

Asunto: Iniciativa

Querétaro, Qro., a5 de septiembre de 2014

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en ejercicio de la facultad conferida por los artículos 18 fracción V de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 16 fracción XV de la Ley de Derechos Humanos, presenta a la LVII Legislatura **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO**, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por mandato del Artículo Transitorio Noveno de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, se obliga a la derogación de todas aquellas disposiciones que sean contrarias a las modificaciones constitucionales realizadas; en el mismo sentido, el Transitorio Tercero de la Reforma al Título Primero de la Constitución Política del Estado de Querétaro del 27 de septiembre del 2013, establece:

“La Legislatura del Estado, a efecto de armonizar las reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, modificará las disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro las demás relativas y aplicables en la materia, en un plazo máximo de un año contado a partir de la publicación de la presente Ley.”

El cumplimiento de dichas obligaciones sigue pendiente, a pesar de representar uno de los mayores avances en la protección de los Derechos Fundamentales en México. La función legislativa debe ser dinámica, progresiva e incluyente en la creación o modificación de normas que fomenten y garanticen la protección de los derechos y libertades de todas las personas.

La Constitución Federal y los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en diversos tratados internacionales, son el marco de referencia conforme al cual se edifica la normatividad local en las entidades federativas, lo que deriva en mandatos de acciones positivas de desarrollo legislativo; como Ley Fundamental y base del Orden Jurídico del Estado, al adecuarse a la realidad histórica mediante reformas sustanciales, exige el cumplimiento de obligaciones específicas de armonización para las autoridades legislativas locales.

La exigencia anterior, implica la realización de acciones concretas y vinculantes en el desarrollo de la función legislativa, dirigidas a ejecutar aquello a lo que se encuentra constitucionalmente obligado. Su omisión impide la eficaz aplicación de la Ley Fundamental, así como la garantía y respeto de los Derechos Humanos.

Por este motivo, resulta urgente y necesario acatar lo dispuesto por las citadas reformas y sus transitorios, dentro de lo cual se encuentra, **adecuar la legislación local al contenido del Artículo 1º de la Constitución Federal que obliga a todas las autoridades mexicanas a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos y prohíbe que el ejercicio de dichos derechos se vea afectado por cualquier tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, como es el caso del estado civil.**

En razón de lo anterior, el 4 de junio del 2014, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro presentó INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE QUERÉTARO, con el objeto de armonizar la legislación local al contenido constitucional en materia de prohibición a la discriminación.

Fortaleciendo la urgencia y necesidad de garantizar los Derechos Fundamentales en la Entidad, el 25 de agosto del mismo año, se propuso mediante una Ampliación a la citada Iniciativa, la sustitución del vocablo “matrimonio” por “Unión Civil” en la normatividad local, ya que el primero tiene un sentido limitativo, excluyente y restringe el derecho de toda persona a tener un estado civil de casado o casada.

El Proyecto de Iniciativa del 4 de junio y su Ampliación del 25 de agosto, así como el presente Proyecto de Iniciativa, tienen como finalidad armonizarlas leyes secundarias con la Reforma Constitucional en Derechos Humanos de junio del 2011, en observancia del párrafo quinto del artículo 1 de la Constitución Federal:

*“...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el **estado civil** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas...”*

El **estado civiles** una condición jurídica reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al restringirse el derecho de estar casado o casada por parte de la autoridad administrativa, se perfeccionan diversas situaciones discriminatorias que conculcan los Derechos Fundamentales. Es un atributo de la personalidad y parte del derecho a la identidad personal, que crea lazos legalmente reconocidos, adquiriendo mediante dicha unión civil, nuevos derechos y obligaciones.

La Legislación Civil vigente restringe el acceso, reconocimiento y protección nacional e internacional al estado civil y limita el ejercicio de dicho derecho, que debe estar a disposición de todas las personas. Lo anterior, obliga a algunas personas a demandar a las autoridades para ejercer y materializar un derecho fundamental; **que una resolución judicial ordene a la autoridad administrativa a garantizar a determinada persona en un caso en concreto, el derecho de tener un estado civil de casado o casada, no exime de la obligación legislativa de regular y armonizar en el ámbito local la prohibición de toda discriminación para poder contar con dicho atributo.**

Cuando autoridades judiciales federales sentencian la violación a Derechos Humanos de determinadas personas que deseen contraer un vínculo legal, se constituye una restricción al ejercicio de los mismos, que están reconocidos y garantizados constitucional e internacionalmente. Atendiendo al control difuso de la constitucionalidad, todas las autoridades están obligadas al cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 3 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Querétaro que a la letra dice:

“...El Estado adoptará medidas que garanticen la no discriminación del individuo...”

Todas las personas, por disposición de la Ley Fundamental y por compromiso internacional del Estado Mexicano, tienen derecho a contar con normas protectoras de Derechos Fundamentales en el ámbito local, sin la necesidad de recurrir a la vía jurisdiccional por vacíos legales discriminatorios, derivado de la falta de armonización legislativa.

La Real Academia de la Lengua Española establece el concepto de “estado civil” con las siguientes definiciones:

“...estado.

(Del lat. status).

1. m. Situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar.

2. m. Cada uno de los estamentos en que se dividía el cuerpo social; como el eclesiástico, el de nobles, el de plebeyos, etc.

3. m. Clase o condición a la cual está sujeta la vida de cada uno.

4. m. estado civil.

...

~ civil.

1. m. Condición de cada persona en relación con los derechos y obligaciones civiles.

2. m. Condición de soltería, matrimonio, viudez, etc., de un individuo...

...civil.

(Del lat. *civilis*).

1. adj. **ciudadano** (// perteneciente a la ciudad o a los ciudadanos).
 2. adj. Sociable, urbano, atento.
 3. adj. Que no es militar ni eclesiástico o religioso. *Aviación civil* *Cementerio civil*
 4. adj. Der. Perteneciente o relativo a las relaciones e intereses privados en orden al estado de las personas, régimen de la familia, sucesiones, condición de los bienes, contratos y responsabilidad por daños. Ley, acción, pleito, demanda civil
- casarse por lo ~.**

1. loc. verb. Contraer matrimonio **civil...**”

En atención a las definiciones citadas, el estado civil es una condición legal en la que se ubica al ser humano dentro de la sociedad, que en suma con otros atributos contribuye a formar su identidad personal; el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aluda a su existencia como objeto de discriminación, obliga a que se acceda al mismo mediante garantías universales.

El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos define discriminación como:

“Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.”

En el ámbito internacional, diversos instrumentos prohíben la discriminación y promueven el Derecho de Igualdad ante la Ley comola Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 2 y 7), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 3 y 26) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24). De acuerdo al contenido de dichos derechos, en supuestos de hecho iguales, el tratamiento jurídico debe atender a la misma protección.

La libertad de decisión y el derecho de autodeterminación se consolidan en un acto que constituye el estado civil casada o casado mediante el cual se crea un vínculo legal que genera derechos y obligaciones, que se traducen en beneficios expresivos y materiales, económicos y no económicos, que las leyes determinan; lo que merece protección para todas las personas en términos de igualdad.

Existen diversas formas de materializar una discriminación, puede ser mediante una distinción, exclusión, restricción o preferencia tanto de carácter legislativo en determinada norma, como jurisdiccional en una resolución, administrativo en un acto de autoridad o simplemente de naturaleza práctica en la vida cotidiana al brindar ciertas preferencias a un grupo determinado que puede acceder a ciertos beneficios, excluyendo a otro grupo de gozar de los mismos.

El vínculo de dos personas que desean contar con una situación legal determinada, debe ser establecida en un escenario de igualdad, como reconocimiento social, cultural y jurídico que tiene como fin fomentar un marco de protección mutua entre las personas y la Unión Civil puede ser la única forma reconocida en el Sistema Jurídico Mexicano para acceder al estado civil casado o casada, sin discriminación.

El hecho de que el acceso al estado civil, como atributo de la personalidad, esté restringido por omisión o exclusión legislativa, es un acto discriminatorio, ya que dicha figura jurídica es independiente de cualquier condición, al ser parte de los Derechos Humanos de cada persona.

Una vez identificado el significado del concepto “estado civil” y resaltando la importancia de modificar su regulación, conforme al principio de progresividad, inclusión y no discriminación, es necesario desvincularlo de otros derechos con los que se relaciona:

1. **Derecho de cada persona de decidir el número y espaciamiento de los hijos**, de conformidad al artículo 4 de la Constitución Federal, **toda persona en lo individual, tiene dicha libertad que se puede ejercer de manera libre, responsable e informada**; lo que no implica que el objeto se agenerar un estado civil, tener hijos o hijas, pudiendo existir uno sin el otro (estado civil de casado/casada sin hijos/hijas o viceversa), además de que el ejercicio de un derecho, no obliga ni restringe al de otro.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, determina claramente la separación de conceptos que antes se consideraban indisolublemente unidos, como los de familia, matrimonio y procreación.

2. El **derecho de adopción, no** es exclusivo de las personas casadas y los recursos legales para su ejercicio y concesión, están subordinados a que se garanticen los Derechos Humanos del adoptado, atendiendo al principio del interés superior de la niñez a fin de lograr su desarrollo integral. El Estado, es el ente con la potestad de decidir conceder, la adopción a un solicitante determinado, con independencia de su estado civil y otras condiciones objeto de discriminación.

La posibilidad fáctica de una persona de concebir y/o adoptar hijos(as) es producto de su voluntad o decisión, por lo que el derecho de contar con un estado civil específico es un derecho diferente de origen constitucional diverso.

Se hace indispensable separar a los menores de edad de las cuestiones derivadas del estado civil casado o casada, debiendo atender siempre en toda decisión y procedimiento que involucre a una niña o un niño, a sus Derechos Humanos y al principio del interés superior de la niñez, considerándolos en su carácter de titulares de derechos y no de obligaciones.

Por mandato de nuestra Carta Magna y de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, el interés superior de la niñez, debe ser prioridad en las decisiones y actuaciones del Estado, como criterio rector para la elaboración de normas y su aplicación, así como para la implementación de políticas públicas. La Constitución establece en su artículo 4º la obligación del Estado de *“velar y cumplir con el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”*.

En el ámbito internacional, nuestro país ratificó el 21 de septiembre de 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño, como instrumento internacional que reconoce a niñas y niños como agentes sociales y titulares activos de derechos. Distintos tratados internacionales contemplan dicho principio como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 24) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 19).

Los artículos 2 y 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño, determinan que los Estados Partes, adoptaran todas las medidas apropiadas para garantizar la protección de los menores, calificando como “consideración primordial” al interés superior de la niñez, en el actuar de instituciones públicas o privadas, tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos.

En el mismo sentido, la Observación General No. 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, también reconoce el interés superior del menor con una triple acepción:

1) Derecho sustantivo:

“...el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños en concreto o genérico, o a los niños en general...”

2) Un principio jurídico interpretativo fundamental:

“...si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño...”

3) Una norma de procedimiento: Siempre que se tome una decisión que afecte a un niño o niña, se deberán estimar las posibles repercusiones y elegir lo que más le favorezca.

El Estado Mexicano tiene obligación constitucional e internacional de velar por el desarrollo del menor en razón de su interés superior. Por lo que debe proveer de los medios necesarios y emitir decisiones con estricto apego a lo que más beneficie su formación física, mental, emocional, social y moral, es decir, integral.

Dicha obligación recae también en los procedimientos que se suscitan con motivo de la adopción de un menor, la Observación General No. 14 aludida anteriormente, establece lo siguiente:

*“38. Con respecto a la adopción (art. 21), el derecho del interés superior se refuerza aún más, no es simplemente una “consideración primordial”, sino **“la consideración primordial”**. En efecto el interés superior del niño debe*

ser el factor determinante al tomar una decisión relacionada con la adopción...”

Lo anterior se ha manifestado en diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se muestra en la Tesis Aislada de Registro No. 2002816, emitida por la Primera Sala (Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo I) que lleva por rubro INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU POSIBLE COLISIÓN CON EL PRINCIPIO DE MANTENIMIENTO DEL MENOR EN LA FAMILIA BIOLÓGICA EN LOS CASOS DE ADOPCIÓN DE UN MENOR DE EDAD:

“...No obstante, en este entramado normativo se advierte la superioridad jerárquica atribuida al deber de perseguir el interés del menor...”

...En el plano de la función judicial, procurar el interés superior del menor implica separar conceptualmente aquel interés del menor -como sujeto de derecho- de los intereses de otros sujetos individuales o colectivos, incluso el de los padres. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que el derecho de los padres biológicos...tampoco tiene carácter de derecho o interés preponderante, sino de fin subordinado a aquel que debe atenderse de forma preferente, que es el interés del menor...”

Los Derechos Humanos y el interés superior de la niñez, son el límite y punto de referencia en las decisiones de las autoridades en las que estén involucrados menores de edad.

Por lo anterior, **esta Defensoría propone mediante la presente Iniciativa se dé especial énfasis en el interés superior de la niñez al momento de decidir el destino de un niño o niña bajo custodia del Estado, planteando además la necesidad de separar las cuestiones relativas a los menores del vínculo generado por el estado civil.**

Una de las motivaciones principales para regular el acceso a determinado estado civil de las personas, obedece a que en el Orden Jurídico Mexicano existen beneficios económicos y no económicos asociados al vínculo legal de una pareja, los cuales se privarían a un grupo por no poder contar con dicho “status”. Entre éstos, destacan los siguientes: (1) Derecho Humano a la alimentación; (2) Beneficios de solidaridad; (3) Beneficios por causa de muerte de uno de los contrayentes; (4) Beneficios de propiedad; (5) Derechos a la salud; (6) Beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros; y (7) Derecho Humano a la vivienda; entre otros.

Ante la necesidad de cumplir con las Reformas a la Constitución Federal de junio de 2011 y a la Constitución Política del Estado de Querétaro de septiembre del 2013, frente a la urgencia de garantizar el principio de no discriminación y el derecho de acceder a un estado civil determinado, así como de priorizar el interés superior de la niñez, **se propone mediante esta Iniciativa:**

1. Realizar una armonización de la Reforma Constitucional de junio del 2011 en la legislación local, **regulando el derecho de toda persona de contar con el estado civil casado o casada**, como atributo de la personalidad y parte de su derecho a la identidad.
2. **Separar la libertad y autodeterminación de cada persona de acceder a una Unión Civil, del derecho de decidir (como persona) el número y espaciamento de sus hijos o hijas.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO**

ÚNICO.- Se reforman y adicionan los artículos 48, 111, 154 del Código Civil del Estado de Querétaro para quedar como sigue:

Artículo 48. El Registro Civil, es la institución por medio de la cual, el Estado inscribe y da publicidad a los actos constitutivos o modificativos del estado civil de las personas, por cuya razón, sus asientos e inscripciones hacen prueba plena.

En la Entidad, estará a cargo de la Dirección Estatal del Registro Civil y los Oficiales del Registro Civil, autorizar los actos del estado civil de las personas y extender las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, Unión Civil, divorcio administrativo o judicial y defunción, así como inscribir las ejecutorias de discernimiento de tutela, las de pérdida de la capacidad o limitación de ésta para administrar bienes, la declaración de ausencia, la presunción de muerte y el divorcio judicial.

Para inscribir los actos a que se refiere el párrafo anterior, se utilizarán los formatos que autorice la Dirección Estatal del Registro Civil, los que deben llenarse mediante los sistemas electrónicos e informáticos que ésta establezca.

Está prohibida toda discriminación en cualquier trámite o procedimiento relacionado con el estado civil de las personas, motivada por cualquier condición que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 111. El Oficial del Registro Civil que, sin motivo justificado, retarde la celebración de una Unión Civil, será castigado, la primera vez con multa equivalente a sesenta veces el salario mínimo general diario vigente en la zona; en caso de reincidencia, con la destitución de su cargo, lo cual se solicitará a la autoridad municipal de la cual dependa.

Se sancionará en los mismos términos del párrafo anterior, al Oficial del Registro Civil que realice acciones u omisiones discriminatorias en el desarrollo de los trámites y procedimientos relacionados con el estado civil.

Artículo 154. Los derechos y obligaciones que nacen de la Unión Civil son iguales para los contrayentes, sus decisiones en las cuestiones relativas al vínculo de unión, así como el ejercicio de sus derechos tendrán como consideración primordial el interés superior de la niñez.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- A partir de la fecha de publicación del presente Decreto, se deberán realizar las adecuaciones jurídicas y administrativas necesarias.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

ATENTAMENTE

**DR. MIGUEL NAVA ALVARADO
PRESIDENTE DE LA DEFENSORÍA
DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO**