

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 109/2016, así como el Voto Aclaratorio de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

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 109/2016
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIOS: RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN

LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO

Visto bueno

Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinte de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

Cotejó

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Mediante escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, Luis Raúl González Pérez, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas emitidas y promulgadas, respectivamente, por el Congreso y el Poder Ejecutivo, ambos de Chihuahua, que se precisan a continuación:
2. Artículo 367, párrafos primero, en la porción normativa que dice “*a una con discapacidad*”, y segundo, en las porciones normativas que indican “*personas con discapacidad*” y “*y con discapacidad*”, así como el diverso 368 Bis, ambos del Código Civil del Estado de Chihuahua, incluidos en el Decreto 1447/2016 XX P.E., que fue publicado en el periódico oficial de la entidad el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.
3. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** La comisión accionante aduce que los preceptos impugnados vulneran el derecho a la igualdad, a la personalidad jurídica, a la autonomía e independencia, así como la prohibición de no discriminación, previstos en la Constitución General, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en esencia, atento a lo siguiente:
4. **A.** Los párrafos primero y segundo del artículo 367 del Código Civil de Chihuahua generan confusión entre los conceptos legales de incapacidad y discapacidad, aun cuando no existe correspondencia entre ellos, pues el último se refiere a aquellas pueden valerse por sí mismas en un margen de autonomía e independencia, sin necesidad de estar sometidas a alguna figura del derecho familiar que limite sus derechos.
5. Al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 3/2010, la Suprema Corte sostuvo que el término “*incapacidad*” supone la imposibilidad para realizar una función específica, mientras que el de “*discapacidad*” implica la merma de alguna de las funciones físicas o intelectuales de una persona, sin que eso derive en la imposibilidad de realizar de alguna función.
6. De este modo, la minoría de edad, el estado de interdicción y otras incapacidades establecidas por ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia.

¹ Fojas 1 a 43.

7. Además, estos conceptos no son sinónimos de discapacidad, y sostener lo contrario reflejaría un uso indiferenciado del lenguaje que fomentaría estereotipos discriminatorios y también reflejaría la resistencia de las autoridades para conocer la discapacidad en sus elementos básicos y los derechos que corresponden a ese grupo de personas, lo que conlleva una violación a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 8° obliga a los Estados a que se comprometan a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para sensibilizar a la sociedad y luchar contra los estereotipos.
8. Ahora bien, el Código Civil del Estado de Chihuahua dispone que tengan incapacidad natural y legal los menores de edad y los mayores de edad disminuidos en su inteligencia.
9. En el primer caso, la ley establece que la minoría de edad es una restricción a la personalidad jurídica que se traduce en una incapacidad legal y que los menores pueden ejercer sus derechos y contraer obligaciones por medio de sus representantes.
10. También debe considerarse que las leyes civiles deben reconocer que los menores de edad carecen de capacidad de ejercicio, es por ello que quienes ejercen la patria potestad sobre la persona y los bienes de los menores de edad tienen su representación legítima; sin embargo, ésta cesa en forma automática cuando el representado cumple dieciocho años de edad y adquiere de inmediato la capacidad plena para ejercitar sus derechos, pudiendo disponer libremente de su persona y de sus bienes.
11. Por su parte, una discapacidad puede presentarse a lo largo de la vida de una persona, lo que obliga a garantizar que ejerzan sus derechos plenamente y sin discriminación.
12. Las distinciones previamente apuntadas no son retomadas por el texto de la norma, pues equipara a los menores de edad con todas las personas con discapacidad.
13. En el caso, tratándose de los mayores de edad, tampoco puede englobarse a las personas con discapacidad como incapaces legales, pues la hipótesis necesaria para que se actualice la incapacidad es que la alteración en la inteligencia provoque que las personas no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.
14. Así, es claro que el Código Civil de Chihuahua no debe vincular la incapacidad legal a la discapacidad, pues la relación entre ambas no es categórica sino contingente, como sucede cuando otras personas, a pesar de ser incapaces legales, no son personas con discapacidad.
15. Por otro lado, la norma cuestionada transgrede el derecho a la personalidad jurídica, el cual se articula a partir de la procuración de las condiciones jurídicas y el ejercicio libre y pleno de los derechos, permitiendo que su titular pueda ejercerlos libremente, lo que no puede acontecer si se permite la adopción de las personas con discapacidad mayores de edad, pues el ejercicio de sus derechos quedaría sujeto al vínculo de la patria potestad existente entre adoptado y adoptante, lesionando así su dignidad humana y vulnerando su condición como sujeto de derechos.
16. La personalidad jurídica implica la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones jurídicas, por lo que el Estado no debe privar a una persona de la facultad de adquirir derechos, y aun cuando puede establecer modalidades para su ejercicio, éstas deben ser acordes con el respeto a los derechos humanos, lo que implica distinguir entre el concepto de discapacidad y el de incapacidad legal, porque la discapacidad comprende una amplia gama de condiciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, que no debe confundirse con la restricción de la capacidad de ejercicio.
17. En efecto, una persona con discapacidad no necesariamente se encuentra en incapacidad legal, haciéndola, *ipso facto*, sujeta de adopción, esto es, la condición de persona con discapacidad no opera como un presupuesto automático que pone a la persona en situación y disposición de ser adoptada y, por tanto, las disposiciones combatidas establecen una condición de discriminación por motivos de discapacidad, consistente en la restricción de su capacidad de ejercicio y la falta de reconocimiento de su derecho de personalidad jurídica.
18. **B.** El artículo 367, primer y segundo párrafos, del Código Civil del Estado de Chihuahua no distingue entre los distintos tipos de discapacidad, pues no considera que pueden existir discapacidades motrices, sensoriales, cognitivas o psicosociales, que implican modos diferentes de cada persona de enfrentarse al mundo de acuerdo a su discapacidad, por lo que la ley no puede generalizar un trato igual para todas las personas con discapacidad, obviando un estudio de las circunstancias para prescribir que todas las personas con discapacidad mayores de edad son sujetos de adopción.
19. La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha establecido el reconocimiento de la diversidad como presupuesto del modelo social de la discapacidad, el cual no solamente implica aceptar que existen personas con discapacidad, sino que también exige reconocer los distintos tipos de discapacidad que existen.

20. Pretender el establecimiento del mismo tipo de limitación a personas con discapacidades diversas se traduce en un incumplimiento del principio del modelo social de discapacidad, además de que corresponde a la autoridad judicial verificar que una persona tiene una discapacidad, y que ésta justifica limitar su capacidad de ejercicio, fundando para ello la naturaleza de la diversidad funcional específica.
21. De este modo, la posibilidad de adopción contenida en las normas impugnadas transgrede el derecho de las personas con discapacidad a la autonomía e independencia, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, pues su efecto es someter a la persona mayor con discapacidad a la patria potestad del adoptante, además de que la ley no permite la realización de esa circunstancia al resto de la población, sino que sólo para los menores de edad y las personas mayores con discapacidad.
22. **C.** Los artículos 367 y 368 Bis permiten la adopción de personas mayores de edad con discapacidad, y los coloca en un estado semejante al de la minoría de edad, por falta de capacidad jurídica.
23. El derecho a la capacidad jurídica se expresa a través de la posibilidad legal de celebración de actos jurídicos y como un elemento indispensable para su validez, y la discriminación para las personas mayores de edad con discapacidad se encuentra en la imposibilidad legal de celebrar actos jurídicos por sí mismas y sólo a través de su padre adoptante y en que no cuentan con los apoyos necesarios para ejercer su voluntad, autonomía e independencia, sino que su voluntad se ve desplazada por la del padre.
24. El texto de la norma impugnada permite inferir que todas las personas mayores de edad con discapacidad, al ser adoptadas, se encuentran en un estado similar al de los menores de edad, los cuales carecen de capacidad de ejercicio y están sometidos a la patria potestad; por tanto, el adoptante no sólo ejercerá la patria potestad sobre la persona sino también sobre sus bienes.
25. Algunas de las limitaciones que las personas mayores de edad con discapacidad tienen respecto de sus bienes después de ser adoptadas son que quien ejerce la patria potestad son sus legítimos representantes y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, y les corresponderá la mitad del usufructo que se adquiriera por cualquier otro título diferente a su trabajo y la administración; además que la persona mayor de edad con discapacidad que sea adoptada tendrá todas las obligaciones que tiene el hijo para con el padre y el padre tendrá todos los derechos sobre el adoptado y sus bienes, lo cual se advierte de la lectura de los artículos 372 y 373 del Código Civil de Chihuahua.
26. En estas condiciones, los preceptos impugnados vulneran el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por no otorgar igual reconocimiento ante la ley a las personas con discapacidad y por no reconocer su personalidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.
27. **D.** Los artículos 367 y 368 Bis permiten que las personas con discapacidad, al ser adoptadas, pierdan derechos en comparación con la figura de la tutela, cuyo objetivo es cuidar y proteger los intereses tanto personales como patrimoniales de las personas que no están sujetas a la patria potestad, pero que tienen incapacidad natural o legal para gobernarse por sí mismos.
28. Así, una de las funciones del tutor es administrar los bienes del menor o incapaz y ser su representante en juicio o fuera de él en todos los actos civiles, pero con mayores obligaciones y cargas que garantizan el correcto desempeño de su cargo, como aquellas que se desprenden del artículo 514 del Código Civil de Chihuahua.
29. Los preceptos impugnados conllevan, por consecuencia, la creación del vínculo de la patria potestad sobre el adoptado, que es un poder de hecho y de derecho sobre su persona y sus bienes; mientras que la tutela tiene por objeto cuidar y proteger los intereses personales y patrimoniales del pupilo a través de diversas garantías como la del tutor, la curatela, el inventario anual, la autorización judicial para ejercer determinados actos y la toma de opinión del pupilo.
30. **E.** El artículo 368 Bis del Código de Civil de Chihuahua no toma en cuenta la voluntad del adoptado para la realización del proceso de adopción, por lo que vulnera el diverso 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
31. En términos de los criterios de la Suprema Corte, el modelo de asistencia en la toma de decisiones implica un cambio de paradigma en la forma en que los Estados regulan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, ya que el juzgador se protege y garantiza la libertad de elección de la persona conforme al grado de diversidad funcional que posee en cada caso concreto, y fomenta su participación y la asunción de responsabilidad.

32. La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha considerado que el Estado debe proporcionar las salvaguardas adecuadas y efectivas para impedir situaciones que vulneren el pleno ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y, por ende, resulta inadmisibles que se adopten decisiones que vulneren la voluntad de la persona con discapacidad en aras de buscar un mayor beneficio para ésta, ya que un modelo de decisiones no debe estar basado en la sabiduría o experiencia, sino en la libertad de las personas para realizarlas y asumirlas, pues en caso contrario se vulnerarían los derechos de las personas con discapacidad.
33. Los preceptos combatidos imponen una relación indisoluble entre la persona mayor de edad con discapacidad y sus padres, pues dicha norma, en una interpretación sistemática del derecho familiar del Estado de Chihuahua, no permite que la persona con discapacidad tome decisiones por sí y, por el contrario, sólo consiente los actos jurídicos que se realicen a través de sus padres, lo cual pone en evidencia la equivocada concepción del legislador para sustituir el ejercicio de los derechos legítimos de la persona con discapacidad, vulnerando los principios establecidos en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
34. Las disposiciones legales que se combaten, lejos de establecer condiciones que favorezcan el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas mayores de edad con discapacidad, establecen una condición de discriminación por motivos de discapacidad, que consiste en la distinción, exclusión o restricción con el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto la voluntad de las personas con discapacidad y el reconocimiento, goce o ejercicio de su derecho de personalidad jurídica, al prever un modelo de “sustitución en la toma de decisiones”, que se configura mediante el vínculo de la patria potestad que se crea con la adopción.
35. Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015, el Pleno de la Suprema Corte sostuvo que para hacer efectivo el esquema contenido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no debe confundirse el “*principio de mayor protección*” con la prohibición de que la persona con discapacidad decida qué es lo que le beneficia.
36. El hecho de que una persona tenga una discapacidad no debe ser motivo para negarle la personalidad y capacidad jurídica, sino que es imperativo que tenga oportunidades de formar y expresar su voluntad y preferencias, a fin de ejercer su capacidad y personalidad jurídica en igualdad de condiciones con los demás; esto, en el entendido de que debe tener la oportunidad de vivir de forma independiente en la comunidad, tomar decisiones y controlar su vida diaria.
37. **F.** Finalmente, por lo que hace a los efectos, la comisión señala que, de concluirse la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, también deben invalidarse todas aquellas normas que están relacionadas, en términos de los numerales 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General.
38. **TERCERO. Artículos que se estiman violados.** La promovente sostiene que los artículos combatidos vulneran los numerales 1º de la Constitución General; 1º de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; 1, 2, 3, 4, 5, 8, 12 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 1, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 16 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
39. **CUARTO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil diecisiete², el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad.
40. De igual forma, mediante certificación de la misma fecha se ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien, por razón de turno, fue designado para la instrucción del procedimiento y la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
41. Por acuerdo de tres de enero de dos mil diecisiete³, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.
42. **QUINTO. Informe de la autoridad emisora del decreto impugnado.** Al rendir su informe⁴, el Congreso del Estado de Chihuahua señaló, en síntesis, lo siguiente:

² Foja 49.

³ Fojas 50 a 52.

⁴ Fojas 101 a 114.

43. **A.** La iniciativa que propuso adicionar el artículo 368 Bis al Código Civil del Estado de Chihuahua fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que, previo análisis, se declaró competente para conocer de ella y resolver lo conducente y, finalmente, el seis de septiembre de dos mil dieciséis se sometió a consideración del Pleno el dictamen respectivo, el cual fue aprobado por unanimidad de votos. De acuerdo con lo anterior, se cumplieron todos los requisitos legales para la creación del Decreto, pues se atendió lo dispuesto en los numerales 68 de la Constitución Política del Estado y el 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.
44. **B.** Son infundados e improcedentes los planteamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
45. En primer lugar, en ningún momento se genera una confusión entre los conceptos de incapacidad y discapacidad, pues es clara y notoria la intención del legislador de proteger a las personas con discapacidad, quienes forman grupos especialmente vulnerables, máxime cuando se trata de personas que, además de su discapacidad, se encuentran en situación de extrema pobreza, pues en ellas el riesgo de que su situación se deteriore es más grande.
46. A lo anterior debe añadirse la necesidad imperiosa que tienen las personas con discapacidad de acceder al servicio médico, eliminar el requisito de la diferencia de edad entre adoptante y adoptado, da más opciones a alguien que es beneficiario de tal servicio y desea apoyar a quien carece de él y lo necesita.
47. En efecto, los actuales sistemas de seguridad social sólo pueden extenderse al cónyuge, a los hijos o, en su caso, a los padres, cuando estos dependen económicamente del afiliado, dejando fuera de esa posibilidad, por ejemplo, a un hermano con discapacidad que carece de seguridad social y servicio médico, pues al no actualizarse la hipótesis de diferencia de edad, esas personas no pueden ser adoptadas y no acceden a las prestaciones mencionadas.
48. Es probable que una cantidad importante de personas con discapacidad residentes en Chihuahua se encuentran en la hipótesis a la que el legislador local hizo referencia en los artículos controvertidos, ofreciéndoles la posibilidad de que cuenten con los beneficios mencionados, ampliando la figura de adopción en el Estado. Así, hoy en día, las personas con discapacidad pueden acceder a un servicio social de salud que contribuya a tutelar su calidad de vida, incrementando y facilitando sus atenciones, tanto por el servicio médico que podría otorgárseles, como las realizadas por el derechohabiente o adoptante.
49. Mediante la reforma impugnada, el Estado de Chihuahua pretende lograr los objetivos planteados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo cual se encuentra lejos de generar una situación discriminatoria, pues en los artículos impugnados de ninguna manera se genera un perjuicio a las personas con discapacidad y, al contrario, al ser el legislador local consciente de la vulnerabilidad social en la que pudieran encontrarse este grupo de personas, se les da acceso a la figura jurídica de la adopción para poder mejorar su calidad de vida.
50. Además, la discriminación tiene como característica que un trato diferenciado afecte un derecho humano, lo cual es ajeno a los preceptos impugnados, pues como se desprende del artículo 368 Bis del Código Civil de Chihuahua "*en todos los casos prevalecerá el interés superior del adoptado y el respeto a sus derechos fundamentales*", así que el hecho de que la legislación local permita la adopción de personas con discapacidad no significa que todas las personas que deseen hacerlo lo puedan lograr o que todas las personas que encuadren en la hipótesis sean adoptadas contra su voluntad.
51. De la lectura del capítulo relativo a la adopción contenido en el Código Civil de Chihuahua se advierte que no es suficiente con la voluntad de las personas de adoptar a otra, ya sea mayor o menor de edad, pues para que este acto jurídico se realice hay un procedimiento en el cual, como consecuencia de una valoración de la idoneidad de la situación, dicha adopción puede llevarse a cabo, siendo el juez que se ocupe del proceso quien velará por los derechos fundamentales del adoptado.
52. Contrariamente a lo que aduce la comisión en el sentido de que la ley "*funge como una declaración genérica y aplicable por igual a toda discapacidad*", el juez está facultado para recabar y desahogar de oficio las pruebas necesarias para preservar los derechos fundamentales de las personas, practicando las diligencias que considere oportunas y conducentes de modo que se

- permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses y la forma en que los mismos deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral de los posibles adoptados.
53. En vista de lo anterior, puede concluirse que la reforma al Código Civil de Chihuahua no constituye un acto legislativo discriminatorio, pues si bien se realizó una distinción de un grupo vulnerable como las personas con discapacidad, esto constituye una diferencia razonable que no redundó en detrimento de los derechos humanos.
54. **SEXTO. Informe de la autoridad promulgadora del decreto impugnado.** El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua al rendir su informe⁵, en síntesis, señaló:
55. **A.** Es cierto que en uso de las facultades conferidas por el artículo 93, fracción II, de la Constitución Política de Chihuahua, el Poder Ejecutivo promulgó y publicó en el periódico oficial de Chihuahua el decreto mediante el cual se reforma el artículo 367 y se adiciona el artículo 368 Bis del Código Civil de Chihuahua.
56. **B.** Es importante señalar que la adopción se equipara al hijo consanguíneo para todos los efectos legales, lo cual quiere decir que el adoptado tiene en la familia del o los adoptantes los mismos derechos, deberes y obligaciones del hijo consanguíneo y debe llevar los apellidos del adoptado o adoptantes, de lo que se desprende que esta figura es irrevocable y extingue la filiación existente entre el adoptado y sus progenitores y el parentesco con las familias de estos, salvo para los impedimentos de matrimonio.
57. Es claro que, por un lado, la presente iniciativa tiene por objeto que el requisito que se impone al adoptante de tener quince años más que el adoptado sea más que claro, en el caso de adopción con personas con discapacidad o en el caso de la adopción a un menor de edad y, por otro, permite que cualquier persona adopte a alguien con discapacidad, sin cumplir con la diferencia de edad que establece el Código Civil de Chihuahua.
58. A este respecto, es importante precisar la discriminación que sufren las personas con discapacidad, toda vez que esto hace que tengan menos solicitudes de adopción, además de que forman grupos especialmente vulnerables y, más aún, si se encuentran en situación de extrema pobreza.
59. Por otro lado, respecto a la figura de adopción de un menor de edad, esta iniciativa también ofrece la posibilidad de que hermanos, tíos o primos los adopten sin necesidad de cumplir con el requisito de la diferencia de edad, toda vez que la circunstancia de relación filial cercana permite suponer que el menor tendrá mejores condiciones para integrarse y desarrollarse. Así, la posibilidad de que sean los familiares cercanos quienes puedan adoptar al menor implica que pueda contar con todos los beneficios de la figura legal de adopción.
60. **C.** No obstante que el Ejecutivo del Estado interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad en este aspecto se encuentra supeditada al Poder Legislativo que lo expide.
61. El derecho de hacer llegar al Congreso observaciones, así como promulgar o suspender, constituye un medio de control constitucional que representa parte de un sistema democrático de pesos y contrapesos entre poderes, de manera que no existe disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho, siendo esto una facultad discrecional del Ejecutivo del Estado.
62. En ese sentido, la publicación de una ley es una obligación que corresponde al Poder Ejecutivo para que, una vez que ésta ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país a través del órgano de difusión oficial, con lo que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Así, lo que se busca es su adecuada publicación y circulación a efecto de que la norma sea observada y cumplida, lo cual constituye la facultad que el Poder Ejecutivo está constreñido a llevar a cabo.
63. **D.** La reforma al Código Civil del Estado de Chihuahua se apega a los principios establecidos en la Constitución General, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua.

⁵ Fojas 73 a 86.

64. Con la figura de la adopción se pretende otorgar la protección y garantía de los derechos de los menores que no están integrados a una familia, con el interés de incorporarlos a un hogar donde pueden proporcionarles afecto, cuidados, educación y condiciones adecuadas para su desarrollo, generando un vínculo filial entre el adoptado y adoptante, por lo que el menor adquiere los derechos, deberes, y obligaciones del hijo consanguíneo, figura que será irrevocable según el artículo 385 del Código Civil de Chihuahua.
65. Ahora bien, el artículo 367 del Código Civil de Chihuahua es propuesto para facilitar los requisitos que se le imponen al adoptante, con la finalidad de permitir la adopción de una persona con discapacidad sin cumplir con la diferencia de edad que se establece por ley, actos que fortalecerían a los grupos especialmente vulnerables que sufren discriminación, garantizando así sus derechos y obligaciones, en cumplimiento con el interés superior del niño.
66. Atento a lo anterior, el legislador contempló una necesaria adecuación y unificación de los criterios de acuerdo a lo contenido por el Código Civil del Estado de Chihuahua, estimándose oportuno la reforma al precepto impugnado.
67. **E.** Por su parte, la adición al artículo 368 Bis refiere la posibilidad de que los hermanos, tíos o primos adopten a un menor de edad sin la necesidad de cumplir con el requisito correspondiente a la diferencia de edad, lo que permite suponer que el menor tendrá mejores condiciones para su cuidado íntegro y su mejor desarrollo, por lo que el interés superior del niño debe ser flexible en la adopción entre parientes, para crear un vínculo familiar que otorgue seguridad social para el infante o adolescente adoptado, por lo que no habría discriminación, ni se vulnerarían sus derechos humanos y garantías individuales consagradas en la Constitución, y se cumpliría con los artículos 3 y 23 de la Convención de los Derechos del Niño.
68. La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en su inciso j) que los Estados parte reconocerán la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso, lo cual conduce al propósito del legislador de mejorar la calidad de vida de las personas adoptadas bajo este régimen, asegurando que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute cuidando sus derechos fundamentales.
69. En ese sentido, la iniciativa ha pretendido brindar mejores oportunidades a los menores con discapacidad que hayan quedado en la orfandad, pues en línea directa sus hermanos y familiares son los que velarán por su salud o bien sus tutores designados por ley, lo que facilitaría a las partes otorgar un servicio médico, el cual constituye una opción más para los dependientes de los derechohabientes, lo cual se encuentra en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
70. En efecto, al no formular razonamientos encaminados a acreditar la invalidez de la norma reclamada, la parte actora sólo se concreta a señalar y no motivar su dicho, por lo que argumentos resultan infundados para efecto de establecer la inconstitucionalidad del precepto impugnado, toda vez que no demuestra que éste sea contrario al artículo 1º de la Constitución General, resultando aplicable el numeral I, inciso b), de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, pues la norma omite el requisito relativo a la diferencia de edad para que a su vez se garantice y prevalezca el interés superior del adoptado, así como sus derechos fundamentales.
71. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, se cerró la instrucción de este asunto⁶ y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
72. **OCTAVO. Retorno.** El dos de enero de dos mil diecinueve⁷, por acuerdo de Presidencia este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

⁶ Foja 337.

⁷ Foja 339.

CONSIDERANDO:

73. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General de la República.
74. **SEGUNDO. Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugne y, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
75. En el caso, los artículos 367 y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua fueron publicados en el periódico oficial de la entidad el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis⁹, por lo que el plazo respectivo transcurrió del jueves diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis al viernes dieciséis de diciembre siguiente, fecha en la que se presentó el escrito inicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal¹⁰.
76. Atento a lo anterior, lo conducente es concluir que la presente acción de inconstitucionalidad resulta oportuna.
77. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General¹¹, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
78. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia¹², establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
79. En el caso, suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia de la comunicación emitida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve¹³.

⁸ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁹ Fojas 44 a 46.

¹⁰ Esto se advierte en el sello de recepción que obra al reverso de la foja 43 del expediente.

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

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

(...)

¹² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

¹³ Foja 47 del expediente.

80. Además, dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁴ y 18 de su Reglamento Interno¹⁵, y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el diverso 15, fracción IX, de la normativa referida en primer lugar¹⁶.
81. Finalmente, en el caso, el accionante plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Civil del Estado de Chihuahua, por estimarlos violatorios de los derechos a la igualdad y no discriminación, personalidad jurídica y autonomía e independencia de las personas con discapacidad.
82. Así, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y toda vez que este medio de control de constitucionalidad fue promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación de la actora en este asunto.
83. **CUARTO. Precisión de las normas cuestionadas.** La lectura del escrito inicial de demanda permite advertir que la comisión accionante señala como normas cuestionadas, de manera expresa, los artículos 367, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas que aluden a las personas con discapacidad, y 368 Bis, del Código Civil del Estado de Chihuahua.
84. No obstante, de la lectura de los conceptos de invalidez que se desarrollan en la demanda, así como las constancias que obran en autos, es posible advertir que los preceptos que verdaderamente se tildan de inconstitucionales son el referido artículo 367 en su párrafo primero, y también en la fracción III, párrafo segundo, además del ya citado 368 Bis de la normativa mencionada que, además, son los dispositivos jurídicos que fueron modificados mediante el decreto que dio origen a este medio de control constitucional.
85. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las normas efectivamente reclamadas en este medio de impugnación y, por tanto, las que serán analizadas en esta sentencia, son las porciones subrayadas siguientes:

*“**Artículo 367.-** La persona mayor de edad, soltera, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar a otra menor de edad o a una con discapacidad, aun cuando esta sea mayor de edad, siempre que el adoptante tenga quince años más que el adoptado y que acredite además:*

III. Que el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar.

Quando circunstancias especiales lo aconsejen, el juez puede autorizar la adopción de dos o más personas con discapacidad o de menores y con discapacidad simultáneamente, y

(...)”.

*“**Artículo 368 Bis.-** En la adopción de una persona con discapacidad y cuando el adoptante sea un pariente consanguíneo hasta el cuarto grado en línea transversal, no será necesario acreditar la diferencia de edad señalada en los artículos anteriores.*

En todos los casos prevalecerá el interés superior del adoptado y el respeto a sus derechos fundamentales”.

86. **QUINTO. Causas de improcedencia.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua no hicieron valer causas de improcedencia en este medio de control constitucional, aunque esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte, de oficio, que se actualiza una en relación con el artículo 367, párrafo primero, de la normativa civil de Chihuahua, toda vez que con posterioridad a la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, el texto de dicho dispositivo jurídico fue reformado.

¹⁴ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

¹⁵ **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.”

¹⁶ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...)

87. En efecto, mediante decreto publicado el cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad, el precepto de referencia fue modificado en los términos que a continuación se precisan y se presentan en un cuadro comparativo en el que se incluye también el texto del artículo cuestionado y se resaltan los cambios que presentan ambas disposiciones:

Texto del artículo impugnado (Decreto de 16 de noviembre de 2016)	Texto del artículo reformado (Nuevo decreto de 5 de febrero de 2020)
<p>“Artículo 367. La persona mayor de edad, soltera, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar a otra menor de edad o a una con discapacidad, aun cuando esta sea mayor de edad, siempre que el adoptante tenga quince años más que el adoptado y que acredite además: (...)”.</p>	<p>“Artículo 367. La persona mayor de veinticinco años de edad, soltera, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar a una niña, niño o adolescente, aun cuando este sea mayor de edad, siempre que la persona adoptante tenga quince años más que la persona adoptada y que acredite además: (...)”.</p>

88. Como se desprende de los contenidos normativos recién transcritos, el artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua fue modificado, en lo que importa destacar, en el sentido de aumentar la edad mínima requerida a las personas que deseen adoptar y, sobre todo, eliminar la porción normativa en la que se incluía la referencia a que las personas con discapacidad pueden ser adoptadas, elemento, este último, que constituye el objeto de análisis en el medio de control intentado por la comisión accionante en relación con tal dispositivo jurídico.
89. De esta forma, resulta claro para este Tribunal Pleno que con la eliminación de la porción normativa indicada ha operado un cambio en el contenido normativo que permite considerar que el texto del precepto de referencia constituye un nuevo acto legislativo.
90. Al respecto, debe recordarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado la figura de “*nuevo acto legislativo*” desde dos dimensiones: **a)** Para constatar la oportunidad de la demanda; y **b)** Para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.
91. En su primera dimensión —desde la óptica de la oportunidad de la demanda— la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.
92. En esos casos, cuando esta Suprema Corte ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo —a partir de una modificación en el contenido normativo— se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial. Y, por el contrario, cuando se considere que el precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente —incluso en su redacción anterior—.
93. En su segunda dimensión —desde la óptica de cesación de efectos—, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.
94. En esta acción de inconstitucionalidad nos encontramos ante el segundo supuesto, es decir, se debe analizar si los artículos que fueron impugnados —en su reforma que fue publicada el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis— continúan vigentes o si, por el contrario, han sufrido modificaciones en su contenido normativo que han dejado sin materia esta acción de inconstitucionalidad.
95. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)¹⁷, que existe un nuevo acto legislativo que dejaría sin materia esta impugnación, cuando, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

¹⁷ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”. Registro 2012808. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 35, Octubre de 2016; Tomo I; Pág. 65. P./J. 25/2016 (10a.).

96. a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,
97. b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
98. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
99. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.**
100. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. Por tanto, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.
101. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar el sobreseimiento de un asunto, por la cesación de efectos de la norma impugnada, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** De esta forma, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
102. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
103. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.
104. **El criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo del enunciado jurídico impugnado.**
105. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
106. Ahora bien, como se adelantó, **las reformas al artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua** que fueron emitidas a través del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil veinte, —con posterioridad a la publicación del decreto aquí impugnado— **tuvieron como efecto aumentar la edad mínima requerida a las personas que deseen adoptar y, además, eliminó la porción normativa que aludía a la posibilidad de adoptar a las personas con discapacidad, incluso cuando se trate de mayores de edad.** De este modo, para este Tribunal Pleno es evidente que **esta reforma sí implica una modificación en el contenido normativo del precepto impugnado.**
107. En consecuencia, **debe sobreseerse en el presente medio de control respecto del referido artículo 367, párrafo primero,** en términos de lo dispuesto en el diverso 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, pues la modificación indicada provocó que cesaran los efectos de la norma controvertida, para dar plena vigencia¹⁸ a un nuevo acto legislativo que ahora forma parte del ordenamiento jurídico de la entidad.

¹⁸ En lo que importa, dentro de los transitorios del decreto número LXVI/EXLEY/0589/2019, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 5 de febrero de 2020 se dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

(...)

ARTÍCULO QUINTO. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto.

108. Ahora, con independencia de la consideración anterior, este Alto Tribunal concluye que, en el caso, subsiste la materia u objeto de análisis en lo relativo a los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis, del Código Civil del Estado de Chihuahua, pues dichos dispositivos normativos no fueron modificados y, por tanto, aún contienen las porciones normativas que aluden a la posibilidad de adoptar a personas con discapacidad, y que fueron cuestionadas por la comisión actora, en los términos que se precisan a continuación:

“Artículo 367. (...)

III. (...)

*Quando circunstancias especiales lo aconsejen, el juez puede autorizar la adopción de dos o más **personas con discapacidad** o de menores y con **discapacidad** simultáneamente, y*

(...)”.

“Artículo 368 Bis. *En la adopción de una persona con discapacidad y cuando el adoptante sea un pariente consanguíneo hasta el cuarto grado en línea transversal, no será necesario acreditar la diferencia de edad señalada en los artículos anteriores.*

En todos los casos prevalecerá el interés superior del adoptado y el respeto a sus derechos fundamentales”.

109. Así, si aunado a lo anterior se tiene en consideración que el texto reformado del artículo 367, párrafo primero, al que se ha aludido a lo largo de este apartado, contiene una referencia a que será posible adoptar a mayores de edad (*“La persona mayor de veinticinco años de edad, soltera, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar a una niña, niño o adolescente, **aun cuando este sea mayor de edad, siempre que...**”*) resulta claro que la lectura sistemática de la legislación en cita permite la adopción de personas con discapacidad, incluso si son mayores de edad.

110. Por tanto, toda vez que, conforme a lo relacionado previamente en esta ejecutoria, los conceptos de invalidez que hace valer la comisión actora se encuentran encaminados a sostener la inconstitucionalidad de la temática antes referida, ha lugar a concluir que lo conducente es emprender a continuación el análisis de la constitucionalidad de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil de Chihuahua.

111. No es obstáculo a lo anterior que en el mismo decreto en el que se reformó el referido artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado, se haya publicado también la Ley de Adopciones del Estado, conforme a la cual, sólo serán susceptibles de ser adoptadas las niñas, niños y adolescentes¹⁹, entendidos estos como cualquier persona que tenga doce años cumplidos, o bien, sea menor de dieciocho²⁰.

112. Ello, porque si bien dicha normativa debe entenderse como una ley especial que regula el procedimiento de adopción para el caso de los sujetos antes indicados, al subsistir dentro del Código Civil de la entidad el diseño normativo al que se ha hecho alusión, esto es, el que expresamente permite la adopción de mayores de edad con discapacidad, entonces es menester llevar a cabo el estudio de constitucionalidad solicitado en torno a éste, a efecto de verificar su adecuación a la Ley Fundamental y garantizar, consecuentemente, el principio de supremacía constitucional.

113. Lo anterior, se insiste, en tanto que se trata de una norma vigente, que forma parte del sistema jurídico estatal, en la que se incluye la posibilidad de adopción previamente indicada, la cual ha sido tildada de inconstitucionalidad por la comisión accionante.

114. Por tanto, se reitera, ha lugar a llevar a cabo, a continuación, el análisis de constitucionalidad de los artículos previamente indicados.

¹⁹ **Artículo 25.** Pueden ser adoptados niñas, niños y adolescentes que:

I. No tengan quien ejerza sobre ellas o ellos la patria potestad.

II. Sean expósitos o abandonados.

III. Estando bajo patria potestad o tutela, quien la ejerce manifieste por escrito su consentimiento ante el DIF Estatal, la Procuraduría o la autoridad judicial competente.

En todo caso se deberá contar con el informe de adoptabilidad.

²⁰ **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

...

III. **Adolescente:** Toda persona entre 12 años de edad cumplidos y menor de 18 años de edad.

115. **SEXTO. Estudio de fondo.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 367, fracción III, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican “*personas con discapacidad*” y “*y con discapacidad*”, así como el diverso 368 Bis, ambos del Código Civil del Estado de Chihuahua, vulneran los derechos a la igualdad, personalidad jurídica, autonomía e independencia, así como la prohibición de no discriminación.
116. No obstante, este Tribunal Pleno advierte de oficio y en suplencia de la queja, que durante el procedimiento legislativo que dio lugar a la emisión del **Decreto 1447/2016 XX P.E.**, **no fue llevada a cabo una consulta a personas con discapacidad** como lo dispone el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
117. El decreto impugnado —con excepción del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, cuyo sobreseimiento se decretó en el considerando quinto de esta sentencia— es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO ÚNICO.- *Se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 Bis, y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua, para quedar redactados de la siguiente manera:*

ARTÍCULO 367. (...)

I. y II. (...)

III. (...)

*Cuando circunstancias especiales lo aconsejen, el juez puede autorizar la adopción de dos o más **personas con discapacidad** o de menores **y con discapacidad** simultáneamente, y*

IV. (...)

(Se deroga)

Artículo 368 Bis. En la adopción de una persona con discapacidad y cuando el adoptante sea un pariente consanguíneo hasta el cuarto grado en línea transversal, no será necesario acreditar la diferencia de edad señalada en los artículos anteriores. En todos los casos prevalecerá el Interés superior del adoptado y el respeto a sus derechos fundamentales.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado”.*

118. Ahora bien, con el fin de demostrar la violación advertida por este Alto Tribunal, se dividirá el estudio en dos apartados: en el “**Apartado A.**” se recordará la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte con relación a la consulta a personas con discapacidad —lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso— y, una vez hecho lo anterior, en el “**Apartado B.**” se analizarán las normas impugnadas contrastándolas con el parámetro de constitucionalidad, a fin de revisar si son susceptibles de afectar a personas con discapacidad —lo que haría necesaria la consulta previa—, para después constatar si el Congreso de Chihuahua llevó a cabo el procedimiento de consulta previa, en los términos exigidos por este Alto Tribunal y por la Convención.

A. La consulta a las personas con discapacidad.

119. En múltiples precedentes construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017²¹, así como la diversa 68/2018²², este Alto Tribunal reconoció que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención

²¹ Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, resuelta el 20 de abril de 2020, se aprobó 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 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.

²² Acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta el 27 de agosto de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, 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.

Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³, que refiere textualmente que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte —entre los que se encuentra el Mexicano—, **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

120. El derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico, sin embargo, atendiendo al criterio actual de este Pleno²⁴ y con base en el artículo 1º constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la 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 numeral 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.
121. Ahora bien, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención 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.
122. 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.**
123. 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] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “*Nada de nosotros sin nosotros*”.
124. 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.
125. 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.**
126. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015²⁵, 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 esos grupos.

²³ “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.”

²⁴ Con base en la jurisprudencia 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”. Registro 2006224. SCJN;10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; P./J. 20/2014 (10a.); J.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta 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.

127. En dicho asunto, se sostuvo 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.

128. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018²⁶, el Pleno de esta Suprema Corte 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 procedimiento 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 y niñas 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.

Aunado a lo anterior, 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

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, resuelta el 21 de abril de 2020, 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.

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.

- **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.

129. 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.

130. 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.

B. Caso concreto.

131. Preciado el estándar de constitucionalidad del apartado anterior, ahora se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 1447/2016 XX P.E., se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: **B.1.** Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y **B.2.** En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

B.1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad?

132. Este Tribunal Pleno considera que **el decreto impugnado sí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Chihuahua, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles**, como a continuación se explica.

133. A partir de una lectura del Decreto 1447/2016 XX P.E., que contiene los artículos impugnados, es evidente que dicho cuerpo normativo sí impacta directamente a las personas con discapacidad.

134. Esto es, con motivo del decreto se reformó el artículo 367, fracción III, párrafo segundo y se adicionó un artículo 368 Bis, al Código Civil del Estado de Chihuahua, dentro de los cuales se prevé que bajo ciertas circunstancias se puede autorizar la adopción de dos o más personas con discapacidad, o bien, de menores y personas con discapacidad, simultáneamente y que tratándose de la adopción de personas con discapacidad no será necesario acreditar la diferencia de edad de quince años exigida como regla general entre adoptante y adoptado.

135. Como se puede apreciar, el decreto impugnado contiene reformas la codificación civil local de gran relevancia para las personas con discapacidad del Estado de Chihuahua, pues los preceptos modificados prevén la figura de la adopción de este sector social vulnerable, por lo que es evidente que esta regulación sí incide directamente en los derechos de este colectivo.

136. Asimismo, el Poder Legislativo local al momento de rendir su informe, expresó que con la reforma se pretenden lograr los objetivos planteados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su apartado sobre el respeto del hogar y de la familia, al velar por la mejora en su calidad de vida.

137. De esta forma, el legislador reconoció que está consciente de la vulnerabilidad social de las personas con discapacidad y que, con la regulación implementada se le garantiza el acceso a una figura jurídica como la adopción para poder mejorar su calidad de vida. Asimismo, justificó que la reforma realizada mediante el decreto impugnado no constituye un acto legislativo discriminatorio, pues si bien se hace una distinción de un grupo vulnerable como lo son las personas con discapacidad, ésta constituye una diferencia razonable y objetiva que no redundará en detrimento de sus derechos humanos.

138. En efecto, en la iniciativa de reforma presentada por el diputado Eloy García Tarín el veinte de agosto de dos mil catorce se advierte que el congresista propuso la adición del artículo 367 Bis al Código Civil del Estado de Chihuahua, con la finalidad de que cualquier persona adoptara a una persona con discapacidad, sin cumplir con la diferencia de edad contenida en el diverso 367 de la legislación civil en cita (quince años).

139. Dentro de la exposición de motivos de esta iniciativa se expresó que se pretendía lograr el objetivo planteado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al acercar la figura de la adopción a las personas con discapacidad, flexibilizando el requisito y facilitando el ejercicio del derecho a adoptar y ser adoptado.
140. Adicionalmente, se observa que en el dictamen aprobado el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso local y sometido al Pleno del Congreso el seis de septiembre siguiente, se determinó la reforma del artículo 367 del Código Civil al considerar que la iniciativa presentada tenía como efecto eliminar el presupuesto o elemento etario necesario para que una persona pueda adoptar a otra, siempre y cuando se encuentre en situación de discapacidad.
141. En este sentido, se afirmó que se daban una gran cantidad de casos en los que el menor o la persona con discapacidad, al quedar en orfandad o teniendo quien ejerciera la patria potestad, sus familiares cercanos son quienes velaban por su salud, quienes erogaban todos aquellos gastos para que pudiera alcanzar una mejor calidad de vida, y cuando estaban en posibilidades de otorgarle una asistencia médica que facilitara a las partes los medios para el acceso al servicio y a la salud, resultaba que, a pesar de depender del derechohabiente, le negaban el servicio.
142. Por tanto, se consideró que debía otorgarse a la persona con discapacidad o al menor de edad una opción más, una herramienta jurídica que le otorgara mayor beneficio, en este caso, la adopción.
143. Como se advierte de lo relatado, se trata de una reforma que regula la adopción de personas con discapacidad, por lo que **el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión.**
144. La necesidad de que este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.
145. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que **el Decreto No. 1447/2016 XX P.E sí es susceptible de afectar directamente a las personas con discapacidad, por lo que era exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa.**

B.2. ¿Se realizó una consulta a las personas con discapacidad?

146. En este segundo sub-apartado —y una vez que se dejó claro en el anterior que el decreto impugnado sí es susceptible de afectar en los derechos de las personas con discapacidad— es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a este colectivo en forma previa a la emisión de las normas impugnadas, de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes, para lo cual, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe revisar el procedimiento legislativo por el que se emitió el decreto No. 1447/2016 XX P.E., de lo cual se advierte lo siguiente:
- El veinte de agosto de dos mil catorce el Diputado Eloy García Tarín presentó ante el Congreso del Estado una iniciativa por la cual proponía adicionar el artículo 367 Bis al Código Civil del Estado de Chihuahua.
 - La iniciativa fue turnada a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua, que el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis aprobó el dictamen correspondiente y el seis de septiembre siguiente lo sometió a la consideración del Pleno.
 - En sesión realizada el seis de septiembre del año en cita, el Pleno sometió a votación el dictamen de la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso local, tanto en lo general como en lo particular, el cual fue aprobado por unanimidad de votos.
 - El dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua el Decreto 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 BIS, y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua.

147. De lo relatado y de las constancias que obran en el expediente **no se advierte que durante el procedimiento legislativo de creación del decreto No. 1447/2016 XX P.E. se hubiera llevado a cabo una consulta a personas con discapacidad** en forma previa a su emisión.
148. Efectivamente, previo a la iniciativa y durante el procedimiento legislativo propiamente dicho, de las constancias presentes en el expediente **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta a las personas con discapacidad** de dicha entidad federativa.
149. Basta que en este caso se advierta que la legislación emitida contiene disposiciones que inciden en los derechos de las personas con discapacidad para exigir convencionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta.
150. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que **la emisión del Decreto No. 1447/2016 XX P.E.**, mediante el cual se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 BIS y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, **vulneró en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se declara su invalidez total.**
151. **SÉPTIMO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, 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.
152. **A. Extensión de invalidez.**
153. Como se ha precisado en párrafos previos, este Tribunal Pleno **declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E.**, mediante el cual se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 BIS y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, debido a que se trata de normas que inciden directamente en los derechos de las personas con discapacidad y no se les consultó previamente.
154. Asimismo, como se señaló en el considerando quinto (causas de improcedencia), este Tribunal Pleno **sobreseyó** en la acción respecto de la impugnación del **artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, reformado mediante el decreto No. 1447/2016 XX P.E.** pues con posterioridad a la presentación de la demanda, el Legislador local modificó el contenido de esa norma y la sustituyó con un texto nuevo que replica el mismo vicio de constitucionalidad consistente en la falta de consulta a personas con discapacidad.
155. En efecto, mediante el **Decreto N° LXVII/EXLEY/0589/2019 I P.O.** publicado el cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad, el Congreso del Estado de Chihuahua modificó el artículo 367, párrafo primero, del Código Civil de Chihuahua que es del tenor siguiente:
- “Artículo 367.** La persona **mayor de veinticinco años de edad**, soltera, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar **a una niña, niño o adolescente**, aun cuando este sea mayor de edad, siempre que **la persona adoptante** tenga quince años más que **la persona adoptada** y que acredite además:
- (...).”
156. Como se puede advertir, el nuevo texto del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua establece que una persona mayor de veinticinco años, soltera y en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar a una niña, niño o adolescente, aun cuando sea mayor de edad.
157. **La nueva norma sigue teniendo una incidencia directa en los derechos de las personas con discapacidad**, pues en el texto impugnado (contenido en el decreto de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis) se establecía que una persona mayor de edad “(...) *puede adoptar a otra menor de*

edad o a una con una discapacidad, aun cuando esta sea mayor (sic.)” y, ahora, en el texto reformado de cinco de febrero de dos mil veinte, entre otras cuestiones se suprimió la porción “o a una con una discapacidad”.

158. En este sentido, si bien la reforma de dos mil veinte suprimió la porción “o a una con una discapacidad” para dar a entender que ese precepto ya no regula cuestiones relacionadas con personas con discapacidad, lo cierto es que **la norma quedó redactada en forma muy vaga y sobre-incluyente, de manera que al permitir la adopción de cualquier niña, niño o adolescente pueda ser adoptado, aun cuando sea mayor de edad, sigue permitiendo que una persona mayor de edad, ya sea que tenga una discapacidad o que no la tenga, pueda ser adoptada.**
159. Es decir, la norma sigue manteniendo la esencia del sistema normativo que fue declarado inconstitucional por esta Suprema Corte en páginas anteriores, que consiste en que cualquier regulación sobre la adopción de personas con discapacidad, amerita una consulta previa. Del mismo modo, la norma sigue permitiendo la adopción de personas adultas con alguna discapacidad, de manera que la preocupación de la parte accionante en esta acción de inconstitucionalidad seguirá subsistente si no se expulsa la norma del ordenamiento mexicano.
160. Incluso si se considerara que el texto reformado del artículo 367, párrafo primero, ya no regula alguna cuestión relacionada con personas con discapacidad, se entendería que el legislador dejó de regular de manera expresa la adopción de personas con discapacidad, con lo que se genera inseguridad jurídica y desprotección a este sector social vulnerable y, como consecuencia de ello, debía consultárseles antes de tomar alguna determinación que pudiera afectarles.
161. Se insiste, el hecho de que esta Suprema Corte exija la formulación de una consulta previa a personas con discapacidad antes de emitir una ley o acto que pueda afectarles no implica que el Congreso no pueda legislar en esas materias, mucho menos que deba claudicar en su función legislativa en detrimento de este colectivo vulnerable. Por el contrario, lo que se pretende con una consulta previa es que el Parlamento escuche las voces de un colectivo muchas veces ignorado y vulnerable, a fin de poder nutrir el procedimiento legislativo y asegurar que las medidas constituyan real y efectivamente, mecanismos que les beneficien.
162. En virtud de lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la declaratoria de invalidez **deberá extenderse al Decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., únicamente en cuanto a la reforma del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua,** publicado en el periódico oficial de la entidad el cinco de febrero de dos mil veinte²⁷.
163. **B. Efectos de la invalidez.**
164. Ahora bien, como se puede advertir, en el estudio de fondo de esta sentencia se **declaró la invalidez de la totalidad del Decreto No. 1447/2016 XX P.E.**, mediante el cual se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 BIS y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis. Del mismo modo, se **declaró la invalidez por extensión del Decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., únicamente por cuanto hace a la reforma del artículo 367, párrafo primero,** del referido Código Civil, publicado el cinco de febrero de dos mil veinte.
165. En este sentido, las declaratorias de invalidez (directa y por extensión) decretadas **surtirán sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.**

²⁷ “DECRETO No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O

DECRETA

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO. Se **REFORMAN** los artículos 367, párrafo primero; 374, fracciones I, párrafo primero, y II; 376 y 421 bis, párrafo primero; y se **ADICIONAN** a los artículos 374, las fracciones V, VI y VII; y 421, la fracción VII; todos del Código Civil del Estado de Chihuahua, para quedar redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 367. La persona **mayor de veinticinco años de edad**, soltera, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar **a una niña, niño o adolescente**, aun cuando este sea mayor de edad, siempre que **la persona adoptante** tenga quince años más que **la persona adoptada** y que acredite además:

I a IV
(...)”

166. C. Necesidad de consultar a las personas con discapacidad previamente a la emisión de nuevas normas que les impacten.

167. Finalmente, este Tribunal Pleno estima que, en caso de que el Congreso del Estado de Chihuahua considere necesario volver a legislar en esta materia o con relación a los derechos de personas con discapacidad, deberá llevar a cabo una consulta previa a los organismos y a las personas con discapacidad, de acuerdo con los estándares fijados en esta sentencia y en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto No. 1447/2016 XX P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 BIS y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con el considerando sexto de esta determinación y, por extensión, la del Decreto N° LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., únicamente en cuanto a la reforma del artículo 367, párrafo primero, del referido código, publicado en dicho medio de difusión el cinco de febrero de dos mil veinte, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, para los efectos precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

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

Notifíquese. Por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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 de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas cuestionadas.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo y separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto No. 1447/2016 XX P.E., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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 considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reforma el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adiciona un artículo 368 BIS y se deroga el último párrafo del artículo 367, del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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 considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del Decreto N° LXVII/EXLEY/0589/2019 I P.O., únicamente en cuanto a la reforma del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil veinte, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua y 3) determinar que, en caso de que así lo considere, el Congreso del Estado deberá legislar previa consulta a las personas con discapacidad, de conformidad con los precedentes de esta Suprema Corte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- 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 treinta fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 109/2016, 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 veinte de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2016.

I. Decisión del Tribunal Pleno.

En el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformó el párrafo primero, así como la fracción III, segundo párrafo, del artículo 367; se adicionó un artículo 368 BIS y se derogó el último párrafo del artículo 367, todos del Código Civil del Estado de Chihuahua, a fin de regular diversos aspectos sobre la adopción de personas con discapacidad.

En sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, al resolver la referida acción, el Tribunal Pleno determinó en primer lugar, sobreseer respecto del artículo 367, primer párrafo, del referido Código Civil, al considerar que habían cesado sus efectos toda vez que con posterioridad a la presentación del escrito inicial de demanda, dicho precepto había sido reformado mediante el Decreto No. LXVII/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado el cinco de febrero de dos mil veinte.

En cuando a la decisión de fondo, se determinó declarar la invalidez total del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., al advertirse que su expedición se llevó a cabo sin haberse consultado a las personas con discapacidad, no obstante que se estaba legislando sobre un aspecto que repercutía directamente en sus derechos, como lo es la figura de la adopción, por lo que se vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

No obstante, la problemática que se advirtió fue que dicha invalidez no incluía al artículo 367, primer párrafo, del Código Civil del Estado de Chihuahua, pues como se indicó previamente, dicho precepto fue sobreseído al haber sido reformado con posterioridad a la presentación del escrito inicial de demanda.

El problema es que a pesar de dicha modificación, su texto reformado seguía teniendo una injerencia en los derechos de las personas con discapacidad, pues a pesar de ya no referirse expresamente ellas, lo cierto es que al establecer que "*la persona mayor de veinticinco años de edad, soltera, en pleno ejercicio de sus*

derechos, puede adoptar a una niña, niño o adolescente, aun cuando este sea mayor de edad", el supuesto tan amplio seguía incluyendo a las personas con discapacidad, por lo que con base en dicho precepto reformado una persona con discapacidad podía ser adoptada.

Ante tal inconveniente, el Tribunal determinó que la invalidez decretada **debía extenderse** al Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., únicamente en la parte relativa a la reforma al artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, pues dicho precepto seguía manteniendo la esencia del sistema normativo declarado inconstitucional, esto es, que cualquier regulación sobre la adopción de personas con discapacidad, ameritaba una consulta previa.

II. Razones del voto aclaratorio.

Si bien comparto la conclusión adoptada por este Tribunal Pleno tanto en lo que respecta a la invalidez total del Decreto No. 1447/2016 XX P.E. por falta de consulta a las personas con discapacidad, como en lo relativo a la invalidez por extensión del diverso Decreto LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., lo cierto es que estimo conveniente formular algunas aclaraciones con relación a este último punto.

Estimo importante señalar que Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., **no fue materia de impugnación** por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la presente acción de inconstitucionalidad, pues como quedó indicado, su expedición fue posterior a la presentación del escrito inicial de demanda. En consecuencia, la pregunta que naturalmente surge es ¿cómo es que se está invalidando un Decreto que ni siquiera fue materia de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad?

La respuesta se encuentra contenida en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹ pues conforme a dicho precepto este Tribunal Pleno tiene la facultad de precisar los alcances y efectos de la sentencia, incluyendo las normas generales sobre las cuales opera, así como todos aquellos elementos que permitan garantizar la plena eficacia de la resolución.

En consecuencia, estimo que la amplitud de esta facultad permite, en ciertos supuestos, que los efectos de la invalidez decretada puedan extenderse inclusive hacia normas que no hayan sido objeto de la impugnación, siempre que ello sea necesario o conveniente a fin de evitar que el vicio de inconstitucionalidad detectado permanezca en el ordenamiento jurídico afectando la regularidad constitucional.

Este me parece el caso, puesto que como correctamente se hace ver en la sentencia, a pesar de que el artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua fue reformado con posterioridad a la presente acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que su texto modificado seguía manteniendo la esencia del sistema normativo declarado inconstitucional, esto es, que cualquier regulación sobre la adopción de personas con discapacidad, amerita una consulta previa.

En consecuencia, a fin de resguardar la regularidad constitucional y evitar que en el ordenamiento subsista una norma que afecte los derechos de las personas con discapacidad, a pesar de que dicho precepto no fue consultado en el seno de dicho colectivo, es que resultaba conducente en el presente asunto, decretar la invalidez por extensión del artículo 367, primer párrafo, del Código Civil del Estado de Chihuahua.

Atentamente

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del veinte de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 109/2016, 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 once de abril de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹ ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).