

**Apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica en el marco
del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.
Problemas constitucionales y civiles de su implementación**

*Support for the Exercise of Legal Capacity under the National Code
of Civil and Family Procedure. Constitutional and Civil Issues Arising
from its Implementation*

José Antonio Sánchez Barroso

 <https://orcid.org/0000-0002-3756-2635>

Universidad Panamericana. México

Correo electrónico: jasanchez@up.edu.mx

Recepción: 22 de mayo de 2025

Aceptación: 18 de agosto de 2025

Publicación: 27 de abril de 2026

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2026.55.20195>

Resumen: El 7 de junio de 2023 se publicó el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que, en cuanto a la capacidad de ejercicio de las personas mayores de edad, deroga todas aquellas disposiciones que tengan por objeto declarar el estado de interdicción, y además ordena que los congresos locales lleven a cabo las reformas necesarias para que su legislación sea acorde con el nuevo Código. La pretensión del legislador consiste en instaurar en el sistema jurídico mexicano el modelo de apoyos previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, la forma en que se ha hecho por parte del Congreso de la Unión conlleva una violación al pacto federal y una violación a la libertad de configuración legislativa de los congresos locales, que se traduce en una desprotección para las personas con discapacidad.

Palabras clave: capacidad jurídica; discapacidad; estado de interdicción; Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Abstract: On June 7, 2023, the National Code of Civil and Family Procedure was published. Regarding the legal capacity of adults, it repeals all provisions aimed at declaring a state of interdiction and further mandates that local legislatures undertake the necessary reforms to align their legislation with the new Code. The objective of this Code is to establish within the Mexi-

can legal system the support model outlined in Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. However, the manner in which it was enacted by the Federal Congress entails a violation of the federal pact and infringes upon the legislative autonomy of the local congresses which translates into a lack of protection for people with disabilities.

Keywords: legal capacity; disability; state of interdiction; National Code of Civil and Family Procedure.

Sumario: I. *Introducción.* II. *Itinerario legislativo.* III. *Problemas de la implementación del CNPCF en el ámbito del derecho constitucional.* IV. *Problemas de la implementación del CNPCF en el ámbito del derecho civil.* V. *Referencias.*

I. Introducción

La personalidad jurídica está compuesta por los atributos que la integran. Dichos atributos están de tal manera ensamblados que son imprescindibles en la estructura de la personalidad; esta no se concibe sin uno de ellos, ya que en su conjunto integran la persona jurídicamente considerada. Sin embargo, el atributo más importante es la capacidad de goce, porque el material jurídico de todos los demás es el que dicha capacidad les proporciona; directamente, como en el caso del estado civil, del patrimonio y de la nacionalidad; o bien, indirectamente, como en el caso del nombre y del domicilio (Domínguez Martínez, 2020, p. 24).

Idealmente, por lo que hace a las personas mayores de edad, la capacidad de goce está acompañada tanto de la capacidad de ejercicio como de la capacidad natural. Empero, en la dinámica jurídica se pueden presentar diversas situaciones en que ello no ocurre así. Por ejemplo, una persona que esté bajo los influjos de alguna droga o de algún fármaco que afecten su estado de alerta y su cabal juicio no tendrá capacidad natural y, por ende, transitoriamente, mientras se encuentre en esa circunstancia no podrá otorgar un acto jurídico válido, aunque sus capacidades de goce y de ejercicio estén intactas; o bien, una persona respecto de la cual se ha declarado el estado de interdicción no tendrá capacidad natural ni capacidad de ejercicio. Por tanto, mientras el juez no declare lo contrario, sólo podrá actuar en el mundo jurídico a través de su tutor, aunque su capacidad de goce permanezca intacta.

El estado de interdicción y las incapacidades que trae consigo han sido cuestionados en los últimos años en nuestro país, pues se considera que un sistema jurídico que soslaya la participación de la persona en la vida jurídica

ca, al hacerla depender de la representación de otra, carece de una perspectiva de derechos humanos. El argumento central consiste en afirmar que el estado de interdicción respecto de las personas con discapacidad conlleva un trato discriminatorio; en otras palabras, que la discapacidad no se tiene que traducir en una incapacidad natural ni en una incapacidad de ejercicio. Por esta razón, los conceptos de incapacidad y discapacidad —si bien tiene contenido y alcance diversos— se hallan ligados en este tipo de discusiones.

En el ámbito internacional, México ha ratificado dos convenciones en materia de discapacidad: la primera es la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 12 de marzo de 2001 y que entró en vigor el 14 de septiembre de 2001; la segunda es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Convención), publicada en el DOF el 2 de mayo de 2008 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación. De esta última destaca el artículo 12, ya que establece el derecho de igualdad ante la ley de las personas con discapacidad y, en ese sentido, postula un nuevo modelo normativo que consiste en ofrecer un sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica.

En el marco de esta disposición, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha propuesto una serie de principios y directrices para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Entre ellos se destaca el primer principio que señala que, todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica (Bachelet, 2020, p. 11). Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido diversas resoluciones por las que ha declarado inconstitucionales e inconventionales las disposiciones previsoras tanto del estado de interdicción como de la incapacidad de ejercicio de las personas mayores de edad, por considerar que violan los derechos a la igualdad y a la no discriminación, previstos en los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 12 de la Convención.

En esa tónica, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF), publicado en el DOF el 7 de junio de 2023, por un lado, deroga “todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de edad” y, por otro, ordena que las legislaturas de las entidades federativas realicen “las actualizaciones normativas que correspondan” para el debido cumplimiento del nuevo ordenamiento adjetivo.

En el sistema jurídico mexicano, lo previsto por el CNPCF provoca, al menos, dos problemas, los cuales serán objeto de estudio en el presente trabajo. En primer lugar, en el ámbito del derecho constitucional, el Congreso de la Unión pretende incidir en el régimen interior de las entidades federativas en dos aspectos: en lo relativo a la estructura y funcionamiento de los poderes judiciales locales (en sus leyes orgánicas); y en lo relativo a las normas sustantivas en las materias civil y familiar (en los códigos civiles y/o familiares locales). En segundo lugar, derivado de lo anterior, en el ámbito del derecho civil, implica una violación a la libertad de configuración legislativa de los congresos locales, pues el nuevo ordenamiento adjetivo: *a)* no prevé disposición alguna respecto al procedimiento de interdicción, no obstante de que *todos* los códigos civiles y/o familiares de las entidades federativas (a excepción del aplicable en Ciudad de México) establecen normas sustantivas relativas al estado de interdicción; e *b)* instaure un sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, no obstante de que *ningún* código civil y/o familiar local (a excepción del aplicable en Ciudad de México) reconozca dicho sistema.

De este modo, la investigación tiene como propósito analizar las consecuencias jurídicas de la implementación de los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas mayores de edad conforme a lo prescrito por el CNPCF. Para ello, el trabajo metodológicamente se divide en dos partes: en la primera, en la que se aborda el primer problema antes apuntado, se expone y se critica duramente la teoría —que en nuestro país ha estado encabezada por García Máynez— según la cual las leyes expedidas por el legislador federal en el ámbito de sus competencias constitucionales son “ley suprema” y, por ende, las legislaturas de las entidades federativas quedan supeditadas a su cumplimiento y que, en caso de conflicto entre una norma federal y una local, ha de prevalecer la federal sobre la local. En la segunda, en la que se aborda el segundo problema antes referido, se presentan los modelos normativos que han operado en nuestro país en torno a la incapacidad de ejercicio, se explica en qué consiste el sistema de apoyos que establece la Convención, se estudia el marco normativo contenido en el CNPCF y en el Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) y, finalmente, se confronta el modelo anterior (que se basa en la sustitución de la voluntad —tutela—) con el nuevo modelo (que se basa en el acompañamiento de la persona —apoyos—).

II. Itinerario legislativo

Para entender el contexto en el que se desarrolla el objeto de esta investigación, es preciso aludir tres acontecimientos legislativos. En primer lugar, por decreto publicado en el DOF el 15 de septiembre de 2017 —que entró en vigor al día siguiente— se reformó, entre otros, el artículo 73 de la Constitución, relativo a las facultades del Congreso de la Unión. Los cambios fueron básicamente dos: por un lado, se modificó la fracción XXX para quedar redactada de la siguiente manera: “Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar”; y por otro, se adicionó la fracción XXXI para quedar como última fracción con el texto que antes tenía la XXX.

Posteriormente, con motivo del decreto publicado en el DOF el 30 de septiembre de 2024 —que entró en vigor al día siguiente—, se reformaron las fracciones XXX y XXXI del artículo 73 constitucional y se adicionó la fracción XXXII para queda como última fracción de ese precepto. Actualmente, la fracción XXX establece: “Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución”. Del decreto de 2017 destacan los siguientes artículos transitorios:

TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

En segundo lugar, por decreto publicado en el DOF el 7 de junio de 2023 se expidió CNPCF, el cual entrará en vigor gradualmente tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas, según se vayan emitiendo las declaratorias correspondientes por parte del Congreso de la Unión y de los congresos locales, previa solicitud que al efecto realicen los distintos poderes judiciales. En ese sentido, conforme vaya entrando en vigor, quedará abrogada la legislación procesal aplicable en el lugar de que se trate.

En cuanto al tema que nos convoca, es necesario citar las siguientes disposiciones transitorias:

ARTÍCULO DÉCIMO. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Legislaturas de las Entidades Federativas, contarán con un plazo máximo de 180 días naturales posteriores a la publicación del presente Decreto, para expedir las actualizaciones normativas correspondientes para su debido cumplimiento.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. Se derogan todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídica de las personas mayores de 18 años, de conformidad con lo previsto por las Disposiciones Transitorias del presente Decreto.

En Ciudad de México, derivado de la solicitud que hiciera el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el Congreso local promulgó el acuerdo por el cual se emite la declaratoria de vigencia del CNPCF, el cual fue publicado en el DOF y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (GOCM), el 9 de agosto de 2024. Conforme al artículo 1o. de dicho acuerdo, el CNPCF entró en vigor el 1o. de diciembre de 2024, entre otros, en materia familiar, respecto de los procedimientos de jurisdicción voluntaria y controversias en esa materia, salvo lo relativo a divorcio; y en materia civil, respecto de controversias tramitadas en el juicio especial hipotecario oral y en el juicio especial de arrendamiento inmobiliario oral. Al respecto, cabe mencionar que el 17 de junio de 2025 se publicó en el DOF el decreto por el cual el Congreso de Ciudad de México modificó la declaratoria de vigencia del CNPCF para que el resto de sus disposiciones entre en vigor hasta 2026, y no en 2025, como originalmente estaba previsto.

En tercer lugar, por decreto publicado en la GOCM, el 29 de noviembre de 2024, se reformaron diversos ordenamientos legales para homologarlos con el CNPCF, entre los que destaca el CCDF. En términos generales, los cambios consistieron en: *a)* adicionar, dentro del Libro Primero “De las personas”, el Título Primero Bis para regular tanto la “designación anticipada de apoyos” como la “designación ordinaria de apoyos”; *b)* reservar la tutela únicamente para los menores de edad que no se encuentren sujetos a la patria potestad; *c)* modificar sustancialmente la redacción del artículo 450, que originalmente se refería a la incapacidad natural y legal; y *d)* abolir la figura de la tutela cautelar. De acuerdo con su artículo segundo transitorio, entró en vigor al día

siguiente de su publicación, salvo en los casos específicos a que se refieren los artículos 1o. y 2o. del acuerdo de declaratoria de vigencia del CNPCF.

De este itinerario legislativo destacan las siguientes consecuencias:

- a) Las entidades federativas de la República mexicana, al renunciar y conceder a la federación la facultad para legislar en materia procesal civil y familiar, ha provocado que surja en nuestro país un doble ámbito competencial en esas materias: local, en lo que se refiere a las normas de derecho sustantivo, y federal, por lo que hace a las normas de derecho adjetivo.
- b) Los congresos locales deberán llevar a cabo las reformas necesarias en sus respectivas Constituciones, a efecto de que su texto sea congruente con la carta magna.
- c) El Congreso de la Unión les ordena a las legislaturas locales a que realicen “las actualizaciones normativas correspondientes” que permitan el debido cumplimiento del nuevo ordenamiento.
- d) Se evidencia con toda claridad la intención del legislador federal de proscribir del sistema jurídico mexicano la figura de la interdicción.
- e) Ciudad de México ha sido la primera entidad federativa en emitir la declaratoria de vigencia del CNPCF y en reformar diversos ordenamientos jurídicos —entre los que destaca el CCDF— para homologarlos con el nuevo Código; en otras palabras, lo ordenado por el Congreso de la Unión fue atendido “a pie juntillas” por el Congreso de Ciudad de México.

III. Problemas de la implementación del CNPCF en el ámbito del derecho constitucional

Como quedó apuntado en la introducción de este trabajo, de lo previsto en el artículo décimo transitorio del CNPCF se aprecia la intención del legislador federal de subordinar a los congresos locales. En este sentido, la hipótesis a comprobar en esta parte de la investigación estriba en que lo previsto en dicho numeral constituye una violación al pacto federal, ya que conlleva una intromisión a las competencias constitucionalmente reservadas a las entidades federativas. Para llevar a cabo el análisis correspondiente, en primer lugar, en el marco del federalismo mexicano, se expondrá la teoría de García Máynez que sostiene que las leyes locales están supeditadas a las leyes federales (Vado Grajales, 2008, pp. 227-243). En segundo lugar, se formulará una crítica a esa teoría.

1. El federalismo mexicano

En cuanto a la naturaleza y consecuencias del federalismo como forma de Estado, la doctrina ha sido prolija al sostener diversas teorías (Badía, 1976, p. 41; Carpizo, 1982, p. 231; Maldonado Simán, 1992, p. 818; Serna de la Garza, 2008, p. 1). Por ejemplo, por un lado, están quienes sostienen que el federalismo implica la existencia de Estados soberanos que, al unirse, constituyen una federación igualmente soberana, es decir, existe una co-soberanía; por otro lado, hay quien arguye que, efectivamente, el federalismo conlleva la existencia de diversos Estados que, al unirse, constituyen una federación, pero no se trata de Estados del todo soberanos, porque esa unión hace necesario que cedan parte de su soberanía al nuevo ente que los agrupa.

En el marco de esa discusión se afirma que, en nuestro país, aun cuando el artículo 40 de la Constitución establece que la federación está compuesta por “Estados libres y soberanos” —y por una Ciudad de México—, en realidad las entidades federativas no son soberanas, ya que no tienen capacidad de autodeterminación (o sea, de instaurar su propia forma política, jurídica, económica y social) ni de autolimitación (esto es, de fijar los causes y límites de su propio poder), toda vez que están sometidas a las “estipulaciones del pacto federal”, como lo señala el artículo 41. En consecuencia, en México es insostenible la teoría de la co-soberanía y, por ende, no es dable hablar de soberanía, sino más bien de autonomía (Burgoa Orihuela, 1973, p. 269; Carpizo y Madrazo, 1991, p. 1730; Quiroz Acosta, 1999, pp. 196, 225; Serna de la Garza, 2008, p. 8).

En esta tesitura, el Estado federal es el único soberano, el cual está formado por entidades que no tienen soberanía, pero que sí tienen una amplia gama de competencias. En otros términos, a las entidades federativas —ante la falta de soberanía por ser parte de la federación— se les reconoce un ámbito competencial amplio, propio y exclusivo, cuyos efectos no son sólo administrativos (descentralización administrativa como sucede en los regímenes unitarios), sino también jurídico-políticos (Chaires Zaragoza, 2024, p. 4).

Por ejemplo, en lo que se refiere a la función legislativa, el derecho constitucional mexicano establece un sistema rígido de distribución de competencias que da lugar a lo que la doctrina ha denominado “federalismo dual” (Serna de la Garza, 2008, p. 55). Por un lado, el artículo 73 constitucional enlista, *numerus clausus*, las facultades del Congreso de la Unión; es decir, aquellas materias especial y particularmente determinadas que le correspon-

de legislar a la federación de manera exclusiva. Por otro lado, la órbita competencial de las entidades federativas está definida por el artículo 124 que establece, *in extenso*, la facultad legislativa de los congresos locales. Esto es, sin necesidad de detallar puntualmente las materias propias de su competencia, señala que lo que no esté expresamente concedido a la federación, se entiende reservado a las entidades federativas (Quiroz Acosta, 1999, p. 214; Serna de la Garza, 2008, pp. 55, 56)

Como ocurre en el sistema norteamericano, en el federalismo mexicano las entidades federativas —precisamente por no tener un terreno competencial delimitado— se reservan una esfera de competencias mucho más amplia que el que “expresamente” conceden a la federación. En primera instancia, esto se traduce en que el Congreso de la Unión goza de facultades explícitas. Sin embargo, debemos recordar que la federación también goza de facultades implícitas, en términos de lo que dispone la fracción XXXII del citado artículo 73: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores”.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos recordar que esta distribución de competencias tiene una excepción: las denominadas facultades concurrentes o coincidentes; esto es, facultades que ejercen de manera simultánea la federación y las entidades federativas (Tesis: P./J. 142/2001 (9a.), 2002). En el ejercicio de este tipo de facultades, las leyes generales que expide el Congreso de la Unión tienen cierta prevalencia respecto de las entidades federativas, pues definen hacia el interior los aspectos normativos mínimos de la materia de que se trate (Quiroz Acosta, 1999, p. 220). Pero, además, cabe apuntar que existen las llamadas facultades de auxilio conforme a lo previsto por el artículo 120 constitucional: “Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales” (Carpizo, 2019, p. 93).

Si bien no se trata de una facultad legislativa, sí vincula a los poderes ejecutivos locales con las leyes que expida el Congreso de la Unión: no como sus destinatarios, sino como operadores de ellas. En el contexto actual del federalismo mexicano descrito brevemente, cabe analizar el primero de los problemas planteados en este trabajo, o sea, lo ordenado por el Congreso de la Unión en el sentido de que las legislaturas locales deberán “expedir las actualizaciones normativas correspondientes” para el debido cumplimiento del CNPCF.

2. Teoría de García Máynez

En el famoso libro *El federalista*, texto fundamental del federalismo norteamericano, Madison, uno de sus autores, plantea una interrogante en relación con el poder que concedió la Constitución de 1787 al gobierno general: ¿el poder del gobierno general es mayor del que debería haber sido? Para esbozar una respuesta examina los distintos poderes conferidos y los divide en seis rubros. El último de ellos se refiere al poder o facultad del gobierno general para establecer medidas y providencias que garanticen la eficacia de todos los demás poderes (Hamilton et al., 1957, p. 169).

Este poder se materializa en los artículos I, sección 8, cláusula 18, y VI de la Constitución norteamericana de 1787, antecedentes de los artículos 73, fracción XXXII y 133 de nuestra carta magna. En su opinión, sin el poder de dictar todas las leyes que sean necesarias y adecuadas para llevar a cabo todos los demás poderes, toda Constitución sería letra muerta. Incluso sostiene que ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios. Dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida la facultad particular que sea necesaria para ejercerlo (Hamilton et al., 1957, p. 193).

En este punto, Hamilton, otro de los autores, señala que las leyes federales, respecto de los objetos enumerados y legítimos de su jurisdicción, se convierten en ley suprema de todo el país, ya que están obligados a cumplirlas todos los funcionarios ejecutivos, legislativos y judiciales de los Estados. Estos funcionarios se convierten en auxiliares del gobierno general para lograr la observancia de las leyes federales (Hamilton, Madison, y Jay, 1957, p. 111). Pero, para que esto así, aclara, las leyes deben estar expedidas conforme a las facultades concedidas por la propia constitución (Hamilton et al., 1957, p. 132). Al respecto, Madison concluye que ese poder es a todas luces necesario y adecuado para realizar los fines indispensables de la Unión, y que si se quiere discutir si ese poder ha de concedérsele al gobierno general, o no, más bien debería discutirse su existencia misma.

En el sistema jurídico mexicano, esta línea de pensamiento fue adoptada por García Máynez para ofrecer una solución ante el conflicto de normas de distinta jerarquía. Según ese autor, este tipo de conflicto se puede presentar en dos escenarios. Por un lado, en el marco de un “orden jurídico simple”, que implica la colisión entre preceptos que pertenecen a un orden jurídico parcial respecto de un sistema más amplio, esto es, entre normas que tienen

un sólo ámbito espacial de vigencia y una sola estructura jerárquica; por otro lado, en el marco de un “orden jurídico complejo”, que conlleva la colisión entre preceptos que pertenecen a varios órdenes jurídicos parciales; o sea, entre normas que tienen distintos ámbitos espaciales de aplicación y distintas estructuras jerárquicas (García Máynez, 2014, p. 51).

En el primer escenario, los conflictos se resuelven fácilmente gracias a la estructura piramidal del derecho; sin embargo, en el segundo, requieren un abordaje de mayor profundidad. Un ejemplo de los conflictos que aquí se presentan sería cuando una norma aplicable en toda la República mexicana se contrapone con una norma aplicable en una entidad federativa. Es decir, cuando una norma que responde a una jerarquía federal colisiona con una norma que responde a una jerarquía local. En opinión de García Máynez, todos los órdenes jurídicos parciales —tanto el federal como los locales— están subordinados a la Constitución del sistema jurídico que los abarca; pero, al mismo tiempo, los órdenes jurídicos parciales locales están supeditados al orden jurídico parcial de la federación; o sea, a las normas expedidas por el órgano legislativo central (García Máynez, 2014, p. 58).

Por ello, cuando exista un conflicto entre una norma federal y una local, ha de prevalecer la primera sobre la segunda. En su opinión, la expresión “ley suprema de toda la Unión” del artículo 133 constitucional equivale a “orden jurídico federal”. De ahí que los órdenes jurídicos locales no solamente están subordinados a la Constitución y a los tratados internacionales, sino también a las leyes federales (García Máynez, 2014, pp. 65, 66, 91; Tesis: 1a./J. 80/2004 (9a), 2004; Tesis: P. VIII/2007 (9a), 2007). Conforme a esta postura, el CNPCF —al haber sido expedido por el legislador federal en el ámbito de sus competencias constitucionales— forma parte de la categoría jurídica “ley suprema”; en consecuencia, las entidades federativas quedan supeditadas a su cumplimiento. De ahí que, efectivamente, los congresos locales deban “expedir las actualizaciones normativas correspondientes”.

A su vez, cabe señalar que la promulgación y publicación del CNPCF no genera colisión alguna, pues, precisamente para evitar este tipo de conflictos normativos, está previsto que su entrada en vigor sea gradual conforme se emitan las respectivas declaratorias de vigencia. En todo caso, los conflictos podrían presentarse si: *a)* el CNPCF inicia su vigencia en el ámbito espacial de que se trate sin que se haya emitido la declaratoria correspondiente, como está previsto en la parte final del artículo Segundo Transitorio (1o. de abril de 2027); *b)* los congresos locales no llevan a cabo las “actualizaciones normativas”; o *c)* no obstante de hacerlas, no sean acordes con lo previs-

to en el CNPCF. En cualquiera de estas situaciones, la solución de García Máynez sería la de aplicar el CNPCF; es decir, que prevalezca el orden jurídico parcial de la federación frente a los órdenes jurídicos parciales de las entidades federativas (Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.), 2012).

3. *Críticas a la teoría de García Máynez*

Para formular una crítica a la teoría de García Máynez es necesario tomar como referencia epistemológica “las estipulaciones del Pacto Federal” contenidas en nuestra carta magna (Maldonado Simán, 1992, p. 822). En primer lugar, es innegable que en el federalismo mexicano es posible aplicar el criterio de jerarquía para solucionar una colisión entre una norma local y una federal. Sin embargo, es una afirmación que debe ser matizada. Evidentemente, en caso de conflicto, las normas expedidas por el Congreso de la Unión prevalecen respecto de las promulgadas por los congresos locales, pero solamente en aquellas materias concurrentes o coincidentes.

Por ejemplo, una ley general tiene un grado superior respecto de una ley emitida por un congreso local en una misma materia (Tesis: IV.2o.A.2 CS (10a.), 2014). En cambio, si el conflicto se presenta fuera de ese contexto, la cuestión no se resuelve conforme al criterio de jerarquía, sino de acuerdo con el de competencia, pues se ha de examinar qué órgano es competente para expedir la norma según el sistema establecido por el artículo 124 (Carpizo y Madrazo, 1991, p. 1710; Tesis: 3a./J. 10/91 (8a.), 1991). En este caso, no existe una violación al principio de supremacía constitucional, ya que el artículo 133 no establece una relación de supra o subordinación de las leyes locales a las leyes federales (Vado Grajales, 2008, p. 242; Tesis: IV.2o.A.1 CS (10a.), 2014).

En segundo lugar, para la subsistencia del Estado federal resulta indispensable que la propia Constitución reconozca y proteja la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas; es decir, materias que sólo puedan ser objeto de regulación por los congresos locales en el marco de los principios constitucionales, y en el marco constitucional y convencional de los derechos humanos (Tesis: P./J. 11/2016 (10a.), 2016). En tercer lugar, y derivado de lo anterior, el federalismo hace necesaria la coexistencia de diversos órdenes normativos agrupados en dos categorías. Por un lado, un orden federal, que comprende las normas expedidas por el congreso general; por otro, diversos órdenes locales, que se integran por las normas expedidas por los congresos estatales. Bajo esta lógica, todos los órdenes

normativos: *a)* están subordinados a uno superior que es el orden constitucional (lo que el artículo 133 denomina “ley suprema”); *b)* son independientes entre sí, por tanto, no existe una relación de subordinación de ningún tipo entre ellos; *c)* tienen un ámbito competencial propio y exclusivo, sin perjuicio de que excepcionalmente existan materias comunes tanto para la federación como para los estados; *d)* conservan una estructura jerárquica interna; y *e)* están diferenciados entre sí por su ámbito territorial de aplicación.

Y, en cuarto lugar, en el Estado federal se ha de garantizar la autonomía de los estados que lo componen, en el sentido de que el gobierno federal no puede interferir en el régimen interior de los estados (Tesis: 2a. CXXVII/2010 (9a), 2011). De este modo, los poderes del gobierno federal no pueden entrometarse en ninguno de los poderes de los gobiernos locales (Tesis: P/J. 112/2009, 2009). Conforme a estos razonamientos, se confirma la hipótesis planteada para esta parte del trabajo en el sentido de que lo previsto por el artículo Décimo Transitorio del CNPCF constituye una franca violación al pacto federal, toda vez que el Congreso de la Unión pretende aplicar *a priori* el criterio de jerarquía —en la forma en que fue entendido por García Máynez— y, así, subordinar a las legislaturas de los estados al imponerles la obligación de “expedir las actualizaciones normativas correspondientes”, a fin de evitar conflictos normativos *a posteriori*.

IV. Problemas de la implementación del CNPCF en el ámbito del derecho civil

Como se dijo antes, con motivo de la reforma al artículo 73 constitucional, aun cuando se trata de las mismas materias —la civil y la familiar—, se crea un doble ámbito competencial: local, en lo que se refiere a las normas de derecho sustantivo; y federal, en lo que se refiere a las normas de derecho adjetivo. Como habría de esperarse, esta diferenciación provoca múltiples problemas jurídicos, pues se antoja difícil que un cuerpo normativo contenga normas puramente sustantivas o normas puramente adjetivas, sobre todo si consideramos que en las materias civil y familiar no opera el principio de aplicación estricta de la ley, como sí ocurre en la materia penal, en la que también existe un código adjetivo nacional.

Esta bifurcación competencial en la que se enmarca el CNPCF ha generado dos fenómenos normativos que merecen nuestra atención. En primer lugar, el estado de interdicción actualmente está regulado por el Código Ci-

vil Federal y por todos los códigos civiles y/o familiares de las entidades federativas de la República mexicana, con excepción del aplicable en Ciudad de México. Sin embargo, el artículo décimo noveno transitorio del CNPCF deroga “todas aquellas disposiciones que establezcan procedimientos de interdicción, cuyo efecto sea restringir la capacidad jurídicas de las personas mayores de 18 años”.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, dentro de los procedimientos civiles no contenciosos en vía de jurisdicción voluntaria, el CNPCF regula la “designación de apoyos extraordinarios”. Sin embargo, los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica no están previstos en el Código Civil Federal ni en los códigos civiles y/o familiares de las entidades federativas de la República mexicana, con excepción del aplicable en Ciudad de México. Esta situación, como quedó demostrado en el apartado anterior, constituye una violación al pacto federal y, por ende, trastoca la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas, ya que el Congreso general pretende que los congresos locales: *a)* deroguen todas aquellas disposiciones relativas al estado de interdicción; *b)* reformen las disposiciones que sean necesarias —por ejemplo, las relacionadas con la tutela y la capacidad—; e *c)* incorporen los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica de la misma forma en que lo ha hecho el CNPCF.

En este sentido, la hipótesis a contrastar en esta parte del trabajo consiste en que la supresión del estado de interdicción y la instauración del sistema de apoyos, en la forma en que lo ha hecho el CNPCF y que el Congreso general pretende que lo hagan los congresos locales, deja desprotegidas a las personas con discapacidad, principalmente a aquellas que no pueden gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad por sí mismas o por algún medio que la supla, o bien, cuya voluntad que no pueda ser conocida por ningún medio, lo cual atenta contra lo previsto en el artículo 12 de la Convención.

1. Modelos normativos relativos a la incapacidad

Antes que nada, es necesario recordar la diferencia entre dos conceptos jurídicos fundamentales del derecho civil que recientemente —gracias a la jurisprudencia— también se han proyectado en el plano de los derechos humanos; me refiero a la capacidad jurídica y a la capacidad natural. La primera se divide en capacidad de goce (la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones) y en capacidad de ejercicio (la aptitud para ejercitar derechos, cumplir obligaciones y comparecen en juicio por derecho propio) (Domínguez

Martínez, 1994, p. 574; Rico Álvarez y Garza Bandala, 2005, p. 105; Rojina Villegas, 2010, p. 158). La segunda es la aptitud de autogobernarse, o sea, la disposición de la persona para ser dueña de los propios actos; hallarse en su cabal juicio (Domínguez Martínez, 2020, p. 24). De este modo, con base en la lógica que tradicionalmente ha inspirado las disposiciones que regulan la capacidad podemos deducir las siguientes reglas generales: *a)* todas las personas tienen capacidad de goce; *b)* todas las personas, mayores de edad, tienen capacidad de ejercicio; y *c)* todas las personas menores de edad tienen incapacidad de ejercicio, pues requieren de un representante para actuar en el mundo jurídico. Al respecto, conviene precisar que estas reglas, en tanto que generales, comportan sus propias excepciones; y a su vez, que la capacidad natural —fuera del caso de los menores de edad— no puede enunciarse *a priori* conforme a una fórmula general, ya que depende de la situación particular y concreta en la que se halle la persona en el momento de otorgar el acto de que se trate.

Debido al problema que es objeto de estudio en esta parte del trabajo, por ahora sólo centraremos nuestra atención en la capacidad de ejercicio. En este sentido, en el sistema jurídico mexicano es posible identificar tres modelos normativos respecto a la incapacidad de ejercicio de las personas mayores de edad. En primer lugar, un modelo que se basa en la sustitución de la voluntad; esto es, bajo la lógica de todo/nada, el tutor sustituye en todo al incapaz, quien queda jurídicamente relegado o dependiente de la representación del tutor para el ejercicio de sus derechos. Hoy en día, todas entidades federativas —con excepción de Ciudad de México— siguen este modelo, aunque la SCJN considera que se trata de un modelo paternalista y asistencialista que carece de una perspectiva de derechos humanos, pues afecta derechos como el de acceso a la justicia, de igualdad y no discriminación, de debido proceso, de privacidad, de libre expresión, de inclusión a la sociedad, entre otros (SCJN, 2022, pp. 83, 213). Como dato particular, cabe mencionar que el artículo 44 del Código Civil del Estado de Zacatecas reconoce y regula el estado de interdicción, pero no adopta el modelo de la sustitución.

En segundo lugar, un modelo que atiende a las características y condiciones individuales de la persona; es decir, conforme a un criterio de gradualidad pretende evitar que la incapacidad sea absoluta y, en consecuencia, que la representación sea en todo caso necesaria. De este modo, el juez determina los actos que la persona puede otorgar por sí misma y los actos que requiere de la representación del tutor, en función del nivel de competencia de aquella y bajo la idea de ser lo menos restrictivo posible. Este modelo solamente

fue adoptado en Ciudad de México (no lo hizo ninguna otra entidad federativa), ya que el 17 de enero de 2002 se publicó en la GODF el decreto por el cual se reformaron, entre otros, los artículos 462 del CCDF, y 904, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

A pesar de la asunción de este segundo modelo en el marco normativo de Ciudad de México, ocurrieron dos situaciones. Por un lado, las sentencias que declaraban el estado de interdicción seguían dictándose conforme al modelo anterior; por otro, la SCJN consideró que el hecho de determinar los actos personalísimos que la persona puede otorgar por sí misma no es suficiente para aceptar el modelo legal que permite establecer la diversidad funcional específica (Tesis: 1a. CCCXLIV/2013 (10a.), 2013). En este contexto, la SCJN emitió una emblemática sentencia con motivo del Amparo Indirecto 4/2021, el 16 de junio de 2021, por la que declaró inconstitucionales e inconventionales, entre otros, los artículos 467 y 904 antes citados, al considerar que violan el derecho a la igualdad y la no discriminación previstos en los artículos 1o. de la Constitución y 12 de la Convención. En la jurisprudencia derivada de esa sentencia se sostiene que la interdicción no es una respuesta jurídica válida y apropiada para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad, es decir, que la figura de la interdicción no es armonizable con la referida Convención y, además, que genera un mensaje discriminatorio y estigmatizante en la sociedad. Por tanto, en estos casos se debe adoptar el nuevo modelo social y de derechos humanos acogido en la Convención (Tesis: 1a./J. 142/2022 (11a.), 2022).

En tercer lugar, un modelo social o de asistencia en la toma de decisiones; esto es, bajo la premisa de que la discapacidad debe ser tratada con un enfoque de derechos humanos, el sistema jurídico debe reconocer la capacidad jurídica plena de todas las personas. Esto significa que no hay razón suficiente que justifique la negativa para que las personas con discapacidad participen en la vida jurídica y ejerciten sus derechos por ellas mismas (Tesis: 1a. CCCXLI/2013 (10a.), 2013; Tesis: 1a./J. 144/2022 (11a.), 2022; Tesis: 1a./J. 140/2022 (11a.), 2022). Este modelo supone pasar de un modelo médico, que se centra en las características específicas de la persona (deficiencias o limitaciones), a un modelo que se preocupa en identificar y eliminar los obstáculos (barreras sociales o del entorno), y que limitan a las personas con discapacidad para interactuar en igualdad de oportunidades que los demás. Se trata de un modelo que busca implementar los ajustes que permitan lograr el mayor grado de autonomía posible a partir de dotar

a la persona de los apoyos necesarios, en lugar de simplemente optar por la incapacidad (SCJN, 2022, pp. 28, 77, 110, 111).

La base normativa fundamental del modelo lo constituye el artículo 12 de la Convención:

Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.
3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos.

Este modelo fue adoptado por el CNPCF, al regular la “designación de apoyos extraordinarios”, de los artículos 445 a 455, y por el CCDF al prever la “designación anticipada de apoyos” y la “designación ordinaria de apoyos”, del artículo 24 A al artículo 24 O. Al respecto, cabe insistir que la única entidad federativa que contempla el sistema de apoyos es Ciudad de México. Zacatecas, por ejemplo, modificó el artículo 44 de su Código Civil para establecer que las personas con discapacidad podrán ejercer derechos y cumplir obligaciones mediante el apoyo de sus representantes; sin embargo, ese cuerpo normativo no regula la designación de apoyos.

2. *Sistemas de apoyos*

Si el modelo social tiene como prioridad identificar y eliminar las barreras sociales o del entorno que limitan a las personas con discapacidad para ejercer sus derechos y, en general, para desarrollar su vida de manera plena, los “apoyos” constituyen los medios que permiten eliminar dichas barreras sin necesidad de recurrir a esquemas de sustitución o de representación. En este sentido, el o los apoyos no son iguales para todas las personas ni pueden ser establecidos a través de fórmulas generales. Por el contrario, son es-

pecíficos e individuales, pues dependen de diversos factores, tales como: *a)* el tipo de derecho que se quiere ejercer, por ejemplo, no será el mismo apoyo si se quiere ejercer el derecho a la movilidad o el derecho de igualdad ante la ley; *b)* el tipo y nivel de discapacidad considerando la diversidad funcional de la persona, por ejemplo, la discapacidad física implica apoyos diversos que la discapacidad intelectual; *c)* las barreras concretas que la persona enfrenta en su entorno; y *d)* otras condiciones de vulnerabilidad que afectan a la persona (SCJN, 2022, p. 45). En consecuencia, los apoyos admiten ser clasificados en tres categorías: *a)* asistencia humana o animal; *b)* asistencia técnica o tecnológica; y *c)* uso de objetos o instrumentos (art. 24 D, CCDF).

Ante la diversidad de apoyos, por el tema que ocupa nuestra atención, sólo nos enfocaremos en los relacionados con la capacidad de ejercicio. En el plano internacional, el numeral 3o. del artículo 12 de la Convención establece que se deberán adoptar las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica. Por su parte, el numeral 4o. del mismo precepto señala que en las medidas relativas a la capacidad de ejercicio deben existir salvaguardias con la intención de evitar los abusos. Estas salvaguardias deberán asegurar que: *a)* las medidas relativas a la capacidad de ejercicio respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona; *b)* no exista conflicto de intereses e influencia indebida; *c)* sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona; *d)* se apliquen en el plazo de tiempo más corto posible; y *e)* estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad u órgano jurisdiccional (art. 24 G, CCDF).

En el ámbito nacional, como se dijo anteriormente, los apoyos relacionados con la capacidad de ejercicio están previstos en el CNPCF. A nivel local, la única entidad federativa que ha emitido una normativa de estos es Ciudad de México, en virtud de la reforma al CCDF, en 2024. Conforme a este marco normativo, y en atención a su designación, es posible establecer la siguiente clasificación: *a)* designación anticipada de apoyos; *b)* designación ordinaria de apoyos; y *c)* designación extraordinaria de apoyos.

A. Designación anticipada de apoyos

La designación anticipada de apoyos está regulada en el Capítulo Primero, del Título Primero Bis, del Libro Primero del CCDF. Bajo el presupuesto de que la designación debe recaer en una o varias personas para el ejerci-

cio de la capacidad jurídica (asistencia humana), puede hacerla cualquier persona mayor de 18 años ante notario. De su regulación conviene resaltar los siguientes aspectos: *a)* la escritura deberá contener la forma, alcance, duración y directrices que deberán cumplir las personas designadas; el momento o las circunstancias para que las directrices entren en vigor, y las salvaguardias que decidan establecerse; *b)* una vez hecha la designación admite ser revocada; *c)* es dable que se nombren sustitutos para el caso de que la persona designada en primer lugar no pueda realizar la función de apoyo por muerte, excusa, remoción, no aceptación o relevo; *d)* si la persona designada decide separarse del encargo deberá notificarlo a la persona apoyada con la debida oportunidad, de acuerdo con la naturaleza del negocio o acto de que se trate; y *e)* si la persona designada abandona sus funciones sin dar la oportunidad de que se haga un nuevo nombramiento, será responsable de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a la persona apoyada o a terceros.

B. Designación ordinaria de apoyos

La designación ordinaria de apoyos también está prevista en el Capítulo Segundo, del Título Primero *Bis*, del Libro Primero del CCDF. En este caso, a diferencia del anterior, la designación no solo es para el ejercicio de la capacidad jurídica sino, en general, para permitir el pleno desarrollo de la personalidad. Por tal motivo, el artículo 24 E establece apoyos tanto para la comunicación como para la movilidad. Si se trata de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica (para el otorgamiento de actos jurídicos), también tiene como presupuesto que la designación debe recaer en una o varias personas (asistencia humana), pero en este caso puede hacerla cualquier persona mayor de 16 años en escrito privado o en escritura pública, lo que depende del valor del negocio (el artículo 24 G copia prácticamente lo previsto por el artículo 2555, la fracción II, incluso la alusión a “la unidad de cuenta de la Ciudad de México”, ya inexistente).

De su previsión legal sobresale lo siguiente: *a)* la escritura deberá indicar la persona o personas, físicas o morales, designadas como apoyo; las funciones que desempeñarán; la duración del nombramiento, y las salvaguardias que en su caso se decidan establecer; *b)* una vez hecha la designación, admite ser revocada; *c)* si la persona designada decide separarse del encargo deberá notificarlo a la persona apoyada con la debida oportunidad, de acuerdo con la

naturaleza del negocio o acto de que se trate; *d*) si la persona designada abandona sus funciones sin dar la oportunidad de que se haga un nuevo nombramiento, será responsable de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a la persona apoyada o a terceros; *e*) las obligaciones de la persona designada como apoyo están puntualmente previstas; *f*) se prevé que la persona apoyada será plenamente responsable de los actos realizados con apoyo, a menos que se acredite el incumplimiento doloso o culposo de las obligaciones de la persona designada; y *g*) se admite la posibilidad de que personas morales que no tengan finalidad lucrativa y cuyo fin primordial sea desempeñar medidas de apoyo ordinario puedan desempeñarse como tales.

C. Designación extraordinaria de apoyos

La designación extraordinaria de apoyos está regulada en la Sección Tercera, del Capítulo I “De la jurisdicción voluntaria”, del Título Segundo “Procedimientos civiles no contenciosos”, del Libro Tercero “De la justicia civil”, del CNPCF. Bajo el presupuesto de que la designación debe recaer en una o varias personas para el ejercicio de la capacidad jurídica (asistencia humana), la realiza el juez civil o familiar cuando no se pueda conocer la voluntad de la persona por ningún medio y no hubiese hecho una designación ordinaria ni anticipada.

Del conjunto de disposiciones que regulan la figura destaca lo siguiente: *a*) la resolución judicial deberá contener la temporalidad, alcances y responsabilidades de la persona designada como apoyo; las salvaguardias que se estimen pertinentes y, en su caso, los avisos administrativos que procedan; *b*) para la elección de la persona de apoyo el juez tomará en cuenta las preferencias manifestadas previamente; las relaciones de convivencia, confianza, amistad, cuidado o la relación de parentesco, y de no ser posible conforme a lo anterior, elegirá a una persona moral del registro que se lleve para tal efecto; *c*) cualquier persona tiene legitimación para solicitar la designación extraordinaria de apoyo; *d*) la persona designada tiene la obligación de realizar su función de acuerdo con la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de la persona con base en las fuentes de información que resulten pertinentes, y de hacer los esfuerzos necesarios para conocer la voluntad y preferencias de la persona apoyada; *e*) si la persona apoyada llegase a manifestar su voluntad y preferencias, la persona de apoyo debe dar aviso al juez para que se revoque o modifique su designación; *f*) el juez debe llevar

a cabo revisiones periódicas para determinar si la situación que dio origen a la designación sigue vigente, o no; y g) no pueden ser personas de apoyo aquellas con quien la persona apoyada tenga conflicto de intereses.

3. *El modelo de sustitución de la voluntad (tutela) vs. el modelo social o de asistencia (apoyos)*

Antes de la reforma al CCDF en virtud del decreto publicado en la GOCM el 29 de noviembre de 2024, estaban previstas dos causas de incapacidad de ejercicio: por minoría de edad y por estado de interdicción. Al respecto, conviene citar lo que preveía el artículo 450 antes de la reforma:

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla.

En el caso de la fracción II, el juez de lo familiar nombraba un tutor para que representara al incapaz lo cual, como se dijo, fue considerado como un modelo carente de una perspectiva de derechos humanos. Esta situación que ya fue tratada en apartados anteriores; por ende, ahora nos interesa analizar el alcance normativo que tenía esa fracción.

La estructura lógica de esta porción normativa era de tipo condicional: “Si «A» y «B», entonces «C»”. “A” se refería a las *causas* que conjunta, alternativa e indistintamente podían presentarse: a) persona mayor de edad con una enfermedad reversible o irreversible; o b) persona mayor de edad con alguna discapacidad. “B” se refería al *efecto* que eventualmente podía producirse por cualquiera de las causas antes mencionadas: que la persona no pudiese gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad por sí misma o por algún medio que la supliría. Por su parte, “C” aludía a la *consecuencia jurídica* de la norma; la incapacidad tanto natural como de ejercicio. Consecuentemente, el alcance normativo de la disposición dependía del valor —verdadero o falso— que tuviese “B”.

De este modo:

- a) Si la persona mayor de edad padecía una enfermedad reversible o irreversible, pero, no obstante, *sí* podía gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, entonces “B” tenía un valor falso. Por ende, no había lugar a ninguna de las referidas incapacidades.
- b) Si la persona mayor de edad tenía alguna discapacidad, pero, no obstante, *sí* podía gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, entonces “B” tenía un valor falso. Por ende, no había lugar a ninguna de las referidas incapacidades.
- c) Si la persona mayor de edad padecía una enfermedad reversible o irreversible, misma que le impedía gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, entonces “B” tenía un valor verdadero. Por tanto, tenía incapacidad natural una vez que el juez declarase el estado de interdicción o incapacidad de ejercicio.
- d) Si la persona mayor de edad tenía alguna discapacidad, misma que le impedía gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, entonces “B” tenía un valor verdadero. Por tanto, tenía incapacidad natural una vez que el juez declarase el estado de interdicción o incapacidad de ejercicio.

Este ejercicio demuestra, en primer lugar, que desde el modelo anterior la incapacidad y la discapacidad han sido conceptos distintos; en segundo lugar, que lo relevante para determinar la incapacidad de ejercicio era el efecto, esto es, la imposibilidad de gobernarse, obligarse o manifestar la voluntad, no la causa que lo provocaba. Por tanto, desde nuestro punto de vista, el texto de la fracción II del artículo 450 no discriminaba de ninguna manera a las personas con discapacidad (Sánchez Barroso, 2023, p. 410). En otras palabras, ni la enfermedad ni la discapacidad, por sí mismas, justificaban la incapacidad de ejercicio de la persona.

Por lo que hace a la discapacidad, a esto se refiere precisamente el numeral 2o. del artículo 12 de la Convención: “Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”. Sin embargo, por congruencia lógica, debe aceptarse que tanto la enfermedad como la discapacidad podían provocar que una persona no consiguiera gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad: ni por sí misma ni a través de algún medio que la supliera y, por ende, no fuese posible la participación de los apoyos conforme al numeral 3o. del artículo 12 de la Convención: “Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las per-

sonas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”.

Tan absurdo sería sostener que la discapacidad *per se* implica una restricción a la capacidad de ejercicio (Tesis: 1a. XLII/2019 (10a.), 2019), como afirmar que todo tipo de discapacidad —sobre todo, mental o intelectual— puede ser superada a través de los apoyos. Respecto de esto último, evidentemente habría ocasiones en que sí; pero también habría veces en que no; esto dependía del caso concreto en función del tipo y nivel de discapacidad de la persona considerando su diversidad funcional.

Por lo que hace al nuevo modelo social o de asistencia para la toma de decisiones, es necesario analizar el texto vigente de la fracción II del artículo 450 del CCDF para entender cómo ha sido implementado por CNPCF y el CCDF:

Artículo 450. La capacidad de ejercicio de las personas físicas se sujeta a lo siguiente:

[...]

II. Las personas mayores de edad, cuya voluntad no pueda ser conocida por ningún medio, aun después de haber realizado esfuerzos reales, considerables y pertinentes y de haberles prestado las medias de accesibilidad y ajustes razonables, ejercitarán sus derechos por medio de apoyo ordinario que hubieren designado previamente y en caso de que no lo hubieran designado deberán recibir apoyo extraordinario de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y en ambos caso *así* sus correspondientes salvaguardias para facilitar el ejercicio de sus derechos.

Si bien esa porción normativa conserva una estructura lógica de tipo condicional, el legislador ha prescindido de uno de los elementos normativos que antes estaban presentes (las causas: la enfermedad y la discapacidad). Además, ha cambiado el valor o contenido de las premisas. En este sentido, la estructura del enunciado reza de la siguiente manera: “Si «A», entonces «B»”.

“A” se refiere al *efecto* que eventualmente puede producirse, con independencia de la causa o causas que lo produzca; que la voluntad de una persona no pueda ser conocida por ningún medio, aun después de haber realizado esfuerzos reales, considerables y pertinentes y de haberles prestado las medias de accesibilidad y ajustes razonables. “B” alude a la *consecuencia jurídica* de la norma; que las personas ejercitarán sus derechos por medio un apoyo ordinario o extraordinario, según sea el caso.

Como se advierte, la reforma a la fracción II artículo 450 conlleva un giro en cuanto a la forma de concebir la incapacidad. El efecto, *mutatis mutandis*, se mantiene; el cambio sustancial está en la consecuencia jurídica. Antes era la incapacidad tanto natural como de ejercicio; ahora, consiste en la participación de un apoyo ordinario o extraordinario. En este orden de ideas, hoy en día, en Ciudad de México —de acuerdo con la línea trazada por el CNPCF— no es posible que una persona mayor de edad sea declarada en estado de interdicción y, por ende, con incapacidad de ejercicio. Todo parece indicar que el sistema de apoyos —que toma el lugar que antes tenía la tutela— tendrá cabida en dos escenarios distintos: el primero, cuando la persona sí pueda manifestar su voluntad, pero solicita o estima necesario un apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica, como está previsto en el artículo 23 del CCDF; el segundo, cuando la persona no pueda manifestar su voluntad, según lo previsto en la fracción II del artículo 450.

En nuestro concepto, el primer escenario no presenta grandes problemas, al contrario, constituye un avance legislativo muy importante, pues ya no es necesario recurrir al modelo anterior en que la persona enferma o discapacitada era sustituida por otra en todo lo relativo a su vida jurídica. Sin embargo, el segundo escenario nos provoca una interrogante de índole práctico que echa raíces en la esencia misma del derecho privado: ¿la persona de apoyo tiene facultades de representación?

Si se contesta afirmativamente, entonces implicaría asumir, justificar y aceptar las premisas del modelo que se basa en la sustitución de la voluntad —aunque con otra nomenclatura y con un régimen jurídico más precario en comparación del que tenía la tutela—. Si se contesta de manera negativa, entonces se dejan de lado y fuera de toda protección jurídica a las personas que por ningún modo pueden manifestar su voluntad, tales como las personas que padecen Alzheimer en etapa avanzada o se encuentran en estado vegetativo.

Desde nuestro punto de vista, la persona de apoyo no tiene facultades para representar a la persona apoyada, lo cual reafirma la hipótesis de investigación anteriormente planteada en el sentido de que el sistema de apoyos deja desprotegidas a aquellas personas que no pueden manifestar su voluntad por sí mismas. Las razones son las siguientes: en primer lugar, el modelo social o de asistencia para la toma de decisiones —que prima en el CNPCF y en el CCDF— parte de la idea de que es preferible dotar a la persona de los apoyos necesarios para lograr el mayor grado de autonomía posible, en vez de restringir el ejercicio de su capacidad que haga forzoso acudir

a la figura de la representación y; en segundo lugar, no hay disposición alguna que así lo prevea expresamente. Por ejemplo, en el caso de la tutela, el artículo 537, fracción V, del CCDF establece que el tutor tiene la facultad de representar al incapacitado. En ese sentido, el legislador prevé un régimen normativo particular respecto de su actuación al distinguir entre: *a)* actos que puede otorgar sin necesidad de autorización judicial; *b)* actos que puede otorgar previa autorización judicial; y *c)* actos que de ninguna manera puede otorgar, todo esto con independencia de su obligación de rendir cuentas y de garantizar el fiel desempeño de su cargo. En el caso de la persona de apoyo, no existe nada de esto.

En suma, estimamos que el derecho mexicano debe establecer un equilibrio entre dos posturas normativas extremas. Por un lado, el modelo que se basa en la representación sustituyendo la voluntad de la persona; por otro, el modelo que se basa en el acompañamiento desestimando la representación para el ejercicio de la capacidad jurídica. Para lograr ese equilibrio será preciso determinar si la persona puede manifestar su voluntad por sí misma, o no; si puede hacerlo —con mayor o menor dificultad, de un modo o de otro— tendrá cabida el sistema de apoyos con toda su proyección jurídica; pero si no puede hacerlo de ninguna manera, entonces tendrá cabida el sistema que permite que la persona sea representada por su tutor para el ejercicio de su capacidad jurídica. Sólo de esta manera se pueden proteger los derechos humanos de las todas personas enfermas o con discapacidad.

V. Referencias

- Bachelet, M. (2020). Principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Access-to-Justice-SP.pdf
- Badía, J. F. (1976). El federalismo. *Revista de Estudios Políticos*. (206, 207). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1704469.pdf>
- Burgoa Orihuela, I. (1973). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa.
- Carpizo, J. (1982). *La Constitución mexicana de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmliui/handle/123456789/12728>
- Carpizo, J. (2019). *Estudios constitucionales*, Porrúa.

- Carpizo, J., y Madrazo, J. (1991). *Derecho constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9263>
- Chaires Zaragoza, J. (2024). ¿El federalismo importa? Un análisis sobre la viabilidad del federalismo en México. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25(51), e18370. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.18370>
- Domínguez Martínez, J. A. (1994). *Derecho Civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*. Porrúa.
- Domínguez Martínez, J. A. (2020). *Incapacidad de ejercicio y discapacidad. Fijación de conceptos, esencial, alcances, relaciones, confusiones*. Procesos Editoriales.
- García Máynez, E. (2014). *Introducción a la lógica jurídica*. Fontamara.
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J. (1957). *El federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado Simán, B. (1992). Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 25(75). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1992.75.2995>
- Quiroz Acosta, E. (1999). *Lecciones de derecho constitucional I*. Porrúa.
- Rico Álvarez, F. y Garza Bandala, P. (2005). *Teoría general de las obligaciones*. Porrúa.
- Rojina Villegas, R. (2010). *Compendio de derecho civil I. Introducción, personas y familia*. Porrúa.
- Sánchez Barroso, J. A. (2023). La incapacidad y la discapacidad en la función notarial a propósito del amparo en revisión 702/2018. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 73(287), 393-418. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2023.287.87085>
- Serna de la Garza, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2022). *Protocolo para juzgar con perspectiva de discapacidad*. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-04/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20de%20Discapacidad.pdf>
- Tesis: 3a./J. 10/91 (8a.) (1991). *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/207030>
- Tesis: P./J. 142/2001 (9a) (2002). *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/187982>

- Tesis: 1a./J. 80/2004 (9a) (2004). *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/180240>
- Tesis: P. VIII/2007 (9a) (2007). *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172667>
- Tesis: P./J. 112/2009 (9a) (2009). *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165846>
- Tesis: 2a. CXXVII/2010 (9a) (2011). *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163197>
- Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.) (2012). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002065>
- Tesis: 1a. CCCXLIV/2013 (10a.) (10a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005124>
- Tesis: 1a. CCCXLI/2013 (10a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005136>
- Tesis: IV.2o.A.2 CS (10a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008026>
- Tesis: IV.2o.A.1 CS (10a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008027>
- Tesis: P./J. 11/2016 (10a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012593>
- Tesis: 1a. XLII/2019 (10a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019957>
- Tesis: 1a./J. 142/2022 (11a.) (2013). *Semanario Judicial de la Federación*. Undécima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025583>
- Tesis: 1a./J. 144/2022 (11a.) (2022). *Semanario Judicial de la Federación*. Undécima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025602>
- Tesis: 1a./J. 140/2022 (11a.) (2022). *Semanario Judicial de la Federación*. Undécima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025605>
- Vado Grajales, L. O. (2008). La jerarquía de las normas locales. Una lectura crítica de Eduardo García Máynez. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 9(18). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2008.18.5833>

Cómo citar



IIJ-UNAM

Sánchez Barroso, José Antonio, “Apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica en el marco del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Problemas constitucionales y civiles de su implementación”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 27, núm. 55, julio-diciembre de 2026, e20195. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2026.55.20195>

APA

Sánchez Barroso, J. A. (2026). Apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica en el marco del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Problemas constitucionales y civiles de su implementación. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 27(55), e20195. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2026.55.20195>