos, como del producto legislativo, se advierte que trató de establecer un nuevo sistema que fuera compatible con los postulados de la Convención de la materia respecto del ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad.

³⁴ *Idem.*

No obstante lo anterior, del análisis de la norma –precisamente a la luz del nuevo paradigma de la discapacidad– se desprende que en realidad no se garantiza el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de quienes viven con alguna discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas, por lo tanto resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente, específicamente con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora, para explicar de mejor manera el vicio contenido en el artículo impugnado, resulta pertinente traer a colación la forma en la que la legislación civil de la entidad regula la capacidad jurídica de las personas.

Como punto de partida, la define como la “*aptitud concedida o reconocida por la ley para ser titular de derechos y obligaciones, o para hacer aquéllos y cumplir éstas; puede ser de goce o de ejercicio*”³⁵:

- De goce: consiste en la aptitud para ser titular de derechos y de obligaciones.³⁶ Se adquiere por el nacimiento y se pierde con la muerte; pero entran bajo la protección del derecho desde el momento en que los individuos son concebidos y si nacen viables, también desde ese momento se les tiene por nacidos para los efectos declarados en ese Código.³⁷
- De ejercicio: consiste en la aptitud legal para ser titular de derechos y obligaciones, para hacer valer aquéllos o cumplir con éstas por sí o por medio de otro legalmente autorizado; excepto cuando la ley declare que el acto es personalísimo³⁸.

También precisa que la capacidad de ejercicio para celebrar actos jurídicos, cumplir obligaciones y hacer valer derechos, **se reconoce por ese Código a los mayores de edad en pleno uso de sus facultades mentales** y a los menores emancipados, en los casos declarados expresamente.³⁹

³⁵ Artículo 25 del Código Civil del Estado de Zacatecas.

³⁶ Artículo 26 del Código Civil del Estado de Zacatecas.

³⁷ Artículo 42 del Código Civil del Estado de Zacatecas.

³⁸ Artículos 27 del Código Civil del Estado de Zacatecas.

³⁹ Artículos 43 del Código Civil del Estado de Zacatecas.

Además, estatuye que la capacidad jurídica será igual para el hombre y la mujer, salvo las excepciones o modalidades que señale la ley⁴⁰.

Es decir, con todo lo hasta aquí expuesto se puede concluir que la regulación de la capacidad jurídica en el Estado de Zacatecas parte de una tradición civilista, entendiéndola como la institución más importante en el sistema legal, pues a través de ella se podrá gozar de los derechos subjetivos previstos en la ley, así como el poder ejercerlos ya sea por sí mismos o por sus representantes.

Además de que se reconoce que la capacidad de ejercicio se podrá limitar, restringir o anular cuando *una persona mayor de edad no cuente con el pleno uso de sus facultades mentales* y para quienes no tengan la mayoría de edad, teniendo como consecuencia que tengan que ser representados en todos los actos jurídicos que trasciendan a sus intereses.

Esto último se da desde la visión puramente civil, ya que uno de los elementos de validez de los actos jurídicos es que las personas cuenten con capacidad jurídica plena; sin embargo, dicha institución ya no solo es analizada desde el ámbito del Derecho Civil, sino también desde una perspectiva de derechos humanos.

Derivado de esa nueva perspectiva, el estudio y análisis de la capacidad jurídica en la actualidad tiene que realizarse a la luz de los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, que, en materia de discapacidad, lo conforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Siguiendo esa línea argumentativa, de la literalidad de la norma que se cuestiona se desprende que el Congreso local tuvo –justamente– la intención de adoptar en su legislación interna los principios y mandatos previstos en la Convención de la materia respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, dejando a un lado la tradición civilista que había permeado desde la expedición del Código Civil zacatecano. Es decir, pretendió actualizar su sistema jurídico a una visión respetuosa de los derechos humanos y con ello superar la tradición civilista que había permanecido desde la expedición de dicha codificación.

⁴⁰ Artículo 3 del Código Civil del Estado de Zacatecas.

En efecto, por medio de la reforma al artículo impugnado se trató de implementar un nuevo sistema de regulación a la capacidad jurídica en la entidad, cambios que se evidencian con mayor detenimiento en el siguiente cuadro comparativo:

Texto antes de la reforma	Texto reformado
<p>Artículo 44.- La minoría de edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por esta ley, son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.</p>	<p>Artículo 44. El estado de interdicción y las demás condiciones de discapacidad establecidas por este Código, deberán ser valoradas en cada caso para decidir qué tipo de ajustes razonables se requieren a fin de que las decisiones que tengan relevancia jurídica y afecten la vida de las personas en tal situación puedan ser válidas y acordes con sus derechos humanos; las personas con discapacidad pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes, sin que las decisiones que, en su caso, tomen éstos sean contrarias a su voluntad, atenten contra su dignidad humana o socaven sus derechos.</p>

Como se desprende, antes de la modificación de la legislación civil se preveían las siguientes causas de restricción a la capacidad jurídica:

- La minoría de edad
- El estado de interdicción
- Incapacidades previstas en la ley. En este último caso, las personas podían ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Ahora bien, después de la reforma, el legislador local estableció lo siguiente:

- El estado de interdicción y las condiciones de discapacidad previstas en ese Código deberán ser valoradas en cada caso para decidir qué tipo de ajustes razonables se requieren, a fin de que las decisiones que tengan relevancia jurídica y afecten su vida puedan ser válidas y acordes a sus derechos humanos.
- Precisa que las personas con discapacidad podrán ejercer sus derechos o contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes sin que las

decisiones que tomen éstos sean contrarias a su voluntad, atenten contra su dignidad humana o socaven sus derechos.

Como se refirió con antelación, esta Comisión Nacional no pierde de vista que el legislador tuvo la intención de dejar a un lado el sistema civilista que regula la capacidad jurídica, para ajustarse a los más altos estándares en la materia; sin embargo, lo cierto es que el producto legislativo no atiende a los principios, valores y mandatos de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad. En seguida se abordarán con mayor detenimiento las transgresiones al bloque constitucional en que incurre la norma combatida.

1. El legislador mantiene la institución de la interdicción

A pesar de que el legislador menciona en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que la interdicción se constituye *como un sistema de sustitución de la voluntad [que] es inconstitucional por violar el derecho a la igualdad en relación con la capacidad jurídica, [ya que] con ello se niega la participación de la persona interdicta del mundo jurídico, pues todo acto que pretenda realizar tendría que efectuarse por medio de su tutor*⁴¹, el Congreso zacatecano determinó que dicha institución continuará aplicándose y restringiendo el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas en la entidad.

Conviene recordar que la institución de interdicción ya ha sido analizada en múltiples precedentes por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación. En su primera conclusión, sostuvo que aquella debía analizarse partiendo de una interpretación conforme a la Constitución y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con el propósito de que se concibiera desde el punto de vista del modelo social y, en específico, del modelo de “asistencia en la toma de decisiones” que se encuentra contemplado en la citada Convención.

Es decir, que el estado de interdicción debía entenderse como una institución en virtud de la cual el juzgador estaría en aptitud de fijar un grado de limitación a la capacidad de ejercicio, cuya magnitud sería proporcional al nivel de discapacidad de la persona, atendiendo a las diversidades funcionales del caso en concreto, de tal manera que debería establecer en qué tipo de actos la persona con discapacidad goza

⁴¹ Considerandos del Decreto N° 113 por el que se reformó el artículo 44 y se reforma el segundo párrafo del artículo 1938, ambos del Código Civil del Estado de Zacatecas, página 10.

de plena autonomía y en qué otros debería participar el tutor con el fin de brindarle asistencia, fomentando así las condiciones más favorables de autotutela para las personas que cuenten con alguna diversidad funcional.⁴²

No obstante lo anterior, lo cierto es que **dicha interpretación ya fue superada**, pues de una nueva reflexión, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación arribó a la conclusión de que el estado de interdicción **no es acorde con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no admite interpretación conforme, al ser violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, entre otros derechos,**⁴³ ya que las normas discriminatorias no admiten llevar a cabo dicha herramienta hermenéutica.⁴⁴

Ello se traduce en que se dejó de considerar que la discapacidad deviene de la deficiencia con la que viven las personas, para ahora entender que ésta surge cuando una persona que vive con alguna deficiencia, física, mental, intelectual y/o psicosocial al interactuar con la sociedad se encuentra con diversas barreras sociales, actitudinales, jurídicas o de cualquier otro tipo que les impide su inclusión de manera plena y en igualdad de condiciones que los demás.

De ahí que el artículo 12 de la Convención de la materia establece, esencialmente, el derecho de las personas con discapacidad a que se les reconozca su capacidad jurídica y con ello, su autonomía en la toma de sus decisiones y que ésta no podrá ser restringida en ningún motivo cuando se base en la deficiencia con la que viven las personas.

Esto es así ya que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas, en razón de su condición humana y que ésta debe mantenerse para las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, por lo tanto, no hay ninguna circunstancia que permita privar a una persona del derecho al reconocimiento como tal ante la ley o que permita limitar ese derecho.

⁴² Sentencia dictada en el amparo en revisión 159/2013, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea.

⁴³ Sentencia dictada en el amparo directo 4/2021, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párrafo 67.

⁴⁴ Tesis de jurisprudencia, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo 1, página 394, de rubro: **"NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR"**.

Con base en ese nuevo entendimiento, ese Tribunal Constitucional ha reiterado que el estado de interdicción **parte de una premisa de sustitución de voluntad, paternalista y asistencialista que no reconoce Derechos Humanos, ya que, en lugar de buscar que la propia persona con discapacidad adopte sus decisiones, se designa a un tutor para que tome las determinaciones legales de la persona con discapacidad, constituyéndose como una barrea legal. Además, se centra en la emisión de un dictamen emitido por un médico alienista, que declara sobre las deficiencias de la persona y que justifican la privación de su capacidad jurídica.**

En otras palabras, a través de dicha institución, se permite la sustitución completa de la voluntad de las personas con discapacidad, sin considerar la implementación de un sistema de apoyo, ajustes razonables y salvaguardias. En contraste, dispone que sus derechos sólo podrán ser ejercidos a través de sus representantes, pues de *facto* estima que esas personas carecen de capacidad para llevar a cabo actos jurídicos, es decir, toma como base y fundamento la deficiencia con la que viven.

De ahí que se constituya como una restricción desproporcionada al derecho a la capacidad jurídica y que represente una injerencia indebida que no es posible armonizar con la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad. Por lo tanto, no existe justificación legal ni constitucional para que el legislador zacatecano haya dejado vigente la institución analizada, y menos aún si su intención fue justamente dejar a un lado el sistema paternalista y de representación de las personas con discapacidad.

2. Incompatibilidad del contenido del artículo 44 del Código Civil zacatecano con la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad

Continuando con el análisis de la norma, este Organismo Nacional advierte que además de dejar vigente el sistema de interdicción y tomando en consideración que el legislador trató de introducir el modelo social en el Estado de Zacatecas, se considera que más allá de respetar los derechos humanos de las personas con discapacidad, la modificación legal **continúa reproduciendo un modelo asistencialista** de ese colectivo que no es compatible con la Convención respectiva, además de confundir la forma en la que deben de reconocerse los ajustes razonables y sistemas de apoyo. Para demostrar lo anterior, conviene reiterar que el legislador estableció lo siguiente:

“Artículo 44. El estado de interdicción y las demás condiciones de discapacidad establecidas por este Código, deberán ser valoradas en cada caso para decidir qué tipo de ajustes razonables se requieren a fin de que las decisiones que tengan relevancia jurídica y afecten la vida de las personas en tal situación puedan ser válidas y acordes con sus derechos humanos; las personas con discapacidad pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes, sin que las decisiones que, en su caso, tomen éstos sean contrarias a su voluntad, atenten contra su dignidad humana o socaven sus derechos.”

De la transcripción de la norma, esta Comisión Nacional advierte lo siguiente:

1. El legislador confunde la finalidad de los ajustes razonables y su utilidad.
2. Prevé que las personas con discapacidad podrán ejercer sus derechos y contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes.

Respecto del primer punto, el legislador zacatecano estableció que los ajustes estarán destinados a apoyar a las personas con discapacidad en la toma de sus decisiones, y a través de éstos se garantizará la validez de sus decisiones que tengan relevancia jurídica y afecten su vida, procurando que sean acordes con sus derechos humanos. Además de que deberán ser proporcionales a las necesidades de cada persona.

A juicio de este Organismo Autónomo, dicha implementación es incongruente con la finalidad y objetivo de los ajustes razonables en términos de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, así como del desarrollo jurisprudencial de ese Alto Tribunal Constitucional.

La Convención de la materia los define como **las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.**

El referido instrumento convencional mandata su implementación para: a) promover la igualdad y eliminar la discriminación⁴⁵, b) garantizar que las personas con discapacidad que se encuentran privadas de la libertad con motivo de algún proceso tengan en igualdad de condiciones que las demás, tengan derecho a las

⁴⁵ Artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

garantías procesales correspondientes⁴⁶, para hacer efectivo los derechos de acceso a la educación y de trabajo.⁴⁷

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que se trata de una obligación de los Estados para realizar modificaciones en instalaciones públicas que no son accesibles para las personas con discapacidad, es decir, estas modificaciones deben estar destinadas a garantizar que esos espacios públicos se vuelvan accesibles para todas las personas.⁴⁸

Mientras que, por su parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido que la obligación de realizar ajustes atiende a dos factores: a) que la modificación o adaptación sea necesaria y adecuada para garantizar el ejercicio de los derechos de una persona con discapacidad y b) que los ajustes no impongan una carga desproporcionada o indebida a quien debe implementarlos.

Por otro lado, ese Tribunal Constitucional del país ha interpretado que la obligación de realizar ajustes razonables de conformidad con los artículos 2 y 5 de la Convención multirreferida puede dividirse en dos aspectos esenciales:

- una obligación jurídica positiva de proporcionar ajustes razonables, que constituyen una modificación o adaptación que sea necesaria y adecuada, cuando se requiera en un caso particular para garantizar el goce o ejercicio de los derechos de una persona con discapacidad; y
- que los ajustes requeridos no impongan una carga desproporcionada o indebida al garante de los derechos.

Además, ha puntualizado que la razonabilidad de un ajuste hace referencia a su pertinencia, idoneidad y eficacia para la persona con discapacidad. Por tanto, un ajuste es razonable si logra el objetivo (o los objetivos) para el que se realiza y si está diseñado para satisfacer los requerimientos de la persona con discapacidad.⁴⁹

⁴⁶ Artículo 15, punto 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁴⁷ Artículo 25, inciso I, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Buzos Miskutos (Lemoth Morris y otros) vs Honduras*, 31 de agosto de 2021; así como en el *Caso Chinchilla Sandoval vs Guatemala*, 29 de febrero de 2016.

⁴⁹ Sentencia dictada en el amparo en revisión 272/2019, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco Gonzáles Salas, página 63 y 64

Es decir, **los ajustes razonables no están destinados para apoyar la toma de decisiones de las personas que viven con alguna discapacidad**, sino que en realidad se trata de una obligación para las autoridades de llevar a cabo modificaciones en el entorno en el que se desarrolla alguna actividad en la que intervenga este colectivo.

Por ejemplo, los ajustes pueden consistir en hacer que la información y las instalaciones existentes sean accesibles para una persona con discapacidad; modificar los equipos; reorganizar las actividades; cambiar la programación de las tareas; adaptar el material didáctico y las estrategias de enseñanza de los planes de estudio; adaptar los procedimientos médicos; o permitir el acceso a personal de apoyo sin imponer cargas desproporcionadas o indebidas.⁵⁰

Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la configuración legislativa que estableció el Congreso zacatecano es imprecisa, pues según el artículo impugnado, dependiendo de las necesidades de las personas con discapacidad, se adoptarán ajustes razonables correspondientes con el objetivo de que las decisiones que tomen y tengan relevancia en su vida puedan ser válidas.

Es decir, la norma describe que a través de la implementación de los ajustes se auxiliará a las personas que viven con alguna discapacidad para la toma de sus decisiones, precisando que sólo así podrán ser válidas, lo cual es inexacto, pues como ya quedó demostrado, los ajustes implican una obligación de las autoridades para llevar a cabo modificaciones en el entorno y no tienen la finalidad de apoyar a las personas con discapacidad en la toma de sus decisiones, particularmente para que ejerzan su capacidad jurídica.

Lo anterior es así, pues la función de auxilio en la toma de decisiones en realidad corresponde al sistema de apoyo que elija la propia persona con discapacidad.

Por ello, es notable que la forma en la que el legislador local trató de implementar o reconocer los ajustes razonables es desacertado derivado de una confusión conceptual, lo cual incluso genera incongruencia entre la norma y el modelo social de la discapacidad, pues no atiende a la finalidad que la Convención mandata para dichos ajustes.

⁵⁰ *Ibidem.*

En suma, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma es incompatible con la forma en que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad estableció que se deben reconocer e implementar ajustes razonables para garantizar la accesibilidad e inclusión en todos los entornos a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás.

Por otro lado, respecto del punto dos del contenido de la norma, es decir, el hecho de que *las personas con discapacidad podrán ejercer sus derechos y contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes*, esta Comisión Nacional considera que tampoco es acorde al mandato del artículo 12 de la Convención, relativo al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Como ya se demostró, la norma regula de manera errónea la forma en la que las personas con discapacidad podrán ejercer su capacidad jurídica, pues confunde los ajustes razonables con el sistema de apoyo y, **además, continúa estableciendo que la toma de sus decisiones será a través del apoyo de sus representantes**, es decir, contrario a lo que propugna la Convención.

Conforme a múltiples criterios que ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, el ejercicio de la capacidad jurídica es diferente en cada persona, viva o no con alguna discapacidad, de tal manera que cada uno elige o se apoya de lo que considere necesario para manifestar su voluntad y tomar sus propias decisiones.

En el caso de las personas con discapacidad, la Convención de la materia prevé, primero, que ese colectivo cuenta con capacidad jurídica en igualdad de condiciones que los demás y que, para su ejercicio, se podrá adoptar un **sistema de apoyo** que brindará ayuda o asistencia a una persona que la requiere para realizar las actividades cotidianas y participar en la sociedad de manera independiente.

Es decir, los sistemas de apoyos están enfocados a facilitar la expresión de una voluntad libre y verdadera, y hacen referencia a todas aquellas medidas que son necesarias para ayudar a la persona con discapacidad, en general, a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, así como los demás derechos consignados en la Convención.

Debido a que las necesidades de cada persona son distintas y en consecuencia los apoyos para cada persona con discapacidad pueden ser varios y de distinta naturaleza, se pueden materializar a través de personas (familiares, amigos, pares,

personas de confianza, profesionales en determinadas materias, grupos especializados), objetos, instrumentos, productos, así como arreglos de distinta índole.

Así, los apoyos pueden requerir intervenciones como la asistencia humana; los intermediarios; las ayudas para la movilidad; los dispositivos técnicos y las tecnologías de apoyo; la asistencia personal; el apoyo para la adopción de decisiones; el apoyo para la comunicación, como los intérpretes de lengua de señas y los medios alternativos y aumentativos de comunicación; el apoyo para la movilidad, como las tecnologías de apoyo o los animales de asistencia; los servicios para vivir con arreglo a un sistema de vida específico que garanticen la vivienda y la ayuda doméstica; y los servicios comunitarios, entre otros.

Los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, según el artículo 12.4 de la Convención, deben cumplir las siguientes características:

- Respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad. Esto implica el pleno consentimiento de la persona, sin que se sustituya su voluntad.
- Evitar el conflicto de interés y la influencia indebida de otras personas.
- Ser proporcionales y adaptados a la circunstancia de la persona.
- Aplicarse en el plazo más corto posible.
- Sujetarse a examen periódico por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial.
- La persona debe tener derecho a rechazar el apoyo, a ponerle fin o a cambiarlo en cualquier momento.
- El apoyo no debe depender de una evaluación de la capacidad mental.⁵¹

⁵¹ *Protocolo para Juzgar con perspectiva de Discapacidad*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 48 y 49.

En contraste, la norma no respeta esos principios, pues en realidad reproduce el modelo de sustitución de la voluntad, ya que no serán las personas que viven con una discapacidad quienes ejercerán sus derechos, sino que lo harán aquellas que se les designen como representantes, en términos de la legislación civil.

Efectivamente, la norma no garantiza el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, ya que supone una sustitución completa de su voluntad, pues el propio artículo menciona, sin ambigüedad o vaguedad alguna, que las personas con discapacidad sólo podrán ejercer sus derechos mediante *el apoyo* de sus representantes.

En este punto es importante destacar que la fórmula empleada por el legislador al referir que será mediante el apoyo de sus representantes no se refiere de ninguna manera a que sólo recibirán asistencia en la toma de sus decisiones, es decir, no se refiere a la implementación de algún sistema de apoyo, sino que es clara que será a través de otra persona.

Como ya se manifestó, la naturaleza de los sistemas de apoyo no es la sustitución o representación de las personas con discapacidad, sino que su objeto es servir como medios de auxilio en la toma de sus decisiones.

Por lo tanto, la norma continúa constituyéndose como una barrera legal que impide la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en el entorno social y el ejercicio de sus derechos de manera autónoma e independiente.

Además, la disposición no contextualiza el derecho respecto de los apoyos y salvaguardias que la persona requiera para ejercer su capacidad jurídica, sino que se limita a establecer que será a través del apoyo que reciban de sus representantes.

En conclusión, el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas no es respetuoso del parámetro de regularidad constitucional en materia de discapacidad, pues como ya se desarrolló, mantiene la institución de la interdicción, confunde el funcionamiento de los ajustes razonables y de los sistemas de apoyo, y continúa estableciendo la representación de las personas que viven con alguna discapacidad, por lo que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos está convencida de que debe ser declarado inconstitucional y expulsado del sistema jurídico zacatecano.

SEGUNDO. El artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas establece la forma en que las personas que viven con alguna discapacidad podrán ejercer su capacidad jurídica y con ello, tomar decisiones que afecten sus intereses y esfera jurídica.

Es decir, se trata de una disposición que, además de estar dirigida a las personas con alguna discapacidad, incide directamente en el ejercicio de sus derechos. Consecuentemente, conforme al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Congreso de la entidad se encontraba obligado a llevar a cabo una consulta a dicho sector de la población.

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que la autoridad legislativa local no llevó a cabo dicho proceso participativo, lo que se traduce en una transgresión al derecho a ser consultados de ese colectivo.

Además del vicio de inconstitucionalidad denunciado en el primer concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el Congreso zacatecano omitió practicar el proceso participativo de las personas con discapacidad al que estaba obligado en cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Con la finalidad de demostrar lo anterior, en este apartado se expondrá, primero, el parámetro nacional e internacional en materia de consulta a las personas con discapacidad; posteriormente se precisarán los requisitos mínimos que requiere toda consulta, para finalmente demostrar que previo a la reforma a la norma en combate no hubo un ejercicio consultivo que cumpliera con las características exigidas en esta materia, en particular, con los lineamientos fundamentales que han sido desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes relacionados con este derecho.

Defendemos al Pueblo **A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad**

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

“4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y

colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

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

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

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁵², motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

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

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”⁵³ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁵⁴ establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración

⁵² Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵³ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

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

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

(...).

⁵⁴ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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

activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁵⁵ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁵⁶ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,⁵⁷ en relación al diverso 133,⁵⁸ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la

personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

⁵⁵ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

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

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 *“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”*

⁵⁷ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

⁵⁸ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7⁵⁹, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.⁶⁰

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.⁶¹

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.⁶²

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

⁵⁹ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

⁶⁰ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

⁶¹ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁶² *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.⁶³

Es así como el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. De ahí que, la consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

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

Además, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.⁶⁴

Defendemos al Pueblo

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las

⁶³ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

⁶⁴ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁶⁵

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)⁶⁶, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

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

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

⁶⁵ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

⁶⁶ *Ibidem*, página 11.

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

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

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

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

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

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

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

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”⁶⁷

⁶⁷ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

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

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada en sesión del 21 de abril del 2020, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe contar, por lo menos, con las características siguientes:

- Previa, pública, abierta y regular
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad
- Accesible
- Informada
- Significativa
- Con participación efectiva
- Transparente.

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

participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

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

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

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

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

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

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

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

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

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.⁶⁸

⁶⁸ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021 entre otras.

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

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

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

B. Análisis de la disposición impugnada por falta de consulta

Precisado el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable, así como las características mínimas que ese Tribunal Constitucional ha determinado para la elaboración de consultas a las personas con discapacidad, ahora corresponde analizar, primero, si la norma incide en la esfera jurídica de ese colectivo y, segundo, si el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada respetó o no dicha garantía de participación a favor de ese sector.

Defendemos al Pueblo

Como primer punto, corresponde analizar si la norma incide en la esfera de las personas con discapacidad.

Al respecto, como ya quedó acreditado en el primer concepto de invalidez de esta demanda, **es innegable que la norma efectivamente incide en ese colectivo**, incluso podría pensarse que de manera negativa, pues basta con reiterar que **establece la forma en la que las personas que viven con alguna discapacidad -estén o no**

sujetas al régimen de interdicción- podrán ejercer su capacidad jurídica y con ello tomar decisiones que afecten sus intereses y esfera jurídica, concluyendo que será a través de sus representantes.

Precisado lo anterior, ahora corresponde evidencia que al incidir directamente en los intereses y derechos de ese colectivo, la autoridad legislativa estaba obligada a consultarles, pues como se ha insistido, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados Partes de que, ante cualquier medida que incida directa o indirectamente en el ejercicio de los derechos de ese colectivo, les consulten directamente a fin de conocer sus necesidades y puntos de vista, lo cual, en el presente asunto no aconteció.

En principio, a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean válidas no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpla con los requisitos mínimos sustentados por ese Tribunal Constitucional en una vastedad de precedentes, que ya fueron explicados en un apartado anterior.

En este punto, se resalta que del análisis del proceso legislativo por el que se reformó el artículo impugnado, **se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad**, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que **atañe directamente a ese grupo de la población.**

De tal suerte que, al omitir llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad de la entidad, su contenido no atiende ni fue diseñado a partir de la particular perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles su participación en la creación de la norma, las medidas ahí plasmadas reflejan una visión ajena a la realidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades que incluso dificultan el ejercicio de sus derechos de manera plena y autónoma.

Ello pues el legislador, desde su postura como creador de normas, estableció la forma en la que ese sector de la población podrá ejercer sus derechos: a través del estado de interdicción o por medio de sus representantes -mal entendidos como sistemas de apoyos- que, si bien pareciera ser benéfica por introducir conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo cierto es que

reproduce el sistema asistencialista y paternalista, pues subsiste la idea de que las personas que viven con alguna discapacidad no son sujetos de derechos, sino de protección.

Además, no debe perderse de vista que la necesidad de que estos asuntos sean consultados directamente y conforme a los lineamientos que ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad constituye un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario hacerlos partícipes del procedimiento para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir la norma ahora impugnada.⁶⁹

Por consiguiente, pese a que pudiera parecer una medida idónea para el ejercicio de su capacidad jurídica, lo cierto es que esa calificación les corresponde exclusivamente a las personas con discapacidad.

De ahí la importancia de la consulta en la elaboración de leyes, más aún en el presente caso, pues el reconocimiento de la capacidad jurídica y la forma en la que pueden ejercer sus derechos implica necesariamente conocer su perspectiva y necesidades, así como su opinión respecto los ajustes razonables, el sistema de apoyo, salvaguardias y todas aquellas medidas o herramientas encaminadas a garantizar su autonomía en la toma de sus decisiones.

Mismas consideraciones fueron sustentadas por el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en donde reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad requiere la consulta a personas con discapacidad en procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las mismas con el fin de asegurar que las medidas dirigidas a éstas sean una respuesta a sus necesidades reales, y ante la omisión de este requisito supone la invalidez de la norma.

Por lo tanto, en virtud de que se omitió la participación de ese sector de la población antes de la aprobación de la reforma al artículo 44 del Código Civil del Estado de

⁶⁹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párrafo 78.

Zacatecas, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de la consulta, a saber, que sea previa, pública, abierta y regular, así como que sea informada y permitiera la participación efectiva de los sujetos implicados, **pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición de la norma en combate.

Así, **al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan** en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes referidos en el apartado anterior, **este Organismo Constitucional estima que la disposición debe ser declarada inválida, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

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

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la disposición combatida debe ser declarada inválida por falta de consulta a las personas con discapacidad, pues su participación resultaba de suma trascendencia para conocer su opinión respecto de la forma en la que ejercerán su capacidad jurídica y con ello, sus derechos de manera autónoma, ya que, de no ser así, continuamos reproduciendo el modelo paternalista y asistencialista que ya no es acorde con el bloque de constitucionalidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada, se debe presumir que me encuentro investida de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple del Decreto N° 113 por el que se reformó el Código Civil del Estado de Zacatecas, publicado el 27 de agosto del presente año en el Periódico Oficial de la entidad (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

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



PROTESTO LO NECESARIO

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

M É X I C O

LMP

Defendemos al Pueblo