



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Secretaría Ejecutiva

01002  
Oficio No. SE/ /2022

**Asunto: Aportaciones a la iniciativa del Proyecto de Decreto al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.**

**Ciudad de México, a 28 de julio de 2022**

**DIPUTADA ALEIDA ALAVEZ RUIZ  
COORDINADORA DEL GRUPO DE TRABAJO DE  
JUSTICIA COTIDIANA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.  
P R E S E N T E**

*Recibí  
Luzmila  
01-agosto-2022*

Apreciable Diputada Alavez:

Atendiendo a las atribuciones que esta Secretaría Ejecutiva cuenta, siendo una de ellas la elaboración de estudios en materia de progresividad de los derechos humanos, en las políticas públicas, prácticas administrativas, presupuestos y la armonización normativa del Estado Mexicano.

Este Organismo Público de Derechos Humanos, reconoce los grandes esfuerzos que realizan, para lograr obtener una norma incluyente bajo los estándares internacionales y que a través de estos Foros de Justicia Ciudadana, que se organizan y que sirven como un canal de comunicación para externar las preocupaciones de la sociedad civil, y evitar que sean violentados los derechos humanos principalmente de los grupos de atención prioritaria como en temas de matrimonio igualitario, adopción, interdicción, etc. Además de considerar la urgente necesidad de realizar un análisis en la normatividad de cada Entidad Federativa que requerirá de una coordinación a nivel Federal, Local y Estatal para la armonización de estas.

Por lo anterior y con el fin de abonar al nacimiento de una norma accesible, con perspectiva de género y un lenguaje incluyente; se envían las observaciones al Proyecto de Decreto al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, con el objetivo de trabajar coordinados en colaboración y coadyuvancia para lograr que estas aportaciones sean valoradas e incorporadas, para tener como resultado un instrumento jurídico progresista e innovador, con derechos fundamentales, accesible y vanguardistas.



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Secretaría Ejecutiva

Oficio No. SE/DGSP//2022

**Asunto: Entrega de Estudios de la DGSP**

**Ciudad de México, a 19 de julio de 2022**

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

  
**FRANCISCO ESTRADA CORREA**  
**SECRETARIO EJECUTIVO**

C.c.e.p. Mtra. Claudia Esperanza Franco Martínez. - Director General de la Primera Visitaduría General. -Para su conocimiento  
Mtro. Daniel Velasco Macías. - Director General de Supervisión de la Progresividad. - Para su conocimiento.  
Mtra. María José López Lugo. - Directora de Armonización Normativa y Políticas Públicas. - Para su conocimiento.

## **Iniciativa**

### **CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES**

#### **Exposición de motivos.**

La diversidad de normas contenidas en los Códigos Procesales de cada uno de los Estados y el Federal han generado diversos obstáculos para que las personas puedan acceder a una justicia expedita en la materia civil y familiar, debido a la existencia de reglas, plazos, términos, criterios y sentencias distintas y, a veces, contradictorias entre sí, en relación a un mismo procedimiento o conflicto. Aunado a ello, el sistema de justicia basado exclusivamente en procesos escritos, no está a la altura de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que busca resolver los conflictos en forma eficaz y eficiente.

#### **Consideraciones en materia de Discapacidad.**

- El proyecto de Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares tiene un amplio espectro de oportunidades de mejora en la conceptualización y conocimiento real de las implicaciones que un Código de tal naturaleza afectaría (tal como está la visión y conceptualización de algunos temas) la vida cotidiana y la toma de decisiones de las personas con discapacidad.

Se toma como ejemplo el Libro Quinto, "De la justicia familiar", el cual se integra por tres Títulos, "De la jurisdicción voluntaria", "Juicios sucesorios" y "Del juicio oral familiar".

De acuerdo con los datos del Censo 2020, para el 15 de marzo de 2020, en México residían 126 014 024 personas; la prevalencia de discapacidad junto con las personas que tienen algún problema o condición mental a nivel nacional es de 5.69% (7 168 178). De éstas, 5 577 595 (78%) tienen únicamente discapacidad; 723 770 (10%) tienen algún problema o condición mental; 602 295 (8%) además de algún problema o condición mental tienen discapacidad y 264 518 (4%) reportan tener algún problema o condición mental y una limitación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP\\_PersDiscap21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_PersDiscap21.pdf).

Fecha de última consulta 26 de julio 2022.

**PRIMERA VISITADURÍA GENERAL  
DIRECCIÓN GENERAL**

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

Del universo en cita, el proyecto del Código Nacional afectaría al total de las personas con discapacidad, debido a que la conceptualización de ellas, no hace distinción entre niveles de funcionalidad y tipos de discapacidad, ejemplo: Anterior a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha resuelto la inconstitucionalidad del proceso de interdicción debido a que se opone al derecho humano de la capacidad jurídica para personas con discapacidad intelectual mayores de edad y personas con discapacidad psicosocial.

- El proyecto señala la *Declaración del estado de minoridad*, para todas las personas con discapacidad que requieran apoyos para la expresión de su capacidad jurídica.

En este sentido el proyecto no actualiza la concepción de la minoría de edad por tanto considera a todas las personas con discapacidad como menores incapaces, faltos de comprensión hacia los actos cotidianos y jurídicos que requieren de su voluntad en la toma de decisiones.

- La declaración del estado de minoridad es contraria al artículo 12, numeral 2, de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), de la cual México es parte.
- El proyecto de ser aprobado puede contravenir múltiples sentencias de la SCJN y con ello no cumplir el principio en derechos humanos de la progresividad, así como el siguiente derecho:

*Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley*

*1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.*

*2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.*

- La redacción actual del proyecto mezcla e involucra la sustitución de la voluntad. En este sentido se puede inferir que la confusión se toma del numeral tres del mismo artículo, derivado de que se indica y conceptualiza un sistema de apoyos para las personas con discapacidad, el sistema requiere no solo de una persona que no siendo tutor o curador ayuden a clarificar la toma de decisiones personales, de este hecho puede el sistema brindar distintos apoyos, incluso de personas especialistas en



### PRIMERA VISITADURÍA GENERAL DIRECCIÓN GENERAL

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

diversos temas; lo cual no sustituye la voluntad personal en temas cotidianos como decisiones jurídicas.

*3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.*

*4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos, por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.*

*5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.*

Las personas con discapacidad como titulares de todos los derechos humanos están facultadas para decidir acerca de sus propias vidas, una toma de decisión sustituida por la función de la tutoría le deja sin otros derechos inherentes como son: el derecho y principio de accesibilidad, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho a la salud, es decir, a decidir por su propia voluntad qué servicio de salud le es conveniente, qué estudiar, en qué sector buscar empleo, entre otros derechos.

- Si bien el artículo 480 del proyecto permite a la persona con discapacidad, solicitar apoyos para la toma de sus decisiones, también la redacción permitiría que otras instancias y/o personas soliciten los apoyos, el tipo, la frecuencia e intensidad de estos,



**PRIMERA VISITADURÍA GENERAL  
DIRECCIÓN GENERAL**

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

en ello crea confusión, derivado de que cualquier persona puede solicitarlo sin ser directamente responsable de brindar o establecer un sistema como tal, es decir solo pedir al Juez apoyos y este en su resolución indicar lo que si puede decidir y lo que no, la persona con discapacidad.

Adicional a ello, sin consultar a la persona con discapacidad y conocer su punto de vista, opinión o postura con relación al consentimiento de diversos asuntos o a la negación de estos.

La redacción actual al respecto del párrafo anterior cita: Entre los legitimados para realizar esa solicitud se incluyen los cónyuges, concubina o concubinario, descendientes, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado, parientes afines hasta el segundo grado, tutores cautelares, herederos, albaceas y **otros**. También permite que el DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) y el Ministerio Público realicen tal solicitud de apoyos para una persona.

No obstante, el sistema no tiene por objeto asegurar apoyos genuinos para la toma de decisiones, sino que replica el sistema de tutela o toma de decisiones por sustitución, incluso en la fracción III del artículo 483, establece que el diagnóstico para declarar los apoyos depende de dos evaluaciones de médicos “alienistas”, entre otros especialistas. El concepto se superó por ser discriminatorio a finales del siglo pasado en las décadas de los ochenta y noventa por ejemplo en el Código Civil del Distrito Federal.

*El personal médico que practique el examen deberá ser designado por la persona Juzgadora y serán de preferencia alienistas, geriatras o de la especialidad correspondiente, los gastos que genere la intervención del personal médico correrán a cargo de la parte solicitante.*

Aun cuando el mismo artículo da oportunidad a que la persona con discapacidad pueda elegir o designar a una persona como parte de sus apoyos, esta posibilidad está condicionada al grado de autonomía que el Juez y médicos consideren que tiene por su nivel de funcionalidad y/o tipo de discapacidad, así una persona adulta con discapacidad motriz (parálisis cerebral por ejemplo), a vista se puede pensar que no es capaz de ser poseedora de inteligencia, entre otros ejemplos representativos de la regresión legislativa que representa todo el título del proyecto.



## PRIMERA VISITADURÍA GENERAL DIRECCIÓN GENERAL

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

Asimismo, cuando se habla de la legitimación para solicitar salvaguardias y apoyos para las personas con discapacidad, se enlistan una serie de personas vinculadas por parentesco o matrimonio, pero no se menciona que también estará legitimada la persona o personas que la persona con discapacidad designe para tal efecto. Además, se sigue tomando en cuenta las figuras del sistema de tutelas que no se encuentra acorde con lo dispuesto por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En el artículo 481 se sigue empleando el término discapacitado para referirse a las personas con discapacidad, además no establece de forma clara quien debe formular la propuesta de la persona o personas que proporcionarán los apoyos a las personas con discapacidad, consideramos que debe de plasmarse de manera precisa que corresponde a la persona con discapacidad formular dicha propuesta.

El mismo artículo 483, es específico en cuanto a que el Tribunal tiene la facultad como medida de último recurso determinar que la persona que ejerza los apoyos decida sobre todos los bienes de la persona con discapacidad. El proyecto carece en su redacción y estilo de poner al centro a la persona con discapacidad y la calidad de vida que requiere.

En este marco el proyecto puede mejorar la visión del sistema judicial en su conjunto y dar paso al derecho a la integridad de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, a la procuración de su salud integral, de su educación o a la continuidad de esta, a la inclusión laboral, al deporte, a la plena participación en todas las actividades de la vida cotidiana, al buen trato por parte de familiares y/o personas cuidadoras. Estas decisiones quedan sujetas a la voluntad de una persona (tutor o tutora). El proyecto y los artículos correspondientes a los bienes, pondera la buena administración de ellos y no a la buena o excelente calidad de vida de las personas con discapacidad.

En el artículo 483, se continúa tomando en cuenta las figuras de tutelas al contemplar entre los documentos que deben de acompañarse a la solicitud de apoyos para las personas con discapacidad:

- II. Escritura protocolizada donde conste el otorgamiento de alguna tutela.
- III. Nombramiento de la institución que acredite su designación como tutor.
- IV. El certificado o informe de fecha reciente, relativo a la discapacidad que se le atribuye, expedido por un facultativo de la especialidad que corresponda sea de institución privada u oficial.

**PRIMERA VISITADURÍA GENERAL  
DIRECCIÓN GENERAL**

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

En el caso del certificado, aún no existe la normatividad que regule la certificación de la discapacidad en un verdadero sentido amplio.

- El proyecto indica “pupilo”, como tal solo quien brinde los apoyos puede administrar (con sus informes anuales al Juez) todos los bienes y aunque el supuesto legislativo en el modelo de sustitución de la voluntad (interdicción), nombra a la figura de curatriz y el proyecto la retoma, ambas figuras pueden en todo caso tener conductas inadecuadas hacia las personas con discapacidad y no a favor de ellas, derivado de que esta, no tiene la posibilidad de ejercer su derecho a la capacidad jurídica, al consentimiento, a la toma de sus decisiones y control sobre sus bienes. Actualmente los Códigos civiles establecen para las personas con discapacidad intelectual el concepto, “no pueden gobernarse a sí mismos”, lo que no es real, tanto las personas con discapacidad intelectual como psicosocial tiene inteligencia y son responsables de sus actos, con mayor razón aquellas con discapacidad motriz, auditiva, visual.

La determinación en las limitaciones y extensión de los alcances de las personas con discapacidad no deben estar sujetas a la decisión de apoyos que solo para ellas y en su caso particular, puede y debe decidir sobre los apoyos que le resulten necesarios, incluso estos son dinámicos y cambiarán en el transcurso de la vida.

- Se resalta que el Tribunal puede determinar si la persona con discapacidad necesita apoyos en las responsabilidades parentales.

El proyecto en general replica el mismo modelo actual sobre la tutela y curatela que actualmente la SCJN, ha resuelto como inconstitucional, porque viola las obligaciones del Estado mexicano con los estándares internacionales. Si es el caso, que el proyecto en el propósito de efectivizar los derechos humanos mediante procesos expeditos logre no solo la optimización de recursos, sino el menor tiempo, con la redacción actual, no suma en el tema analizado.

Un verdadero sistema de apoyos para las personas con discapacidad representa un cambio de paradigma legislativo, transformador de ideas e imágenes obsoletas sobre las limitaciones de las personas con discapacidad, quienes, al tomar sus propias decisiones en el ejercicio pleno de su capacidad jurídica, requieren del Estado mexicano la propuesta de una legislación de salvaguardias efectivas con respecto a sus derechos, como puede ser un sistema de apoyos.

- Con relación al enfoque de derechos humanos planteado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CoCDPD), de forma permanente y a través de sus observaciones generales y específicas ha indicado al Estado





### PRIMERA VISITADURÍA GENERAL DIRECCIÓN GENERAL

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

mexicano a cumplir con la Convención en cita, ha verificar que las reformas sobre capacidad jurídica que se implementen sean respetuosas de los derechos.

En la Observación final de 2014 el CoCDPD recomendó *“que **suspenda cualquier reforma legislativa que implique continuar con un sistema de sustitución de la voluntad y a que tome medidas para adoptar leyes y políticas por las que se reemplace el régimen de sustitución en la adopción de decisiones por el apoyo en la toma de decisiones, que respete la autonomía y la voluntad de la persona, sin importar su nivel de discapacidad.**”*

A la vez recomendó que, en consulta con organizaciones de personas con discapacidad y otros proveedores de servicios, México **“revise toda la legislación federal y estatal para eliminar cualquier restricción de derechos relacionados con el estado de interdicción o con motivo de la discapacidad de la persona.”**

La CDPD rechaza la noción de que las personas con discapacidad no puedan actuar por sí mismas y tomar decisiones, y deja en claro que en todo momento deben respetarse la voluntad y las preferencias de la persona. La capacidad mental y la aptitud para tomar decisiones pueden variar en función de factores ambientales y sociales.

Según el Comité de la CDPD, a todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, les corresponde el derecho a la capacidad jurídica “simplemente en virtud de su condición de ser humano” y las personas no pueden ser despojadas de ese derecho.

La Suprema Corte de Justicia de México ha resuelto que los regímenes de tutela contravienen la Constitución mexicana. En la sentencia más reciente dictada en junio de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte determinó la inconstitucionalidad de la tutela.

- El Título del libro tercero del CÓDIGO en comento, desde el momento que hace alusión a la asistencia o representación de las personas con discapacidad, para el ejercicio de su capacidad jurídica, implica de suyo, la convicción de que la persona con discapacidad debe de estar asistida o representada en los procedimientos.
- Además, el término de **personas en situación de discapacidad**, no se encuentra contemplado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**PRIMERA VISITADURÍA GENERAL  
DIRECCIÓN GENERAL**

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

- En el artículo 84 se sigue contemplando al modelo médico como requisito fundamental para el otorgamiento y disfrute de los apoyos designados por el juez a la persona con discapacidad obligando a que se someta a exámenes médicos para acreditar su discapacidad y la necesidad de contar con dichos apoyos.

Se Continúa obligando a la persona con discapacidad a someterse a exámenes médicos para ser oído en juicio. Además, solamente se menciona que el juzgador deberá emitir sus sentencias en lenguaje sencillo y en lectura fácil, pero, no se toma en cuenta a los medios, formatos y modos accesibles para las personas con discapacidad visual o auditiva, por ejemplo.

- En conclusión, el procedimiento para el otorgamiento de salvaguardias y apoyos establecido en el libro III. del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares propuesto, sigue contemplando al sistema de tutelas de la misma manera que los códigos procedimentales de los ámbitos federal y locales por lo que consideramos es importante replantear la propuesta tomando como base y fundamento lo establecido por la CDPD y las observaciones del Comité del Tratado Internacional mencionado con la finalidad de proporcionar un verdadero reconocimiento de las personas con discapacidad, como iguales ante la ley.

**Consideraciones en materia Familiar.**

- En materia familiar preocupa la pretensión de acceso igualitario a la justicia, a partir de la oralidad, toda vez que no se cuenta con un número igual de defensores de oficio capacitados para dar atención a las demandas de pensiones alimenticias, guarda y custodia, así como otros derechos familiares, que interponen personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Hasta en tanto no se actualice al personal suficiente, idóneo y necesario, esta finalidad no será posible.

- Si bien, es factible efficientar y optimizar tiempos en los procedimientos familiares, también lo es que, debido a la importancia de este tipo de acciones, no es posible apostar la resolución de estos asuntos a la participación de abogados inexpertos o faltos de manejo en estos casos.
- En la iniciativa se habla de metodologías para la aplicación de la oralidad, sin embargo, a lo largo del documento, se expresa que los criterios que la definen no se desarrollan

**PRIMERA VISITADURÍA GENERAL  
DIRECCIÓN GENERAL**

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

con la finalidad de que se potencien a partir de la experiencia y trabajo de las personas involucradas en los juicios, lo que resulta contradictorio.

La seguridad jurídica puede verse afectada a partir de la falta de unificación de criterios, lo que se supone es la finalidad de este código.

- Respecto a los procedimientos alternos de solución de conflictos se plantea su aplicación como mecanismo para disminuir los asuntos que tengan que llegar a tribunales y evitar la sobrecarga de trabajo y la dilación innecesaria.

En ese sentido, se requiere el personal suficiente además capacitado y actualizado, en estos procedimientos orales, a mayor abundamiento y con la finalidad de integrar las nuevas tecnologías como herramientas para optimizar tiempos y recursos, se requiere actualizar en el manejo de las mismas, toda vez que se habla de notificaciones y actuaciones vía electrónica, para lo cual se requiere contar con la infraestructura, personal y recursos económicos suficientes.

Estos cambios resultan difíciles de lograr en corto tiempo, de ahí que la *vacatio legis* propuesta sea de ocho años.

- Los cambios que deben operar son diversos, ya que implica adecuaciones normativas que van desde el marco constitucional, de leyes orgánicas de los tribunales, códigos sustantivos, así como un procedimiento de armonización legislativa, ya que en algunos contenidos se habla de conceptos diversos, tales como casos de divorcios, minoridad de edad, concordancia sexo genérica, temas en los que hay diferentes criterios a nivel estatal.
- Otro cambio importante es el papel que mujeres y hombres que imparten justicia llevarán a cabo como moderadores, dejando mayor participación a las partes involucradas.
- Se integran además algunas temáticas donde se toma en cuenta la naturaleza de las personas, su condición de vulnerabilidad, así como la pertenencia a algún grupo en condición de vulnerabilidad, como ser persona menor de edad, con discapacidad o pertenecer a un grupo indígena.
- Se instituye un nuevo sistema probatorio, así como la valoración que a las mismas ha de hacerse.

**Consideraciones Generales.**



*Defendemos al Pueblo*

## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

---

### PRIMERA VISITADURÍA GENERAL DIRECCIÓN GENERAL

Ciudad de México, a 26 de julio de 2022

- En el citado instrumento, debe permear un lenguaje incluyente, utilizar uno que no sea discriminatorio, invisibilizador, estereotipado, sexista o excluyente.
- Homologar los criterios establecidos en la Ley General de los Niños, Niñas y Adolescentes.
- Las autoridades judiciales están obligadas a realizar control de convencionalidad. Por esa razón el ordenamiento debe tomar como pilar criterios establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte y la jurisprudencia de la Corte Interamericana derivada tanto de casos contenciosos como de opiniones consultivas; dicho control debe realizarse ex officio por los órganos judiciales y de manera difusa, lo que quiere decir que deben llevarlo a cabo todos los jueces del Estado.

En ese sentido, podemos asegurar que la normativa internacional garantiza la protección de todas las familias, y que la legislación nacional no podría establecer distinciones, exclusiones o restricciones a este derecho, que vendrían a constituir discriminaciones contrarias al estándar que establece la normativa.