

LA LXVI LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2020 Y SU ACUMULADA 185/2020, Y CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EL ARTÍCULO 4.3 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD; ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 33, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE; A TRAVÉS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES, EMITE EL SIGUIENTE:

“PROTOCOLO DEL PROCESO DE CONSULTA RESPECTO AL ARTÍCULO 145, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, DIRIGIDO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ESTA ENTIDAD, SUS FAMILIAS, PERSONAS QUE LAS CUIDAN O APOYAN, ASÍ COMO ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES DE Y PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD”.

I. ANTECEDENTES.

1. En Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte) de fecha 30 de mayo del año 2022, se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, promovidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente.
2. Con fecha 31 de mayo del 2022, mediante oficio número 4451/2022, se notificó a este H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave los puntos resolutivos de la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, posteriormente, el 11 de octubre de 2022 se recibió por esta Soberanía la sentencia citada mediante oficio 7865/2022.

Para lo concerniente a la presente Consulta, en el resultando de la Suprema Corte establecido en el párrafo 164 de dicha sentencia, bajo el rubro “VI Efectos”, determinó lo siguiente:

“164. Conforme a los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento, se impone declarar la invalidez del artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil del Estado de Veracruz, ante la ausencia de consulta a las personas con discapacidad; sobre lo cual, a efecto de que se genere una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, esa declaración de

invalidez no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación y, con base en sus resultados, emita la disposición que corresponda”.

3. Derivado de lo anterior, en sesión ordinaria celebrada el día 27 de febrero del 2024, la Diputación Permanente de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado emitió el Acuerdo por el que se designó a la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables para realizar, con el apoyo de las unidades administrativas competentes del Poder Legislativo, los trabajos necesarios para dar cumplimiento, en lo relativo a la celebración de una Consulta a Personas con Discapacidad, a la Sentencia del Pleno de la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, mediante la que se declaró la invalidez del penúltimo párrafo del artículo 145 del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. JUSTIFICACIÓN.

El 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), lo que constituyó un cambio de paradigma en la percepción y reconocimiento de este grupo de población, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia, médico-rehabilitador y asistencialista, y se adoptó el modelo social, donde las personas con discapacidad son reconocidas en igualdad de derechos con plena autonomía y dignidad humana. Por ello, no fue circunstancial que el lema del movimiento de personas con discapacidad durante la redacción de este importante instrumento fue “nada de nosotros sin nosotros”, es decir, que no se deben desarrollar instrumentos jurídicos sobre ellas, sin su participación activa y su consulta efectiva.

Precisamente la participación de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones públicas contribuye en gran medida a que las políticas, estrategias, programas y operaciones sean más eficaces a la hora de eliminar las barreras para su inclusión. Son ellas quienes conocen de primera mano los retos a los que se enfrentan y saben mejor lo que puede hacerse para promover sus derechos y su bienestar. Además, la participación activa de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan es fundamental para modificar los prejuicios y estigmas en su contra¹.

La participación es un principio fundamental de las sociedades democráticas y un requisito del enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos. Las personas con discapacidad han

¹ Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad (UNDIS). Directrices para la consulta a las personas con discapacidad. United Nations. One United Nations Plaza. New York, NY, 10017 USA. Mayo 2021, pág. 6.

sido excluidas durante demasiado tiempo de las consultas y la participación, y eran terceras personas las que hablaban por ellas y actuaban en su nombre, lo que daba lugar a una mayor marginación², por ello, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la CDPD, puesto que su proceso de creación fue justamente uno de participación genuina y efectiva, de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad.

La CDPD fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas³.

Es así como la Suprema Corte, en sus criterios más recientes, ha resuelto que 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 sus derechos 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 reales⁴.

Ahora bien, al no existir un procedimiento previsto en una Ley General emitida por el Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la CDPD⁵, la Suprema Corte recordó en su Acción de Inconstitucionalidad 71/2021⁶ lo señalado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (el Comité) en su Observación General núm. 7 en relación con el deber de realizar consultas por parte de los poderes legislativos: *"A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción*

² *Ibidem*, pág. 14.

³ CRPD, *Observación General núm. 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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

⁴ Acción de Inconstitucionalidad 142/2022. Sesión del Pleno de la SCJN de fecha 5 de enero del 2023, párr. 48.

⁵ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

[...]

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

⁶ Resuelta en Sesión del Pleno de la SCJN el día 7 de junio del 2022.

de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional⁷.

Si bien es cierto que no hay una legislación que establezca de manera precisa las etapas y requisitos que deben seguir las legislaturas y los poderes ejecutivos cuando van a regular cuestiones relacionadas con personas con discapacidad o emitir políticas públicas relacionadas con éstas, y que los estándares de la Suprema Corte y los organismos internacionales han evolucionado en los últimos años, también lo es que se han desarrollado criterios que dan guía a las autoridades y que permiten a los órganos jurisdiccionales analizar la adecuación de los procesos de consulta que realizan las autoridades, con el estándar aplicable.

Fue así como el Pleno de la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015 (resuelta el 18 de febrero del 2016) comenzó a debatir sobre los criterios que se debieran observar al realizar una consulta a las personas con discapacidad de manera adecuada y significativa⁸, sin embargo, no fue sino hasta la Acción de Inconstitucionalidad 41/2018 (resuelta el 21 de abril del 2020) cuando se pronunció por primera vez sobre los elementos mínimos para cumplir con el derecho de consulta previa a las personas con discapacidad, siendo tales los siguientes: 1) Previa, pública, abierta y regular; 2) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; 3) Accesible; 4) Informada; 5) Significativa; 6) Con participación efectiva; y 7) Transparente, siendo un criterio constante hasta la actualidad, como lo muestra la obligación conferida a este H. Congreso en el párrafo 43 de la Acción de Inconstitucionalidad 204/2020 resuelta el 7 de junio del 2022. Los alcances de estos elementos serán desarrollados con mayor amplitud en apartados subsecuentes del presente instrumento.

Con base en todo lo anterior, este H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave justifica el desarrollo del presente Protocolo para realizar la consulta ordenada por el Pleno de la Suprema Corte en la referida sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020 que declaró la invalidez del artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ante la ausencia de consulta a las personas con discapacidad.

⁷ CRPD, Observación general núm. 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, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.

⁸ Al respecto pueden verse los votos razonados en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.



III. FUNDAMENTO JURÍDICO.

Son fundamento jurídico del presente protocolo, así como del proceso de consulta que se realizará, las siguientes disposiciones:

1. Instrumentos jurídicos internacionales.

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 21 el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Este derecho incluye el acceso igualitario a funciones públicas, así como el derecho de votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas, que se celebran mediante sufragio universal e igual y bajo condiciones de igualdad y libertad. Este artículo subraya la importancia de la participación política como un componente esencial de la democracia y el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 25 establece el derecho de participación en la vida pública y política, garantizando a toda la ciudadanía el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas y genuinas, que se celebren mediante sufragio universal e igual, y garantizando el secreto del voto. Además, reconoce la posibilidad de que la ciudadanía pueda acceder, en condiciones de igualdad, a cargos públicos y a participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de representantes libremente elegidos.
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 4.3 considera 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 afecten directamente.
- La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que en su artículo V.1 mandata que los Estados Parte promoverán la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar dicha Convención.
- La Observación General Núm. 7 (9 de noviembre de 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, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el que establece, entre otras cuestiones, que los Estados Partes deben considerar las consultas y la

integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad.

2. Instrumentos jurídicos nacionales.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho a la consulta en sus artículos 1, y 133, al establecer que 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 dicha Constitución establece.
- La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que prevé en su artículo 6, fracción VI, como facultades del Ejecutivo Federal el promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, así como en sus artículos 51 y 52, como parte de las facultades de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad (CONADIS), la conducción de consultas públicas relacionadas con personas con discapacidad, constituyendo relevantes antecedentes normativas respecto del reconocimiento del derecho a la consulta pública en materia de personas con discapacidad en México.
- La resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, emitida en Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de mayo del 2022, que establece los efectos y puntos resolutivos sobre el artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y donde mandata la realización de una consulta dirigida a personas con discapacidad.

3. Instrumentos jurídicos de aplicación estatal.

- La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece en sus artículos 33, fracciones I y IV; y 35, como atribuciones del Congreso de Veracruz, aprobar, reformar o abolir, leyes o decretos, las materias en las que puede legislar, así como someter a trámite las iniciativas de ley o decreto.

Del mismo modo, establece en su artículo 4º que todas las personas en el Estado, incluyendo a las personas con discapacidad, tienen derechos humanos y garantías para

17

su protección. Estos derechos están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, y las leyes del Estado. No habiendo distinción alguna basada en origen étnico, nacionalidad, sexo, idioma, religión, situación migratoria, opinión política, preferencias sexuales, condición o actividad social.

Asimismo, en su artículo 6, párrafo primero, señala que las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad, dando especial atención a la integración de las personas con discapacidad.

- El Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que desarrolla en su Capítulo V “Del Divorcio”, varias disposiciones referentes a esta figura jurídica, destacando en su artículo 145 la relativa a las medidas para la protección de personas con discapacidad mayores de edad que se encuentran bajo tutela de excónyuges.
- La Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que desarrolla en sus artículos 3, fracción IV); 10, fracción IX y XIII; y 38, fracción I, el derecho a la participación efectiva de las personas con discapacidad en la vida política y pública de su comunidad, así como a la libertad de expresión, de opinión y acceso a la información.
- La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que en sus artículos 18, fracciones I y IV; 38; 39, fracción X; 47; 48 y 49, establece las atribuciones del Congreso de Veracruz para aprobar, reformar o abolir, leyes o decretos y el proceso para ello; las materias en las que puede legislar; someter a trámite las iniciativas de ley o decreto; la organización y atribuciones de las comisiones permanentes; así como el carácter de las resoluciones del Congreso.
- El Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, que señala en sus artículos 62, 77 y 141 las funciones de las comisiones permanentes, así como las características de los acuerdos y las peticiones particulares.

IV. OBJETIVOS DEL PROTOCOLO.

1. Objetivo General.

Establecer las acciones y mecanismos para que la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de esta LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con base en el marco jurídico aplicable en el ámbito de sus competencias, organice la realización de la Consulta ordenada por la Suprema Corte mediante la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, para recibir opiniones, propuestas y planteamientos de las personas con discapacidad en el Estado de Veracruz, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad, en relación al penúltimo párrafo del artículo 145 del Código Civil del Estado de Veracruz bajo un carácter abierto que posibilite y facilite un diálogo democrático e incluyente, en relación con cualquier aspecto de la regulación que les afecte, para dar sustento y legitimidad a la toma de decisiones legislativas que en su momento apruebe este Honorable Congreso.

2. Objetivos Específicos.

- Determinar el objeto y finalidad de la Consulta, la normatividad aplicable, los principios que la rigen, así como las etapas que la conforman.
- Definir a las personas, grupos, asociaciones e instancias participantes.
- Diseñar un cronograma que defina las actividades a realizar y los materiales que se requerirán para el proceso de Consulta.
- Establecer los vínculos institucionales para el acompañamiento de las personas con discapacidad a la Consulta.
- Establecer las provisiones generales para facilitar la accesibilidad en todas las etapas de la Consulta.
- Elaborar la convocatoria a la Consulta correspondiente, así como su publicación y difusión.

V. COMISIÓN ORGANIZADORA.

La Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables será la encargada de organizar la consulta previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación de las personas con discapacidad, así como accesible, informada, significativa y transparente, al haberle sido encomendada dicha tarea por la Diputación Permanente de esta LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para dar cumplimiento a la Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020.

VI. PROCESO DE LA CONSULTA.

En este apartado se describe la finalidad de la realización del proceso de consulta, los temas sometidos a la misma, los principios que la regirán, los actores e instancias participantes, así como las distintas etapas de este proceso.

1. Finalidad de la Consulta.

Dar la posibilidad y facilidad de un diálogo democrático e incluyente que busque la participación de las personas con discapacidad en el Estado de Veracruz, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad en relación con cualquier aspecto de la regulación que les concierna.

Para ello, de conformidad con el marco jurídico referido en este instrumento y la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte en la materia, ésta debe ser previa, pública, abierta, regular con participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones que las representan, así como accesible, informada y significativa, con participación efectiva y transparente⁹, lo que permitirá cumplir con los Objetivos del presente Protocolo.

2. Principios rectores de la Consulta¹⁰.

a) 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

⁹ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 Y 151/2022. Sesión del Pleno de 5 de enero del 2023, párr. 54.

¹⁰ *Idem.*

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.

b) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

c) 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.

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

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

d) Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretenden tomar

e) Significativa. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

f) Con participación efectiva. Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a

hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

g) 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.

3. Materia y temas a consultar.

La materia de la presente Consulta es el contenido del artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil del Estado de Veracruz, que señala lo siguiente:

ARTICULO 145...

...
...
...
...
...

Para el caso de mayores con discapacidad, bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas a que se refiere este artículo para su protección; asimismo, la sentencia de divorcio establecerá la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia.

Para hacer un análisis integral de este párrafo, es necesario brindar el contexto actual en el que el régimen de interdicción en el ámbito jurídico de nuestro país fue declarado como inconstitucional por parte de la Suprema Corte desde el 13 de marzo de 2019 mediante su Amparo en Revisión 1368/2015 ¹¹.

¹¹ SCJN. Resumen del Amparo en Revisión 1368/2015 del 13 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR1368-2015%20DGDH.pdf>

Lo anterior motivó, entre otras cuestiones, que el nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio del 2023, las haya suprimido del mismo Código¹² y las haya sustituido por un sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica (artículos 445 al 455).

Para hacer armónica esta disposición en todo el país, mediante su Artículo Transitorio Segundo, el CNPCF dispuso que su entrada en vigor en las Entidades Federativas sería de forma gradual, pero sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril del 2027, debiendo modificarse todas las leyes locales que se opongan a estos estándares.

Sobre la Tutela y la Interdicción.

La tutela e interdicción son conceptos jurídicos relacionados con la capacidad legal de las personas, particularmente aquellas que puedan tener alguna discapacidad mental o intelectual. La tutela es un sistema legal mediante el cual una persona (llamada tutor) es designada para tomar decisiones en nombre de otra persona que no puede hacerlo por sí misma debido a su incapacidad, lo cual aplica efectivamente para menores de 18 años, pero no después de esa edad, pues al alcanzarse la mayoría de edad, se adquiere a plenitud la capacidad de goce y ejercicio de todos los derechos.

Por otro lado, la interdicción es un proceso legal mediante el cual se declara que una persona mayor de edad es incapaz de cuidar de sí misma o de administrar sus propios asuntos, y se nombra a otra persona para que tome decisiones en su nombre.

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 adopte las decisiones legales de esta persona.

Esto significa que, en lugar de conseguir la plena inclusión de las personas con discapacidad, el estado de interdicción, al prever la restricción absoluta de la capacidad de ejercicio, las invisibiliza y excluye, pues no les permite conducirse con autonomía e interactuar con los demás grupos, personas e intereses que componen la sociedad, por lo que refuerza los estigmas y estereotipos en contra de este grupo de la población.

El argumento de la Suprema Corte para declarar como inconstitucional el régimen de interdicción se basa en una clara evolución en la interpretación de los derechos humanos de las personas con discapacidad, en línea con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, como los previstos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de

¹² Su Artículo Transitorio Décimo Noveno señala lo siguiente: “Se derogan todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años, de conformidad con lo previsto por las Disposiciones Transitorias del presente Decreto”.

Naciones Unidas (CDPD), la cual establece en su artículo 12 que las personas con discapacidad tienen derecho a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con los demás, pudiendo para ello contar con distintos sistemas de apoyos, ayudas y/o apoyos para la toma de decisiones, por lo tanto, los sistemas de tutela e interdicción que niegan este derecho, se consideran contrarios a los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Carta Magna¹³.

Sobre el Modelo Social de la Discapacidad.

La CDPD parte del Modelo Social, el cual reconoce que la discapacidad es el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras del entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás, por lo que, son las barreras del entorno las que no satisfacen las necesidades de las personas con discapacidad y no su deficiencia¹⁴; es decir, el entorno puede ser facilitador o interponer barreras de distinto tipo. Para lograr la inclusión, es determinante la eliminación de barreras de todo tipo.

Temas por considerar.

Considerando lo anterior y con objeto hacer una reforma al penúltimo párrafo del artículo 145 del Código Civil del Estado de Veracruz, será necesario reflexionar sobre el siguiente tema en la Consulta:

- **La forma idónea de redactar el párrafo, considerando que la figura de la interdicción está próxima a desaparecer en la legislación local.**

No obstante, la Suprema Corte ha vinculado a este Poder Legislativo a fin de que la consulta a las personas con discapacidad tenga un carácter abierto y, con ello, exista la posibilidad y facilidad de un diálogo democrático e incluyente que busque la participación de las personas de este grupo de población con cualquier aspecto de la regulación que les afecte¹⁵.

4. Actores e instancias participantes en la Consulta.

Para el correcto y eficiente desempeño de los trabajos de la Consulta, los actores e instancias participantes en ésta, serán las que a continuación se refieren:

¹³ SCJN. Resumen del Amparo en Revisión 1368/2015. *Op.cit.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 204/2020. Sesión del Pleno de 7 de junio del 2023, párr. 93.

- **Autoridad Responsable.**

De conformidad con el marco jurídico previamente señalado en este instrumento, al Estado le corresponde garantizar el derecho a la consulta previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente de las personas con discapacidad, así como accesible, informada, significativa, efectiva y transparente.

En ese sentido, a nivel local, la autoridad responsable que ejerce la obligación de consultar a las personas con discapacidad acerca de diversos temas legislativos es el órgano legislativo denominado **Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, ejerciendo esta obligación por conducto de la **Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de esta LXVI Legislatura**.

Para su apoyo, la autoridad responsable podrá contar con la colaboración de **Autoridades Observadoras**, quienes participarán en la Consulta para brindar testimonio de las actividades realizadas en la misma, dando fe de ella.

Dichas **Autoridades Observadoras** podrán ser las siguientes:

- a) Consejo Estatal para las Personas con Discapacidad;
- b) Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz;
- c) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, mediante el Centro de Rehabilitación e Inclusión Social de Veracruz; o
- d) Universidad Veracruzana.

- **Personas sujetas de la consulta.**

De conformidad con el marco jurídico previamente señalado en este instrumento, las personas sujetas que tienen el derecho de ser consultadas son las personas con discapacidad en el Estado de Veracruz, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad.



5. Etapas de la Consulta.

Para el desarrollo de la Consulta se ha estimado la realización de ésta a través de las siguientes etapas:

- a) Etapas Preparatoria.

13

Tiene como objetivo preparar la documentación sobre la iniciativa a consultar, establecer acuerdos preliminares para realizar el proceso de consulta con las dependencias, entidades e instituciones que pudieran apoyar la realización de este ejercicio, acordar la lista de asuntos a consultar, los plazos, fechas y lugares de las reuniones, así como los mecanismos de coordinación entre las partes que intervendrán para llevar a cabo la misma.

A su vez, en esta etapa se realizan los trabajos encaminados al diseño del Protocolo y la Convocatoria a la Consulta.

b) Etapa Informativa.

Tiene por objeto proporcionar información completa y accesible para todos los tipos de discapacidad sobre las medidas a consultar, sus fundamentos, motivos y el posible impacto en sus derechos, para permitir un proceso deliberativo de toma de decisiones libre e informada. Para ello, la Comisión Organizadora hará llegar a las personas sujetas de la consulta el material informativo sobre el cual versará la misma, a fin de que las personas a consultar puedan identificar la naturaleza de esta y la consecuencia de la decisión que puedan adoptar.

Durante todo el proceso de la Consulta se garantizará adecuadamente el derecho a la información de las personas sujetas a ser consultadas. Asimismo, se implementará una campaña informativa a través de diversos medios de comunicación, plataformas digitales y redes sociales, respecto a este proceso de consulta, su objeto y las materias a consultar, en los lenguajes inclusivos al alcance.

Para el desahogo de esta etapa, las y los participantes reflexionarán sobre la información brindada para que la analicen, aclaren sus dudas, dialoguen entre ellas, con sus representantes y/u organizaciones que las representen para elaborar sus propuestas, mismas que darán a conocer en el Foro Consultivo que se desarrollará.

Aunado a lo anterior, las personas sujetas a ser consultadas podrán solicitar información específica en algún formato accesible¹⁶ durante todo el proceso de consulta, así como la necesidad de implementar apoyos o ajustes razonables¹⁷ en su beneficio.

¹⁶ Por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el sistema de escritura Braille, el lenguaje claro, entre otros.

¹⁷ "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". Art. 1, fracción III del Acuerdo General de Administración número III/2022, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiséis de abril de dos mil

c) Etapa deliberativa/consultiva.

Tiene como objetivo permitir que las personas con discapacidad tomen decisiones libres e informadas sobre la materia y temas a consultar.

Esta etapa será realizada desde la publicación de los Protocolo respectivos, y su convocatoria conjunta, concluyendo en el **Foro Consultivo** a celebrarse el día **25 de junio** en las instalaciones del Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, en donde las personas participantes de la Consulta podrán presentar sus acuerdos, opiniones, consideraciones y propuestas surgidas de sus procesos deliberativos internos de manera presencial o virtual.

En dicho Foro habrá personas facilitadoras para favorecer la comunicación, con la finalidad de recibir sus propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos que se presenten por diversas formas y medios.

La participación en el Foro Consultivo podrá realizarse a través de diversas modalidades, ya sea física o virtual. Se considerará la participación física de las personas que asistan a la Consulta de manera presencial, así como de aquellas que presenten escritos con sus propuestas en las instalaciones del Congreso del Estado y a través de los mecanismos correspondientes; mientras que la participación virtual será aquella que se vierta en los micrositiros habilitados por el propio Congreso del Estado para el tema en cuestión.

Las conclusiones que surjan de los diálogos consultivos se plasmarán en un documento integrador, acompañado de la correspondiente lista de participantes.

d) Etapa de integración.

Tiene como propósito elaborar un informe de sistematización de los resultados de la consulta, presentar ante el grupo de seguimiento el informe de las actividades realizadas y protocolizar las actas en las que quedarán expresados los acuerdos, desacuerdos y propuestas en relación con la medida consultada.

Se procurará la atención de las propuestas, sugerencias, observaciones y conclusiones de la Consulta, mediante la elaboración del documento integrador correspondiente, comunicándose los resultados obtenidos.

e) Etapa de resultados.

Tiene como propósito incorporar los resultados obtenidos de la etapa consultiva en el proceso legislativo correspondiente.

Consiste en la presentación del documento integrador emanado de la Consulta, para que ésta siga el trámite parlamentario correspondiente en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

6) Seguimiento de la Consulta

La Comisión Organizadora de la Consulta podrá establecer un Grupo de Seguimiento de la Consulta con personas que hayan participado en la misma.

Sus integrantes serán preferentemente personas con discapacidad. Se procurará que haya representantes de todas las discapacidades y que no exceda de 5 (cinco) integrantes.

Este Grupo podrá trabajar de manera conjunta con la Comisión Organizadora de la Consulta para llevar a buen término los acuerdos alcanzados en la Consulta, asimismo, podrá colaborar con las comisiones dictaminadoras dentro del proceso legislativo, pudiendo elegir a un representante para participar durante la discusión del dictamen correspondiente ante el Pleno del H. Congreso de Veracruz.

La labor de este Grupo de Seguimiento dará comienzo el día de su designación en el Foro Consultivo, pudiendo participar en las siguientes etapas del proceso legislativo, y concluyendo al momento de la publicación del Decreto en la Gaceta Oficial para el Estado de Veracruz.

7) Cronograma de actividades.

ETAPA	FECHA	ACTIVIDAD(ES)
1) Etapa preparatoria	17 de mayo al 6 de junio del 2024	1) Se presenta la redacción final del Protocolo para la Consulta (6 junio). 2) Se presenta la redacción final de la Convocatoria para la Consulta, dispuesta para transmitirse en los

ETAPA	FECHA	ACTIVIDAD(ES)
		<p>formatos accesibles necesarios¹⁸ (6 junio).</p> <p>3) Preparación de los documentos de trabajo para la consulta.</p>
<p>2) Etapa Informativa</p>	<p>11 de junio 2024</p>	<p>1) Publicación de la Convocatoria para la Consulta en formatos accesibles.</p> <p>2) Lanzamiento del micrositio específico para la Consulta¹⁹ y del presente Protocolo del Proceso de Consulta.</p> <p>3) Presentación de los documentos de trabajo para la Consulta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Texto íntegro de la Sentencia de la SCJN. - Resumen ejecutivo de la sentencia de la SCJN. - Otros documentos que se consideren pertinentes. <p>4) Presentación de los documentos de trabajo para la Consulta en formato de lenguaje claro y audio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resumen ejecutivo de la sentencia de la SCJN.
<p>3) Etapa deliberativa / consultiva</p>	<p>11 al 24 de junio del 2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reunión Interinstitucional con las autoridades observadoras. <p>Análisis, retroalimentación y deliberación interna entre las</p>

¹⁸ Formato de escritura Braille; video con audio, subtulado y en Lengua de Señas Mexicana; en lenguaje claro.

¹⁹ Se pueden tomar como referencias los siguientes: <https://www.scjn.gob.mx/consulta-ddhh-discapacidad/>; <https://educacioninclusiva.diputados.gob.mx/foros.html>

12

ETAPA	FECHA	ACTIVIDAD(ES)
		<p>personas participantes previo al Foro Consultivo.</p> <p>Envío de las participaciones, vía escrita, a la Comisión Organizadora de la Consulta.</p>
	25 de junio del 2024	<ul style="list-style-type: none"> - Realización del Foro Consultivo en formato híbrido (presencial y en línea). - Designación del Grupo de Seguimiento de la Consulta.
4) Etapa de integración y resultados	26 de junio al 6 de julio del 2024	La Comisión Organizadora procesa y sistematiza los resultados de la Consulta mediante un "documento integrador", que permitirá dar trámite al proceso legislativo correspondiente. (fecha a considerar por el Congreso de Veracruz)
5) Cumplimiento de la Sentencia de la SCJN	Julio del 2024	- Se realizan los ajustes legislativos del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave mandados por la SCJN.

8) Sede del Foro Consultivo.

Instalaciones del recinto legislativo del Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, ubicado en Av. Encanto s/n Esq. Lázaro Cárdenas, Col. El Mirador, C.P. 91170, Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz.

VII. APOYO INSTITUCIONAL.

La Comisión Organizadora podrá solicitar apoyo a las instituciones públicas y autoridades correspondientes, así como con las instancias que deseen participar, apoyar y colaborar en la Consulta.

VIII. METODOLOGÍA DE TRABAJO.

a) De la convocatoria.

Será abierta a todas las personas con discapacidad en el Estado de Veracruz, sus familias, personas que las cuidan o apoyan, así como organizaciones e instituciones de y para personas con discapacidad.

Se difundirá de manera pública, siguiendo criterios de accesibilidad en la información y las comunicaciones. De igual forma, en la convocatoria se establecerán los mecanismos para garantizar la participación de las personas interesadas.

Se publicará en formato de texto compatible con lectores de pantalla, en audio, en Lengua de Señas mexicana y en lenguaje claro, pudiendo brindarse en Braille para quien lo solicite, así como en cualquier otro formato accesible, previa solicitud.

b) Dinámica del Foro Consultivo (puede estar sujeta a modificaciones).

1. Registro de las personas participantes.
2. Apertura del "Foro Consultivo".
3. Presentación de las autoridades invitadas al Foro Consultivo.
4. Exposición del tema a cargo de la o el integrante de la Comisión Organizadora.
5. Por cada tema que atañe a la presente Consulta, al finalizar la exposición, se abrirá un espacio de diálogo amplio y suficiente, para recabar los puntos de vista de las personas participantes, con la finalidad de escuchar y registrar de la forma más precisa sus observaciones, propuestas, comentarios e inquietudes acerca del tema en cuestión, a efecto de poder valorarlas y que formen parte integral de los trabajos realizados.
6. Se hará una selección de entre las personas participantes para integrar el Grupo de Seguimiento de la Consulta.
7. Culminadas las actividades del programa, se dará el cierre de los trabajos llevados a cabo.
8. Clausura.

c) Documentación.

La Comisión Organizadora, a través de los órganos técnicos y administrativos correspondientes, recibirá toda la documentación e información que contenga las observaciones, propuestas y comentarios vertidos en el Foro Consultivo, respecto de los temas establecidos en el presente protocolo.

Se procurará asentar por escrito o mediante videograbación, todas aquellas participaciones que se formulen, para lo cual, se elaborará una relatoría que recupere las intervenciones de las personas asistentes al Foro Consultivo para su posterior sistematización.

Asimismo, se elaborará un documento integrador que contenga el desarrollo del Foro Consultivo, así como los principales acuerdos derivados del mismo.

d) Archivo.

La Comisión Organizadora, auxiliada por los órganos técnicos y administrativos correspondientes, sistematizará toda la documentación recibida respecto de las temáticas consultadas y generará una memoria fotográfica y de videograbación del Foro Consultivo que constituirá el expediente de archivo de la Consulta.

El original del archivo será resguardado en el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y estará disponible para todo el público interesado de conformidad a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

A su vez, una copia de todo el archivo generado en el proceso de consulta será remitida a las y los integrantes de la Comisión Organizadora, como soporte de las iniciativas de Reforma Legal, así como de las acciones y medidas legislativas conducentes.

IX. PREVISIONES GENERALES.

La Secretaría General del Congreso del Estado de Veracruz apoyará para el adecuado desarrollo del proceso de consulta, en particular para la difusión y distribución de la Convocatoria correspondiente de manera accesible, además de proveer los recursos materiales y ajustes razonables necesarios, conforme a los requerimientos de la actividad en cuestión y de conformidad con la disponibilidad presupuestaria.

La Comisión Organizadora se reserva el derecho de resolver cualquier situación que se pudiera presentar durante las actividades de la Consulta.

DADO EN LA SEDE DEL RECINTO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CIUDAD DE XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 11 DE JUNIO DE 2024.

COMISIÓN PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS
Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES

DIP. ANILÚ INGRAM VALLINES
PRESIDENTA


DIP. ANA MIRIAM FERRÁEZ CENTENO
SECRETARIA


DIP. KY DURÁN CHINCOYA
VOCAL