

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 136/2022, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2022**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**  
**COTEJÓ**

**SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ**  
**COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad.	9
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADA</b>	El estudio de constitucionalidad versará sobre el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veintidós	10
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda se presentó de manera oportuna.	11
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.	12
<b>V.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No se hacen valer causas de improcedencia en el presente asunto. Sin embargo, se desestima el argumento señalado por el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas en el que argumenta que su actuación fue apegada a la Constitución estatal.	13
<b>VI.</b>	<b>ESTUDIO FONDO DE</b>	Se declara la invalidez del artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas reformado mediante el Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintisiete de agosto de dos mil veintidós, al vulnerar el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	14
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS</b>	Este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaratoria de invalidez surta sus efectos al día siguiente de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de Zacatecas. La regulación que estime correspondiente legislar el Congreso de Zacatecas deberá tomar en cuenta la inconventionalidad de la figura del estado de interdicción decretada por este Alto Tribunal, conforme a lo expuesto en este apartado.	28
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad. <b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 44 del Código Civil para el Estado de Zacatecas, reformado mediante el DECRETO No. 113, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veintidós. <b>TERCERO.</b> La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus <b>efectos</b> a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas, en la inteligencia de que ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria. <b>CUARTO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	33

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2022****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ**

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cuatro de junio de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 136/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veintidós.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito recibido en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós y registrado el veintisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió 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 veintisiete de agosto de dos mil veintidós.
2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violentados los artículos 1 de la Constitución Federal; 1, 4.3, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
3. **Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la Comisión promovente expuso, esencialmente, lo siguiente:

- **PRIMERO.** En su primer concepto de invalidez la Comisión accionante señala que la norma impugnada es incompatible con los principios y finalidades del modelo social de discapacidad, pues persiste la figura de los representantes de las personas con discapacidad para ejercer sus derechos, impidiendo su inclusión en igualdad de condiciones, así como el pleno reconocimiento de su capacidad jurídica y autonomía en la toma de sus decisiones.
- Para demostrar lo anterior, la Comisión promovente desarrolla el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad, sustentado en el *modelo social*, el cual garantiza que las personas que formen parte de ese colectivo sean reconocidas como sujetos de derechos en igualdad de condiciones.
- Es así que a la luz del modelo social, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la sociedad genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales.
- A su vez, señala que el reconocimiento de la capacidad jurídica es un derecho fundamental que implica a una persona titular de derechos, obligaciones y sujeto de relaciones jurídicas.

**Inconstitucionalidad de la norma por ser contraria al modelo social de la discapacidad**

- La Comisión accionante expone la forma en que el Código Civil de Zacatecas regula la capacidad jurídica de las personas; de goce, definida por el artículo 26, como la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones; de ejercicio, contemplada en el diverso 27, como la aptitud legal para ser titular de derechos y obligaciones.
- Asimismo, señala que el artículo 43 del Código Civil estatal se define 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 de edad emancipados, en los casos declarados expresamente.

- Conforme a ello, argumenta que la regulación de la capacidad jurídica en el Estado de Zacatecas parte de una tradición civilista. Por ello, si bien la reforma al artículo 44 impugnado tuvo la intención de dejar a un lado dicho sistema civilista, lo cierto es que el producto legislativo no atiende a los principios, valores y mandatos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

#### **El legislador mantiene la institución de la interdicción**

- La Comisión promovente establece que el Congreso zacatecano determinó que la institución de la interdicción continuara aplicándose y restringiendo el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica. A pesar de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido 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.
- 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 la interdicción 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 tanto, no existe justificación para que el legislador zacatecano dejara vigente dicha institución y menos aún si su intención fue justamente dejar a un lado el sistema paternalista y de representación de las personas con discapacidad.
- La accionante advierte que el artículo impugnado no garantiza el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de quienes viven con una discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas, por lo que resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.
- En consecuencia, considera que el producto legislativo no atiende los principios, valores y mandatos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ya que el legislador mantiene la institución de interdicción, confunde el funcionamiento de los ajustes y de los sistemas de apoyo y continúa estableciendo la representación de las personas que viven con alguna discapacidad, cuestiones por las cuales el artículo impugnado debe declararse inválido.

#### **Análisis de la disposición impugnada por falta de consulta**

- **SEGUNDO.** En el segundo concepto de invalidez, la accionante considera que de acuerdo con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Congreso de Zacatecas se encontraba obligado a llevar a cabo una consulta previa a dicho sector de la población, toda vez que el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, está dirigida a las personas con alguna discapacidad e incide directamente en el ejercicio de sus derechos.
  - La promovente menciona que el Congreso local omitió practicar el proceso participativo de las personas con discapacidad al que estaba obligado de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
  - En un primer apartado, desarrolla el parámetro convencional en materia de consulta a las personas con discapacidad y menciona los requisitos mínimos que este Alto Tribunal ha establecido a través de diversos precedentes, en materia de consulta de las personas con discapacidad.
  - Finalmente señala que la norma impugnada incide de manera directa en la esfera de las personas con discapacidad, por lo que el Congreso del Estado de Zacatecas se encontraba obligado a realizar una consulta previa, siguiendo los requisitos que se han establecido por este Tribunal Pleno, lo cual no aconteció y por tanto debe declararse su invalidez.
4. **Registro, prevención y admisión.** Mediante proveído de seis de octubre de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número 136/2022. En este mismo acuerdo, turnó el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

5. Posteriormente, por acuerdo de catorce de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo del decreto impugnado y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.** Por escrito recibido y registrado el catorce de noviembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; Jehú Eduí Salas Dávila, titular de la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, rindió el correspondiente informe, en el que expuso lo siguiente:
  - La aprobación de la reforma al artículo impugnado tuvo como objetivo principal asegurar el goce y condiciones de igualdad de los derechos humanos de las personas con discapacidad, atendiendo a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
  - La mencionada Convención obliga, entre otras cosas, a adaptar los ordenamientos legales con la finalidad de que este grupo de personas haga valer sus derechos. De acuerdo con ello, el legislador zacatecano observó que continuaba vigente en su marco normativo la institución de interdicción y aún no se encontraba adaptada al modelo social, por lo que estimó necesario modificar esa figura ajustándola a los parámetros internacionales.
  - El modelo de asistencia establecido por el legislador local permite a las personas con discapacidad tomar decisiones por sí mismas conforme a su voluntad, siendo apoyadas en el proceso y no en el esquema de sustitución absoluta de la voluntad, como sucedía con la redacción anterior del artículo 44 del Código Civil local.
  - Es decir, el legislador estatal determinó la modificación del artículo 44 del Código Civil del Estado con la finalidad de ampliar el espectro de ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y abandonar el modelo de sustitución de la voluntad, por lo que dicho artículo debe ser analizado como ampliación de derechos a las personas con discapacidad.
  - Así, expone que la modificación efectuada es una medida mínima y la única posible dado el impedimento para reformar el ordenamiento adjetivo a partir de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, en el sentido que las entidades federativas están impedidas para modificar sus leyes procedimentales en materia civil y familiar, ya que esta facultad se le confirió al Congreso de la Unión.
7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.** Por escrito recibido el quince de noviembre de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el dieciséis siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de este Alto Tribunal; Ricardo Humberto Hernández León, titular de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado de Zacatecas, rindió el informe solicitado, manifestando lo siguiente:
  - El artículo impugnado es acorde al esquema contenido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
  - El artículo reclamado, previo a su reforma, restringía la personalidad jurídica a los menores de edad, las personas en estado de interdicción y a las demás condiciones de discapacidad establecidas por el propio código civil.
  - Es decir, el contenido anterior del artículo 44 impugnado, anulaba prácticamente la personalidad del interdicto frente al derecho; por tanto, se modificó la redacción del numeral con la finalidad de sustituir palabras en desuso, incluyendo conceptos como "*ajustes razonables*" y suprimiendo la palabra "*minoría de edad*".
8. **Acuerdo de retorno.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil veintitrés, la Presidencia de este Alto Tribunal estableció que el asunto le fuera returnado al Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Toda vez que en sesión pública solemne de dos de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación eligió como Presidenta de este órgano a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

9. **Alegatos.** Por escritos presentados por la Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas; y el titular de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del referido Estado, formularon sus respectivos alegatos.
10. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor decretó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
11. **Acuerdo de retorno.** Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para continuar actuando como Ministra instructora del asunto.

### I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantea la posible contradicción entre una disposición del Código Civil del Estado de Zacatecas, la Constitución Federal y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Del examen integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advierte que la Comisión promovente reclama el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veintidós, cuyo texto se transcribe a continuación:

*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 estos sean contrarias a su voluntad, atenten contra su dignidad humana o socaven sus derechos.*

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

### III. OPORTUNIDAD

16. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

<sup>2</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“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; [...]

**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. [...].”

<sup>3</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

<sup>4</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“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.

...”

17. En el caso, el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, fue reformado mediante Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el sábado veintisiete de agosto de dos mil veintidós; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del **domingo veintiocho de agosto al lunes veintiséis de septiembre de dos mil veintidós**.
18. En consecuencia, si el escrito de demanda del presente medio de control constitucional fue recibido en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, debe concluirse que su presentación resulta **oportuna**.
19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

#### IV. LEGITIMACIÓN

20. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
21. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
22. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad se promovió en contra de la reforma del artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, por considerarlos violatorios del derecho de las personas con discapacidad, por tanto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con legitimación para presentarla.
23. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>5</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>6</sup>, otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
24. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.
25. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.
26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

27. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
28. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia; sin embargo, aunque no lo manifiesta como tal, el Poder Ejecutivo de Zacatecas señala que el acto que se le atribuye se ejecutó en total apego al artículo 82, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en virtud que la promulgación del Decreto impugnado se efectuó para su debida publicación y observancia.

<sup>5</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

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

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

<sup>6</sup> **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

“Artículo 18. **La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**”

29. Al respecto, dicho argumento se **desestima** toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de la jurisprudencia P.J. 38/2010, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**<sup>7</sup>.
30. Finalmente, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.
31. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

32. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea dos conceptos de invalidez, el primero relacionado con la posible inconstitucionalidad de la norma impugnada por transgredir los principios y finalidades del modelo social de la discapacidad y, el segundo, encaminado a evidenciar que al ser una norma que incide directamente en las personas con discapacidad, el Congreso local se encontraba obligado a llevar a cabo una consulta previa a dicho sector de la población.
33. Por cuestión de metodología, en primer término, se analizará el concepto de invalidez relativo a si el legislador local, al emitir el Decreto por el que se reformó el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, llevó a cabo una consulta previa en materia de personas con discapacidad, como formalidad esencial del proceso legislativo.
34. Para ello, el estudio se dividirá en dos apartados, el primero relacionado con los criterios emitidos por este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad y, una vez hecho lo anterior, en el segundo apartado se estudiará si el Decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa y, de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de Zacatecas llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

### VI.I. Consulta a personas con discapacidad

35. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017<sup>8</sup>; 68/2018<sup>9</sup>, así como la diversa 84/2021<sup>10</sup>), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>11</sup>, que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan.
36. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que, atendiendo al criterio actual de este Pleno<sup>12</sup> y con base en el artículo 1 constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la

<sup>7</sup> Tesis P.J. 38/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865.

<sup>8</sup> Fallada el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos, respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 20 de junio de 2017.

<sup>9</sup> Fallada el 27 de agosto de 2019, respecto a declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el 27 de julio de 2018. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y el Ministro Pardo Rebolledo no asistió a la sesión.

<sup>10</sup> Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 84/2021. Ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa. Siete de junio de dos mil veintidós.

<sup>11</sup> “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.”

<sup>12</sup> Con base en la jurisprudencia P.J.J. 20/2014 (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Abril de 2014, Tomo I, página 202, registro digital 2006224, de rubro: **“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”**.

- Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.
37. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
  38. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
  39. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención —artículo 3, inciso a)—, con su derecho de igualdad ante la ley —artículo 12— y a la participación —artículos 3, inciso c), y 29—.
  40. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
  41. En esta tesitura, 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 las 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.**
  42. Ahora bien, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>13</sup>, determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.
  43. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
  44. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**<sup>14</sup>, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
  45. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Fallada el 18 de febrero de 2016, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

<sup>14</sup> Fallada el 27 de agosto de 2019, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>15</sup> Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

46. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>16</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

- ✓ **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
- ✓ **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- ✓ **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

- ✓ **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- ✓ **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- ✓ **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las 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, entre otras.
- ✓ **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

---

<sup>16</sup> Fallada en sesión de 21 de abril de 2020, resuelta por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

47. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
48. El Tribunal Pleno destacó 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.
49. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional**, lo cual implica que su omisión se traduce en un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
50. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 176/2020<sup>17</sup>, el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.
51. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020<sup>18</sup>, así como 18/2021<sup>19</sup>, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de diversas entidades.
52. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.
53. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 —reiterada, por ejemplo en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021—, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, **la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo**, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.

## VI.II. Caso concreto

54. Precisado lo anterior, debe analizarse si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto por el que se reformó el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse:
  - 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad y
  - 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

<sup>17</sup> Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Fallada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>19</sup> Fallada el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

**1. ¿La medida legislativa es susceptible de afectar directamente a las personas con discapacidad?**

55. El artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veintidós, es del contenido siguiente:

*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 estos sean contrarias a su voluntad, atenten contra su dignidad humana o socaven sus derechos.*

56. Este Alto Tribunal considera que dicho precepto incide de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, en tanto que dispone que el estado de interdicción y las demás condiciones de discapacidad establecidas por el mismo código, serán valoradas en cada caso concreto para decidir qué tipo de ajustes razonables se requieren a fin que las decisiones que tengan relevancia jurídica y **afecten la vida de las personas con discapacidad puedan ser válidas y acordes con sus derechos humanos**; ejerciendo sus derechos y contraer obligaciones mediante el apoyo de sus representantes.
57. De lo anterior se concluye que era obligatorio consultar a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su punto de vista sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre este sector, sin tomarlos en cuenta.

**2) ¿Se llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad?**

58. Ahora, una vez que se dejó claro en el anterior apartado que la norma impugnada sí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a este sector de forma previa a la emisión de la norma impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en párrafos precedentes.
59. Al respecto, de acuerdo con las constancias que integran el expediente, este Alto Tribunal observa que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, como se expone enseguida.
60. En el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto controvertido, tuvieron lugar los siguientes hechos:
- En sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Zacatecas de veintiséis de abril de dos mil veintidós, la Diputada Maribel Galván Jiménez presentó la iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de reformar el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas.
  - En la misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso de Zacatecas, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia para su análisis, estudio y dictamen correspondiente.
  - El veintidós de junio de dos mil veintidós, la Comisión de Justicia emitió su dictamen en sentido positivo, por unanimidad de votos de las seis diputaciones que integran la referida Comisión.
  - En sesión ordinaria de veintiocho de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Zacatecas, aprobó el Decreto 113 por el que se reformó el artículo 44 y 1938, del Código Civil de la mencionada entidad.<sup>20</sup>
  - Finalmente, se remitió al titular del Poder Ejecutivo Estatal para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo cual tuvo verificativo el veintisiete de agosto siguiente.
61. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó la reforma impugnada **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a su emisión.
62. Así, como se precisó, atendiendo al criterio adoptado al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa.

<sup>20</sup> El dictamen fue aprobado por veinte votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Visible en fojas 788 a 791 del expediente.

63. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que la emisión del Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de Zacatecas el veintisiete de agosto de dos mil veintidós, mediante el cual se reformó el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas, vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; por tanto, procede declarar la **invalidez** de dicho precepto.
64. En virtud de la conclusión alcanzada, este Tribunal Pleno considera innecesario el análisis del restante concepto de invalidez.
65. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó separándose del estándar para la realización de la consulta y la señora Ministra Batres Guadarrama en contra de la metodología.

#### VII. EFECTOS

66. Previo a establecer los efectos de la presente acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno estima pertinente señalar la manera en que se reconoce la capacidad de ejercicio en el Estado de Zacatecas, pues en términos del artículo 43 del Código Civil de dicha entidad, la capacidad de ejercicio para celebrar actos jurídicos, cumplir obligaciones y hacer valer derechos recae únicamente en las personas mayores de edad en pleno uso de sus facultades mentales y en los menores de edad emancipados.
67. Se trae a colación ese precepto por la estrecha relación que existe con el ahora invalidado, pues no se debe perder de vista que el artículo 44 del Código Civil de Zacatecas alude al estado de interdicción como condición de discapacidad.
68. Por tanto, en aras de garantizar que la regulación que estime correspondiente legislar el Congreso de Zacatecas sea apegada al parámetro constitucional y convencional en materia de personas con discapacidad, corresponde a este Tribunal Pleno advertir diversos precedentes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>21</sup> en los que se determinó que la figura del estado de interdicción vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho de igual reconocimiento previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
69. En dichos precedentes se destaca que la interdicción no respeta los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad y constituye una violación a las obligaciones internacionales de las que México es parte. Las principales razones bajo las cuales se llegó a esta conclusión son:
  - La figura legal está construida bajo un modelo médico de sustitución de la voluntad que no se corresponde con el modelo social de la discapacidad bajo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
  - Resulta contraria al principio de dignidad humana. La discapacidad no debe ser vista como una enfermedad ni como una mera deficiencia de orden funcional (física o psíquica), sino como el resultado de la interacción de la persona con una o más diversidades funcionales y las barreras ambientales y actitudes sociales que le impiden su inclusión y participación. El estado de interdicción atiende sólo a la condición de salud que se estima deficiente para, de ello, hacer depender una declaratoria de estado con consecuencias jurídicas adversas a los derechos de la persona<sup>22</sup>.
  - Al suponer una sustitución completa de la voluntad de las personas, constituye una restricción desproporcionada al derecho a la capacidad jurídica y representa una injerencia indebida que no es armonizable con el artículo 12.2 de la convención.
  - Se trata de una restricción desproporcional, entre otras razones, porque restringe el ejercicio de otros derechos. El reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos como: el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la igualdad y no discriminación, el debido proceso, el derecho de audiencia, el derecho a una vida independiente, el derecho a la privacidad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la participación e inclusión en la sociedad, entre otros.
  - No es conforme con el derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad. La independencia como forma de autonomía personal implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida, así como sus actividades cotidianas<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Amparo en Revisión 1368/2015, Amparo en Revisión 1082/2019, Amparos Directos en Revisión 8389/2018 y 44/2018; y Amparo Directo 4/2021.

<sup>22</sup> Amparo en revisión 1082/2019, párrafo 106, y amparo directo 4/2021, párrafos 107 a 112.

<sup>23</sup> Amparo en Revisión 1368/2015, párrafo 121.

- Viola el derecho a la igualdad y no discriminación al realizar una distinción injustificada con base en una categoría especialmente protegida, como es la discapacidad de las personas.
  - También transgrede el principio de igualdad porque refuerza estigmas y estereotipos. Al prever la restricción absoluta de la capacidad de ejercicio —lo que invisibiliza y excluye a las personas con discapacidad—, la figura no les permite conducirse con autonomía e interactuar con los demás grupos, personas e intereses que componen la sociedad<sup>24</sup>.
70. Estos criterios dieron origen a diversas tesis, entre ellas destaca la identificada con la clave 1a. XL/2019 (10a.), de rubro: **“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FIGURA DE “ESTADO DE INTERDICCIÓN” NO ES ARMONIZABLE CON LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**<sup>25</sup>.
71. Por todo lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecerá el alcance y efectos de la presente acción de inconstitucionalidad, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
72. Así, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaratoria de invalidez surta sus efectos **a partir de la notificación** de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de Zacatecas.
73. En ese tenor, la declaración de invalidez no se limita a la expulsión del orden jurídico de la norma considerada inconstitucional, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso de Zacatecas para llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad, la cual deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo vulnerable involucrado.
74. En el entendido que la regulación que estime correspondiente legislar y sobre la cual deba realizar la consulta previa deberá tomar en cuenta la inconventionalidad de la figura del estado de interdicción que esta Suprema Corte ha determinado en los aludidos precedentes.
75. Las consideraciones relativas al efecto consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.
76. Finalmente, las consideraciones relativas al efecto consistente en obligar al Congreso del Estado de Zacatecas a llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad, la cual deberá tener un carácter abierto, y en el entendido de que la regulación que estime correspondiente legislar y sobre la cual deba realizar la consulta previa deberá tomar en cuenta la inconventionalidad de la figura del estado de interdicción, no son obligatorias, al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y Pérez Dayán. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

#### VIII. DECISIÓN

77. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.
- SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del artículo 44 del Código Civil para el Estado de Zacatecas, reformado mediante el DECRETO No. 113, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veintidós.
- TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Zacatecas, en la inteligencia de que ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

<sup>24</sup> Ver entre otros, el Amparo en Revisión 1368/2015, párrafo 122 y el Amparo Directo en Revisión 44/2018, principalmente, páginas 72 y 73.

<sup>25</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 66, Mayo de 2019, Tomo II, página 1261. Registro digital: 2019961.

**CUARTO. Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar para la realización de la consulta, Batres Guadarrama en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 44 del Código Civil para el Estado de Zacatecas. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Batres Guadarrama anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) obligar al Congreso del Estado de Zacatecas a llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad, la cual deberá tener un carácter abierto, en el entendido que la regulación que estime correspondiente legislar y sobre la cual deba realizar la consulta previa deberá tomar en cuenta la inconventionalidad de la figura del estado de interdicción. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 136/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cuatro de junio de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2022, RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE CUATRO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó declarar la invalidez del artículo 44 del Código Civil para el Estado de Zacatecas, reformado mediante Decreto No. 113, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 27 de agosto de 2022.

Al respecto, formulo este voto concurrente para explicar las razones por las cuales me aparto de la metodología utilizada, específicamente de los párrafos 33 y 34.

La sentencia estudia primero los argumentos relativos a la falta de consulta en materia de personas con discapacidad como una formalidad esencial del procedimiento legislativo, en lugar de estudiar directamente los argumentos que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto que sirve para expulsar del orden jurídico las normas generales que sean contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La SCJN está facultada para determinar si la norma es contradictoria con el texto constitucional y, de ser el caso, declarar su inconstitucionalidad. Es decir, tiene competencia para resolver el fondo del asunto, pero no la tiene para revisar aspectos formales como el procedimiento legislativo en sí mismo. No obstante, la SCJN ha interpretado que tiene esta potestad asumiendo que la constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada tanto desde el punto de vista material como formal, lo cual me parece una ampliación indebida de las facultades constitucionales de esta Suprema Corte.

Este criterio privilegia el estudio de la forma sobre el fondo, de manera que se corre el riesgo de expulsar normas del sistema jurídico cuyo contenido sí sea constitucional —porque a juicio de la Suprema Corte “existan vicios en el procedimiento con potencial invalidante”, según los estándares que ella misma ha definido—, incluso, en perjuicio de los actores sociales que se pretende proteger, como ha sucedido en varias ocasiones.

Por ello, no estoy de acuerdo en que la revisión del procedimiento legislativo deba ser de estudio preferente, en lugar de analizar directamente al fondo del asunto y resolver si el contenido mismo de la norma cuestionada es o no contrario a la CPEUM.

No obstante a lo anterior, comparto el sentido del proyecto que declara la invalidez del artículo 44 del Código Civil para el Estado de Zacatecas —pero no por falta de consulta—, sino porque su contenido es inconstitucional al prever la figura de la interdicción para personas con discapacidad, en contra del derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 1o de la CPEUM, así como el derecho de igual reconocimiento previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ministra **Lenia Batres Guadarrama**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, en relación con la sentencia del cuatro de junio de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 136/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.