



Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, de conformidad con las resoluciones 26/20 y 35/6 del Consejo. En su informe, la Relatora Especial presenta un resumen de las actividades realizadas en 2017 y un estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad al igual reconocimiento como persona ante la ley. En el estudio se proporciona orientación a los Estados sobre la manera de garantizar este derecho a las personas con discapacidad, prestando especial atención al proceso de reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica.



Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Relatora Especial	3
A. Visitas a países.....	3
B. Colaboración con las partes interesadas.....	3
C. Comunicaciones.....	4
III. Derecho de las personas con discapacidad al igual reconocimiento como persona ante la ley	4
A. Un cambio de paradigma hacia la capacidad jurídica universal	4
B. Contenido normativo del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	7
IV. Reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica.....	10
A. Tendencias en la reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica y el apoyo para la toma de decisiones	11
B. Aprendiendo del apoyo para la adopción de decisiones en la práctica	14
V. El camino a seguir	16
A. Reforma legislativa.....	16
B. Formulación de políticas.....	17
C. Investigación.....	17
D. Acceso a la justicia	18
E. Participación y colaboración.....	19
F. Fomento de la capacidad.....	19
G. Concienciación	20
H. Movilización de recursos	20
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	20

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Catalina Devandas Aguilar, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con las resoluciones 26/20 y 35/6 del Consejo. El informe contiene una descripción de las actividades realizadas por la Relatora Especial en 2017, así como un estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad al igual reconocimiento como persona ante la ley. Para preparar el estudio, la Relatora Especial analizó las respuestas a un cuestionario enviado a los Estados Miembros, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil, así como a personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. Se recibieron 40 respuestas¹. La Relatora Especial también se basó en la información reunida durante una reunión de expertos sobre el refuerzo de la autonomía e independencia de las personas de edad con discapacidad, que se celebró en Nueva York en octubre de 2017.

II. Actividades de la Relatora Especial

A. Visitas a países

2. En 2017, la Relatora Especial visitó la República Popular Democrática de Corea, del 3 al 8 de mayo (A/HRC/37/56/Add.1), Kazajstán, del 4 al 12 de septiembre (A/HRC/37/56/Add.2), y Francia, del 3 al 13 de octubre (el informe se presentará al Consejo en su 40° período de sesiones). La Relatora Especial agradece a los Gobiernos de esos países la cooperación que le prestaron antes, durante y después de las visitas.

3. La Relatora Especial ha accedido a realizar una visita a Kuwait en el último trimestre de 2018 y ha solicitado invitaciones para visitar Camboya, Chile, Colombia y la Arabia Saudita. También ha recibido una invitación para visitar Argelia y Egipto.

B. Colaboración con las partes interesadas

4. A lo largo del año, la Relatora Especial participó en numerosas conferencias y reuniones de expertos, entre ellas el 55° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, que se celebró en febrero en Nueva York, la Quinta Conferencia Regional del Pacífico sobre Discapacidad, que se celebró en Samoa también en febrero, y el debate interactivo anual sobre los derechos de las personas con discapacidad, que se celebró en marzo en el Consejo de Derechos Humanos. Asimismo, organizó, conjuntamente con otros expertos de las Naciones Unidas, organismos, organizaciones internacionales de la sociedad civil, organizaciones de personas con discapacidad y el mundo académico, consultas de expertos sobre la evaluación de la discapacidad y sobre la salud y los derechos en materia sexual y reproductiva de las niñas y las jóvenes con discapacidad. La Relatora Especial promovió activamente el establecimiento de un plan de acción del sistema de las Naciones Unidas para la discapacidad junto con el Grupo de Apoyo Interinstitucional para la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

5. En junio, la Relatora Especial participó en la décima Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en sus eventos paralelos. Conforme a lo dispuesto por la Asamblea General, siguió colaborando con la División de Estadística de las Naciones Unidas, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y varios organismos de las Naciones Unidas a fin de abogar por la utilización del breve cuestionario elaborado por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad para desglosar los datos por discapacidad en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/LibertyAndSecurity.aspx.

6. En julio organizó una reunión en Madrid con expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas para debatir el papel de los mecanismos de derechos humanos (órganos de tratados y procedimientos especiales) en la protección de los derechos de las personas con discapacidad e identificar formas de aumentar la coherencia y la coordinación en este ámbito. En octubre, junto con la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, convocó a expertos internacionales de grupos de personas de edad avanzada y de personas con discapacidad para examinar la situación de las personas de edad con discapacidad, en particular en lo relativo a su autonomía e independencia.

7. El 24 de octubre, la Relatora Especial presentó su informe anual sobre la salud y los derechos en materia sexual y reproductiva de las niñas y las jóvenes con discapacidad a la Asamblea General (A/72/133). El informe se publicó en formatos accesibles.

8. El 4 de diciembre, a fin de conmemorar el Día Internacional de las Personas con Discapacidad, la Relatora Especial, junto con otros organismos y Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como varias organizaciones de defensa de las personas con discapacidad, organizó una serie de actividades de concienciación en el marco de la campaña para la aceptación de la diversidad titulada “Un día para todos”. También en diciembre, participó en los actos que se celebraron en Viena con motivo del 20º aniversario de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.

9. En junio, la Relatora Especial fue elegida Presidenta del Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales y, en esa capacidad, celebró numerosas reuniones. Siguió colaborando estrechamente con los procedimientos especiales y los órganos de tratados, así como con otros expertos y organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud y la Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad.

10. La Relatora Especial también colaboró con diversas partes interesadas, entre ellas instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones que representan a las personas con discapacidad, otras organizaciones no gubernamentales, universidades y la comunidad diplomática.

C. Comunicaciones

11. Los resúmenes de las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas durante el período que abarca el presente informe figuran en los informes sobre las comunicaciones de los procedimientos especiales (A/HRC/34/75, A/HRC/35/44 y A/HRC/36/25).

III. Derecho de las personas con discapacidad al igual reconocimiento como persona ante la ley

12. El presente informe tiene por objeto impartir orientación a los Estados sobre el modo de garantizar el derecho de las personas con discapacidad al igual reconocimiento como persona ante la ley. Dada la importancia del proceso de armonización jurídica para el ejercicio de este derecho, en el informe se presta especial atención al proceso de reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica.

A. Un cambio de paradigma hacia la capacidad jurídica universal

13. El igual reconocimiento ante la ley es esencial en el contexto de los derechos humanos. Este concepto, a menudo descrito como “el derecho a tener derechos”, articula el derecho de toda persona a ser titular de derechos y obligaciones ante la ley, condición necesaria para el ejercicio de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales. En el plano internacional, está reconocido en la Declaración Universal de

Derechos Humanos (art. 6), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 16), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 15), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 24) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 12)². En el ámbito regional, está reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 3) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 5).

14. El reconocimiento de la personalidad jurídica y la capacidad jurídica son conceptos que están estrechamente interrelacionados. El igual reconocimiento como persona ante la ley garantiza el derecho de todo ser humano a que se reconozca su existencia en el ordenamiento jurídico, es decir, a que se reconozca su personalidad jurídica y a quedar comprendido en el ámbito de la ley y a ser protegido por esta. La capacidad jurídica implica ser titular de derechos y obligaciones (capacidad legal) y ejercer esos derechos y obligaciones (legitimación para actuar)³. La interpretación del derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley ha evolucionado, de forma que ahora se entiende que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana. En consecuencia, negar a una persona su legitimación para actuar también afectará a su condición como persona ante la ley.

15. A lo largo de la historia muchos grupos se han visto privados de su capacidad jurídica (tanto su capacidad legal como su legitimación para actuar), entre ellos las mujeres, los grupos minoritarios, las personas indígenas, los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo. En particular, las personas con discapacidad sufren múltiples vulneraciones de su derecho a la capacidad jurídica en las jurisdicciones de todo el mundo. Las personas con discapacidad psicosocial, discapacidad intelectual, autismo o demencia enfrentan dificultades especialmente graves. Se suele restringir su capacidad jurídica porque sufren una dolencia o deficiencia (criterio basado en la condición), porque han tomado una decisión que no se considera adecuada (criterio basado en los resultados) o porque su aptitud para adoptar decisiones es deficiente (criterio funcional)⁴. Cuando se ha restringido su capacidad jurídica en uno o varios aspectos de su vida, se las somete a un régimen de sustitución en la adopción de decisiones, como la tutela o la curatela, en el que se nombra a un representante legal para que tome decisiones en su nombre o en el que sus decisiones serán tomadas por miembros designados del personal médico o por un tribunal.

16. La negación y la restricción de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad son graves y tienen repercusiones en todos los aspectos de la vida. Por ejemplo, las personas con discapacidad bajo tutela pierden su capacidad para ejercer todos, o casi todos, sus derechos y no tienen control sobre las decisiones que afectan a su vida, desde la suscripción de contratos hasta la elección de dónde y con quién desean vivir. Las restricciones también pueden aplicarse caso por caso. Por ejemplo, las leyes que se basan en un criterio funcional puede limitar los derechos y las libertades de una persona en determinados ámbitos de la vida, como el matrimonio, la votación, la crianza de los hijos o el consentimiento libre e informado a la atención sanitaria. Asimismo, en muchas jurisdicciones, algunas personas que no están oficialmente bajo ningún régimen de sustitución en la adopción de decisiones pueden también enfrentar restricciones en el ejercicio de sus derechos, ya que se da por supuesto que no tienen capacidad jurídica o que necesitan que otra persona valide sus acciones. Todas estas prácticas perpetúan la discriminación y la exclusión de las personas con discapacidad, y abren la puerta a distintas formas de abuso, corrupción, explotación, coacción e internamiento en instituciones.

² Si bien la Convención sobre los Derechos del Niño no contiene ninguna disposición expresa al respecto, el reconocimiento de los niños como titulares de derechos y el respeto de sus opiniones e intereses son inherentes al texto.

³ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1 (2014) relativa al igual reconocimiento como persona ante la ley, párrs. 11 y 12.

⁴ Amita Dhanda, "Legal capacity in the Disability Rights Convention: stranglehold of the past or lodestar for the future?", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 34, núm. 2 (2007).

17. Las mujeres con discapacidad son víctimas de formas agravadas de discriminación y vulneraciones específicas de su derecho a la capacidad jurídica. Debido a los estereotipos y la violencia de género, están particularmente expuestas a quedar sometidas a un régimen de sustitución en la adopción de decisiones. Por ejemplo, las mujeres con una discapacidad relacionada con la lepra suelen verse privadas de ciertos derechos, como el derecho a la propiedad. Además, en la mayoría de los países las mujeres con discapacidad no pueden decidir por sí mismas sobre su salud y sus derechos en materia sexual y reproductiva, lo que deriva en prácticas sumamente discriminatorias y nocivas (A/72/133).

18. Del mismo modo, las personas de edad con discapacidad corren un riesgo mayor de que se les niegue o restrinja su capacidad jurídica, de manera formal o informal, debido a prejuicios y suposiciones motivados por su edad y su discapacidad. Muchas de ellas son internadas en instituciones o confinadas en su hogar, o no se les permite ejercer su capacidad jurídica sin el consentimiento de algún familiar, aún en ausencia de un régimen de sustitución en la adopción de decisiones. Estas prácticas dan lugar a que las personas de edad con discapacidad pierdan el control de su propia vida y se vean expuestas a un elevado nivel de violencia, abuso y trato negligente.

19. Durante demasiado tiempo, el sistema internacional de derechos humanos no ha prestado atención a estas vulneraciones múltiples del derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. De hecho, se ha producido un desaprovechamiento significativo del marco jurídico internacional a la hora de promover este y otros derechos humanos para las personas con discapacidad (véase A/70/297, párr. 18).

20. En ese contexto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce un cambio de paradigma en relación con la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. La Convención se aleja de los enfoques médicos y paternalistas de la discapacidad para avanzar hacia un enfoque basado en los derechos humanos y reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos y no como meros beneficiarios de protección, rehabilitación o asistencia social. La Convención recuerda la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos haciendo hincapié en que las personas con discapacidad deberían disfrutar plenamente de todos sus derechos sin ningún tipo de discriminación. El texto de la Convención cuestiona la persistencia de estructuras y prácticas contrarias a los derechos humanos de las personas con discapacidad, pero también pone de relieve la importancia de adoptar medidas positivas para asegurar la aplicación efectiva de la Convención.

21. La Convención defiende que el derecho a la capacidad jurídica debe entenderse desde una perspectiva universalista y afirma que todas las personas con discapacidad gozan de capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás. Además, pone de relieve la importancia del apoyo para hacer realmente efectivo el derecho a la capacidad jurídica, subrayando la diversidad e interdependencia de las experiencias humanas. En consecuencia, las personas con discapacidad deberían tener acceso al apoyo adecuado en el ejercicio de su capacidad jurídica y no verse limitadas en su disfrute. El paradigma de la Convención consagra el reconocimiento universal de la capacidad jurídica y la prestación del apoyo necesario para ejercerla. Al hacerlo, rechaza los enfoques discriminatorios tradicionales y reconoce los obstáculos estructurales que enfrentan las personas con discapacidad para ejercer su capacidad jurídica. Además, la Convención ha dado a conocer mejor el derecho de las personas con discapacidad y de otros grupos al igual reconocimiento como persona ante la ley en el sistema internacional de derechos humanos⁵. Por este motivo, las obligaciones dimanantes de otros tratados internacionales de derechos humanos deberían complementarse con las disposiciones de la Convención y ser interpretadas a la luz de esta.

⁵ Por ejemplo, en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se defiende el paradigma de apoyo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley. El Comité de los Derechos del Niño también se ha referido a la necesidad de velar por el acceso a arreglos de apoyo para la adopción de decisiones a fin de garantizar el derecho de los niños a expresar su opinión (véase la observación general núm. 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párrs. 22 y 32).

22. El cambio de paradigma de la Convención en relación con la capacidad jurídica ya ha tenido un efecto importante en la labor de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. Varios órganos de tratados, procedimientos especiales y organismos de las Naciones Unidas están ajustando progresivamente sus criterios a la Convención⁶. En el sistema interamericano de derechos humanos, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad aprobó una observación general en la que pedía que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad se interpretara en consonancia con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷. En el proyecto de protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de las personas con discapacidad en África, aprobado en 2016, también se reconoce el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad.

B. Contenido normativo del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

23. El artículo 12 de la Convención vertebró el contenido del derecho a la igualdad ante la ley aplicable a las personas con discapacidad. En el artículo 12, párrafo 1, se reafirma que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. En el artículo 12, párrafo 2, se reconoce que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida. El artículo 12, párrafo 3, establece la obligación de los Estados de proporcionar a las personas con discapacidad acceso al apoyo que sea preciso para el ejercicio de su capacidad jurídica. En el artículo 12, párrafo 4, se describen las salvaguardias con que debe contar un sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica. Por último, el artículo 12, párrafo 5, dispone que los Estados deben garantizar los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, respecto de las cuestiones financieras y económicas.

24. Del artículo 12 se derivan cuatro obligaciones primordiales para los Estados. En primer lugar, los Estados deben reconocer la capacidad jurídica universal de todas las personas con discapacidad, incluidas las que necesitan un apoyo más intenso. Eso conlleva aprobar leyes que reconozcan expresamente la capacidad de las personas con discapacidad para crear relaciones jurídicas, modificarlas o ponerles fin, así como ofrecer protección legal efectiva contra toda injerencia en esa capacidad. Este reconocimiento debe incluir el ejercicio del derecho a la propiedad, el acceso a todas las modalidades de crédito financiero y el derecho a controlar sus propios asuntos económicos, como se reconoce en el artículo 12, párrafo 5, de la Convención. Los Estados no pueden limitar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; deben más bien protegerla contra toda injerencia en todos los aspectos de la vida, incluidas las decisiones relativas a tratamientos médicos, a la vida independiente o a cuestiones financieras.

25. El reconocimiento de la capacidad jurídica universal de todas las personas con discapacidad influye en gran medida en el ejercicio de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales. Estos derechos se refieren, entre otros, al acceso a la justicia (art. 13 de la Convención), la libertad y seguridad de la persona (art. 14), la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 15), la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (art. 16), la integridad (art. 17), la nacionalidad y la libertad de desplazamiento (art. 18), el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19), la libertad de expresión y de

⁶ Véanse, por ejemplo, E/C.12/MDA/CO/2, párr. 24, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, párr. 29; CEDAW/C/CZE/CO/6, párr. 41; CEDAW/C/MDA/CO/4-5, párr. 38; CEDAW/C/FIN/CO/7, párr. 29; CEDAW/C/IND/CO/4-5, párr. 37; A/HRC/10/48, párrs. 43 a 47; y A/HRC/34/32, párrs. 25 a 28. Véanse también las herramientas de formación y orientación QualityRights (Calidad y Derechos) de la OMS, que pueden consultarse en: www.who.int/mental_health/policy/quality_rights/en/.

⁷ Véase OEA/ Ser.L/XXIV.3.1 CEDDIS/doc.12 (I-E/11).

opinión y el acceso a la información (art. 21), la privacidad (art. 22), el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales (art. 23), la salud, incluido el derecho al consentimiento libre e informado (art. 25), el trabajo y el empleo (art. 27), un nivel de vida adecuado y protección social (art. 28) y la participación en la vida política y pública (art. 29). Los Estados deben eliminar, en la legislación y en la práctica, toda denegación o restricción de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el ejercicio de dichos derechos.

26. En segundo lugar, los Estados deben abolir y prohibir todos los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones. Según el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estos regímenes pueden describirse como sistemas en los que se despoja a la persona de la capacidad jurídica (aunque sea con respecto a una única decisión) y una tercera parte nombra a un sustituto que toma decisiones basadas en lo que considera el interés superior de la persona concernida, aunque dicha decisión sea contraria a la voluntad de esta última⁸. Estos regímenes incluyen la tutela plena y parcial, la interdicción judicial, la curatela, la curaduría y las leyes sobre la salud mental que permiten el tratamiento y el internamiento involuntarios. La Convención prohíbe todas las formas de sustitución en la adopción de decisiones, incluidas las que se basan en la evaluación de la capacidad mental⁹.

27. En tercer lugar, los Estados deben desarrollar arreglos de apoyo de distintos tipos e intensidades, oficiales y oficiosos, para la adopción de decisiones¹⁰. Estos arreglos incluyen, por ejemplo, redes de apoyo, acuerdos de apoyo, grupos de apoyo entre pares y de autoayuda, apoyo para la defensa de los intereses propios, defensa independiente y directivas anticipadas. A diferencia de lo que ocurre con los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones, en los arreglos de apoyo para la adopción de decisiones nunca se retira o limita la capacidad jurídica, las personas de apoyo no pueden ser nombradas por un tercero contra la voluntad de la persona afectada, y el apoyo debe prestarse teniendo en cuenta la voluntad y las preferencias de la persona. El derecho a la capacidad jurídica no está supeditado a la aceptación de ningún tipo de apoyo o ajuste, ya que las personas con discapacidad tienen derecho a rechazarlos¹¹.

28. Todas las formas de apoyo deben incorporar un enfoque basado en los derechos humanos que se ajuste a los principios generales de la Convención (art. 3). Los Estados deben tomar todas las medidas que procedan para asegurar que los programas de apoyo respeten la dignidad inherente, la autonomía individual (incluida la libertad de tomar las propias decisiones) y la independencia de las personas; se ofrezcan con carácter voluntario; y respeten los principios de no discriminación e igualdad. Los arreglos de apoyo deben diseñarse de modo que den a las personas con discapacidad la posibilidad de elegir y ejercer el control de forma directa, a fin de que puedan planificar y dirigir su propio apoyo (véase A/HRC/34/58, párr. 55). Además, los Estados deben adoptar un enfoque de la prestación de apoyo que se base en la comunidad. Ello permite ofrecer arreglos de apoyo adecuados desde el punto de vista cultural en las comunidades en que viven las personas con discapacidad, aprovechando las redes sociales y los recursos comunitarios existentes, y hace posible que las partes interesadas (la familia, los amigos, los vecinos, las personas en situación similar y otras personas) desempeñen un papel importante en el apoyo a las personas con discapacidad (véase A/HRC/34/58, párr. 61).

29. Los arreglos de apoyo deben estar disponibles y ser accesibles, adecuados y asequibles (véase A/HRC/34/58, párrs. 48 a 56). Los Estados han de asegurar que haya un número suficiente de programas y servicios en marcha para ofrecer la gama más amplia posible de apoyo a la población diversa de personas con discapacidad. Los arreglos de apoyo deben también ser accesibles para todas las personas con discapacidad, en particular las más desfavorecidas, sin discriminación alguna. Los Estados deben garantizar que el apoyo esté disponible en un entorno físico seguro y a una distancia razonable para todas las personas, incluidas las que están en un entorno institucional. El apoyo debe ser asequible

⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1, párr. 27.

⁹ *Ibid.*, párr. 15.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 17.

¹¹ *Ibid.*, párr. 29 g).

para todas las personas con discapacidad, y los Estados deben cerciorarse de que el apoyo se ofrezca gratuitamente o a un costo nominal hasta el máximo que permitan los recursos disponibles y teniendo en cuenta las disparidades de género en los ingresos y el acceso a los recursos financieros. Los Estados deben también aplicar medidas de accesibilidad y proporcionar ajustes razonables para que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica. La obligación de los Estados de garantizar el acceso al apoyo va más allá del derecho a la capacidad jurídica, ya que algunas personas con discapacidad pueden necesitar apoyo para tomar ciertas decisiones que no tienen repercusiones jurídicas (véase A/HRC/34/58, párrs. 29 a 41).

30. En cuarto lugar, los Estados deben establecer salvaguardias para velar por el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas que hacen uso de este apoyo. Las salvaguardias relativas a la prestación de apoyo deben: a) basarse en los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona; b) ofrecer protección contra el abuso y la influencia indebida; y c) ser proporcionales y estar adaptadas a las circunstancias de la persona. Las salvaguardias deberían incluir mecanismos de rendición de cuentas para garantizar que se respeten la voluntad y las preferencias de la persona en la prestación de apoyo, así como mecanismos para impugnar la decisión de la persona encargada del apoyo si se cree que esta no actúa en consonancia con la voluntad y las preferencias de la persona concernida. Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a diferentes formas de apoyo, como el asesoramiento independiente, también contribuye a reducir el riesgo de influencia indebida. Cabe destacar que las salvaguardias tienen por objeto proteger a las personas en la prestación de apoyo, no impedirles que tomen decisiones ni protegerlas de la posibilidad de asumir riesgos o de equivocarse. El apoyo nunca debe consistir en decidir por esas personas, y el objetivo principal de las salvaguardias establecidas en el artículo 12 de la Convención es garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona concernida¹².

31. La Relatora Especial reconoce que, en ciertas situaciones, puede resultar difícil determinar la voluntad de la persona. Cuando, pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, incluso mediante la prestación de apoyo y ajustes, no sea posible determinar dicha voluntad, se debería aplicar la “mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias” como medida de último recurso¹³. Ello implica determinar lo que la persona habría deseado en vez de tomar una decisión en función de su interés superior. En este proceso se deberían tener en cuenta las preferencias, los valores, las actitudes, los argumentos y los hechos anteriores, incluidas las formas de comunicación verbales o no verbales, de la persona concernida.

32. Del mismo modo, la prestación de apoyo a las personas que atraviesan una crisis emocional o están sometidas a un estrés intenso plantea ciertas dificultades. Actualmente, la respuesta por defecto en la mayoría de las jurisdicciones consiste en anular la capacidad jurídica de esas personas y autorizar una intervención psiquiátrica por la fuerza. Sin embargo, este enfoque no respeta la dignidad inherente ni la autonomía de la persona. El paradigma de apoyo ofrece un enfoque basado en los derechos para tratar esos casos. Por ejemplo, gracias a la planificación anticipada, las personas con discapacidad pueden dar instrucciones sobre la manera de hacer frente a futuras crisis emocionales y/o nombrar a una persona para que les preste apoyo en esas circunstancias. Además, cada vez hay más pruebas de la eficacia de las prácticas de apoyo no coercitivas, dentro y fuera del sector de la salud (véase A/HRC/35/21, párr. 29). Es necesario seguir investigando, desarrollando y aplicando estas prácticas, que deben basarse en los principios antes expuestos en relación con el apoyo para la adopción de decisiones. Además, es necesario abordar urgentemente los aspectos estructurales que impiden que las personas con discapacidad tengan acceso a apoyo durante una crisis emocional (por ejemplo, debido a los prejuicios, las bajas expectativas, la falta de flexibilidad, la falta de recursos o las estrictas normas en materia de responsabilidad).

33. El artículo 12 de la Convención fue uno de los artículos más debatidos y uno de los que exigió un mayor consenso durante las negociaciones. Las cuestiones de la capacidad

¹² *Ibid.*, párr. 20.

¹³ *Ibid.*, párr. 21.

jurídica universal y de la sustitución en la adopción de decisiones se debatieron ampliamente durante el proceso de redacción. El texto aprobado refleja el entendimiento compartido de que todas las personas con discapacidad deben disfrutar del derecho a la capacidad jurídica en igual de condiciones con las demás, así como del derecho a acceder al apoyo en caso de que se solicite. De hecho, antes de aprobar la Convención se rechazaron propuestas encaminadas a limitar el alcance del derecho a la capacidad jurídica y a incorporar un paradigma de sustitución en la adopción de decisiones, entre ellas la propuesta de incluir una nota a pie de página que afectaba a la comprensión del concepto de capacidad jurídica en varios idiomas.

IV. Reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica

34. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de todas las personas con discapacidad a la capacidad jurídica. La obligación de respetar significa que los Estados deben abstenerse de menoscabar el ejercicio del derecho a la capacidad jurídica por las personas con discapacidad o interferir en dicho ejercicio. La obligación de proteger requiere que los Estados impidan a terceros, incluidos los actores privados, interferir en el ejercicio y el disfrute del derecho a la capacidad jurídica por las personas con discapacidad. La obligación de hacer efectivo ese derecho requiere que los Estados adopten medidas de acción positivas para facilitar el ejercicio de la capacidad jurídica, entre otras cosas facilitando el acceso al apoyo y la formación.

35. El derecho internacional de los derechos humanos también impone a los Estados la obligación de velar por que su legislación interna sea conforme con las normas internacionales. En el artículo 4, párrafo 1 a) y b), de la Convención se pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en dicha Convención y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean compatibles con esta y constituyan discriminación contra las personas con discapacidad. Por lo tanto, los Estados deben evaluar la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud del artículo 12 y otros artículos pertinentes de la Convención.

36. En consecuencia, los Estados deberían identificar todas las leyes que deben ser abolidas, modificadas o adoptadas para ajustar su marco normativo al artículo 12 de la Convención. Esta revisión legal debe ser amplia y tener en cuenta la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. También debe ser completa y exhaustiva, e ir más allá de las esferas del derecho tradicionalmente relacionadas con la capacidad jurídica (civil, de familia o en relación con la salud mental) para incluir leyes sobre participación política, privacidad, salud, empleo, protección social, inmigración, derecho penal y acceso a la justicia, entre otras.

37. Trece Estados partes en la Convención formularon reservas y declaraciones¹⁴ en el momento de la ratificación o la adhesión, con objeto de limitar la aplicación del artículo 12 y otros artículos relacionados¹⁵. De conformidad con el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el artículo 46 de la propia Convención, no se permiten reservas ni declaraciones incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención. Dada la importancia del artículo 12 para el disfrute y el ejercicio de todos los derechos enunciados en la Convención, tales restricciones son claramente contrarias al objeto y el propósito de la Convención ya que entorpecen y/o impiden el goce pleno y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad. En este sentido, la Relatora Especial insta a los Estados partes concernidos a que retiren todas sus reservas y declaraciones.

¹⁴ La Relatora Especial considera esas declaraciones como reservas, ya que tienen por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de las disposiciones de la Convención.

¹⁵ Australia, Canadá, Egipto, Estonia, Francia, Georgia, Kuwait, Malasia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Singapur y Venezuela (República Bolivariana de).

A. Tendencias en la reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica y el apoyo para la toma de decisiones

38. Desde la aprobación de la Convención, algunos Estados¹⁶ han iniciado o completado reformas legales en relación con el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el marco de las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención, o con objeto de armonizar su legislación antes de la ratificación o la adhesión. Si bien la mayoría de estas leyes y proyectos de ley no están en plena conformidad con el artículo 12 de la Convención, ello demuestra que un número cada vez mayor de Estados reconoce que sus ordenamientos jurídicos, y en particular sus regímenes de sustitución en la adopción de decisiones, no garantizan los derechos de las personas con discapacidad.

39. En 2016, Costa Rica aprobó la Ley núm. 9379 por la que se abolían todas las formas de tutela y se creaba la figura jurídica del “garante de la igualdad de las personas con discapacidad ante la ley”, cuya función consiste en velar por el pleno disfrute de la capacidad jurídica por todas las personas con discapacidad. La Relatora Especial celebra este hecho significativo y alienta a Costa Rica a que apruebe sin demora los reglamentos necesarios para aplicar efectivamente la reforma en consonancia con los principios y derechos establecidos en la Convención.

40. Algunos países han adoptado disposiciones que declaran la capacidad jurídica universal de las personas con discapacidad. Estas declaraciones reafirman el derecho de las personas con discapacidad al igual reconocimiento como persona ante la ley y su capacidad jurídica, consagrados en el artículo 12 de la Convención. Si bien suelen estar en contradicción con otras disposiciones del mismo marco jurídico, estas declaraciones abren el camino a otras reformas legislativas e intervenciones de los tribunales. Por ejemplo, en la Ley General de las Personas con Discapacidad del Perú se introdujo el reconocimiento universal de la capacidad jurídica y, al mismo tiempo, se estableció una comisión parlamentaria para revisar el Código Civil con arreglo a la declaración que figura en la Ley General.

41. Asimismo, varios países han introducido en su legislación el reconocimiento de los regímenes de apoyo para la adopción de decisiones. El alcance y los aspectos formales de estos regímenes varían de un país a otro, pero, en términos generales, permiten que las personas designen a una o más personas para ayudarlas a: a) obtener y entender información; b) evaluar las posibles alternativas a una decisión y sus consecuencias; c) expresar y comunicar una decisión; y/o d) ejecutar una decisión. Sin embargo, en algunas jurisdicciones, la función de las personas de apoyo incluye por regla general la representación, lo que, en la práctica, convierte al apoyo en un mecanismo de sustitución en la adopción de decisiones.

42. En algunos países, las personas con discapacidad deben acudir a los tribunales para que se reconozcan sus arreglos de apoyo para la adopción de decisiones. Los tribunales tienen la función de determinar el alcance de dichos arreglos o de velar por la idoneidad del alcance propuesto. Aunque en la mayoría de los casos estas medidas no afectan a la capacidad jurídica de una persona, requerir la intervención de un tribunal crea una serie de dificultades para las personas con discapacidad, ya que: a) en la mayoría de las jurisdicciones estas personas encuentran obstáculos para acceder a la justicia, debido a la falta de accesibilidad y de ajustes de procedimiento; b) es un sistema más costoso, lo que hace que el acceso al apoyo sea menos asequible; c) las demoras en los tribunales pueden comprometer el acceso al apoyo; y d) se necesita una formación intensiva para lograr un cambio de paradigma en la forma en que los jueces enfocan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

¹⁶ La Relatora Especial señaló que en al menos 32 países se habían iniciado procesos de reforma legislativa, que no abarcan las leyes sobre salud mental: Alemania, Argentina, Australia (Nueva Gales del Sur, Territorio del Norte y Victoria), Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá (Alberta), Chequia, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, España (Cataluña), Estados Unidos de América (Texas), Federación de Rusia, Georgia, Hungría, India, Irlanda, Islas Marshall, Israel, Kenya, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Irlanda del Norte), República de Moldova, Rumania, Suiza y Zambia.

43. En algunos países, las personas con discapacidad pueden establecer arreglos de apoyo para la adopción de decisiones mediante acuerdos privados. Estos regímenes son voluntarios y pueden ser dejados sin efecto en cualquier momento. Si bien no requieren una intervención judicial, en muchas jurisdicciones suelen estar sometidos a requisitos de validez muy estrictos y deben ser formalizados ante notario y/o registrados para que puedan surtir efectos jurídicos y ser controlados. Como el procedimiento puede comprometer la confidencialidad de la información personal y puede interpretarse erróneamente como una condición para ejercer la capacidad jurídica, es necesario disponer de la reglamentación apropiada para garantizar la existencia de salvaguardias adecuadas y no poner en riesgo el pleno ejercicio de la capacidad jurídica.

44. Muchos ordenamientos jurídicos contemplan también las directivas anticipadas, que permiten que las personas expresen de antemano su voluntad y sus preferencias para que sean respetadas en caso de que llegaran a encontrarse en la imposibilidad de comunicarlas. El ámbito de aplicación de estas directivas suele especificarse en cada jurisdicción. Las relativas a la atención de la salud suelen ser las más habituales, pero algunos países autorizan este tipo de directivas en un marco más amplio, como el personal, el patrimonial o el financiero (poder indefinido). La persona afectada debe decidir el momento en que una directiva dada por anticipado entra en vigor y deja de tener efecto¹⁷. Sin embargo, en la mayoría de las jurisdicciones, estas directivas solo entran en vigor cuando la persona ha sido declarada legalmente incapaz. Además, en muchos países no son vinculantes y pueden ser revocadas en determinadas situaciones.

45. Algunos países han puesto en marcha regímenes de adopción conjunta de decisiones, en los que, para tener efectos jurídicos, las decisiones deben ser tomadas conjuntamente por una persona y otra a la que esta haya designado. Estos arreglos suelen aplicarse mediante acuerdos privados, aunque algunos marcos jurídicos exigen la intervención de un tribunal. Sin embargo, en la mayoría de las jurisdicciones la persona designada tiene la facultad, en determinadas circunstancias, de vetar una decisión, con lo que se restringe el ejercicio de la capacidad jurídica. Las directivas no pueden considerarse una forma de apoyo para la adopción de decisiones si estos arreglos son involuntarios o si las personas afectadas no tienen derecho a poner fin a esta relación o a modificarla en cualquier momento.

46. Algunos Estados también han introducido la figura de defensores independientes para que asistan a las personas con discapacidad a ejercer su capacidad jurídica. En Suecia, por ejemplo, los defensores independientes (llamados “defensores personales”) llevan a cabo actividades de divulgación y entablan relaciones de confianza con personas con discapacidad psicosocial, prestándoles apoyo en diferentes esferas de la vida, incluida la toma de decisiones. Las investigaciones han demostrado que este programa nacional no solo redundaba en beneficio de los clientes, sino también de la sociedad en general, ya que reduce la utilización y los costos de los servicios especializados¹⁸. Sin embargo, en algunas jurisdicciones, los defensores independientes llevan a cabo su labor en el marco de los regímenes de sustitución para la adopción de decisiones, ayudando a las personas a las que se ha privado de su capacidad jurídica a expresar su voluntad y sus preferencias y/o a comunicarse con su tutor o curador.

47. Todos los regímenes de apoyo para la adopción de decisiones incluyen un amplio espectro de salvaguardias. Muchas jurisdicciones establecen que las personas de apoyo deben respetar la voluntad y las preferencias de las personas afectadas, aunque, lamentablemente, otras siguen remitiéndose al criterio del “interés superior”. Algunos países han incorporado en sus leyes disposiciones encaminadas a evitar los abusos y la influencia indebida. Estas disposiciones incluyen el establecimiento de una duración máxima, una revisión periódica, requisitos para ser una persona de apoyo, mecanismos de rendición de cuentas, denuncia y reparación, y vigilancia. Por ejemplo, la Ley de Asistencia en la Adopción de Decisiones (Capacidad) de 2015 de Irlanda dispone que cualquier

¹⁷ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1, párr. 17.

¹⁸ Véase Sverige Socialstyrelsen, “A new profession is born: personligt ombud, PO” (2008), pág. 24.

persona puede presentar una denuncia administrativa contra una persona encargada de ayudar en la toma de decisiones.

48. Muchas de las iniciativas tomadas a favor de los regímenes de apoyo para la adopción de decisiones coexisten con los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones y/o conservan algunos de sus elementos. En algunas jurisdicciones, los tribunales pueden imponer un arreglo de apoyo para la adopción de decisiones o de adopción conjunta de decisiones, o decidir quién será la persona de apoyo y cuál será su función. Muchos países han establecido umbrales para el acceso al apoyo, que suelen basarse en una evaluación de la capacidad mental de la persona; las personas que no alcanzan estos umbrales están “irremediablemente abocadas” a un régimen de sustitución en la adopción de decisiones. También es preocupante que en algunos regímenes de apoyo para la adopción de decisiones se siga recurriendo al “interés superior”, ya que ello es contrario al respeto de la voluntad y las preferencias de las personas. Además, en determinadas jurisdicciones, el acceso a ciertas formas de apoyo para la adopción de decisiones compromete la capacidad jurídica de la persona y puede traducirse en una pérdida de derechos, entre ellos la patria potestad y los derechos políticos.

49. A pesar de estas limitaciones, es alentador que cada vez más países adopten regímenes de apoyo para la adopción de decisiones ya que ello demuestra que los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones se cuestionan cada vez más. Colombia y el Perú, por ejemplo, están llevando a cabo importantes reformas jurídicas, entre otras cosas en lo que respecta al reconocimiento de la capacidad de actuar de todas las personas con discapacidad, la eliminación de los regímenes de tutela y la introducción de un conjunto de arreglos de apoyo para la adopción de decisiones. La sociedad civil y los distintos partidos políticos de ambos países han apoyado los proyectos de ley preparados por comisiones de interesados múltiples. La Relatora Especial celebra estos avances e insta encarecidamente a los Estados a que aprueben sin demora estas importantes reformas.

50. La Relatora Especial también ha identificado a los países que han emprendido reformas para velar por un aumento de las salvaguardias procesales en la aplicación de los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones. Entre los cambios introducidos figuran la posibilidad de elegir a la persona que ejercería la tutela, la revisión periódica de la orden de tutela y el derecho a apelar las decisiones que anulen o restrinjan la capacidad jurídica de la persona. Algunos países también han dispuesto que la tutela debe ser una medida de último recurso, aplicable únicamente cuando no sea posible recurrir a una medida menos restrictiva. Todas estas reformas no son suficientes para conseguir el respeto de los derechos de las personas con discapacidad, ya que la existencia de regímenes de sustitución en la adopción de decisiones es contraria al artículo 12 de la Convención.

51. Del mismo modo, varios países han eliminado por completo la tutela plena de sus ordenamientos jurídicos y solo permiten la sustitución en la adopción de decisiones en determinadas circunstancias y durante un período de tiempo limitado. En la mayoría de los casos, los Estados pasan de una tutela plena a una tutela o curaduría parcial y limitan las restricciones de la capacidad jurídica a las cuestiones relativas a la salud y/o las finanzas. Si bien la abolición de la tutela plena es un paso importante, el mantenimiento o la creación de regímenes de tutela parcial y de otras formas de sustitución en la adopción de decisiones siguen siendo contrarios a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención.

52. Por último, un número considerable de países ha adoptado leyes sobre salud mental o está considerando la oportunidad de hacerlo. Mientras estas leyes permitan la privación de libertad involuntaria, el tratamiento forzoso y la medicación forzosa de las personas con discapacidad seguirán siendo contrarias a la Convención, así como al derecho de las personas con discapacidad a la capacidad jurídica. Independientemente de que su retórica se base en los derechos y de que ofrezcan más salvaguardias procesales, las leyes sobre salud mental confieren a los profesionales de la salud la capacidad de tomar decisiones en nombre de las personas con discapacidad, en particular las personas con discapacidad psicosocial, legitimando así las prácticas coercitivas. Además, en los dos últimos decenios se ha producido un aumento preocupante del número de órdenes de tratamiento en la comunidad con arreglo a la legislación sobre salud mental, lo que hace que la atención

médica coercitiva rebase los confines de los centros de salud mental¹⁹. La legislación en materia de salud mental, en su formulación actual, debe ser derogada, puesto que crea un régimen jurídico diferente para las personas con discapacidad psicosocial, un régimen contrario a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Convención. La regulación de las prácticas de los servicios de salud mental debe centrarse en la aceptabilidad y la calidad, y las personas con discapacidad psicosocial deben disfrutar de los mismos derechos y libertades que las demás en todas las esferas del derecho, lo que incluye la capacidad jurídica y la libertad y seguridad de la persona.

B. Aprendiendo del apoyo para la adopción de decisiones en la práctica

53. Desde la aprobación de la Convención, el interés por explorar el funcionamiento del apoyo para la adopción de decisiones en la práctica ha ido en aumento y se han llevado a cabo proyectos piloto en diversos países en todo el mundo²⁰. Algunos han sido realizados o financiados por los Estados, mientras que otros han sido ejecutados directamente por organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones de padres y centros de investigación. Estas iniciativas abarcan una rica y variada gama de experiencias, y constituyen una valiosa fuente de información para los legisladores y los encargados de formular políticas.

54. Entre los distintos modelos de apoyo para la adopción de decisiones figuran, entre otros, redes oficiales y oficiosas, acuerdos de apoyo, defensores independientes, apoyo entre personas en la misma situación, directivas anticipadas y asistencia personal. Estos modelos proporcionan un apoyo muy diverso a las personas, entre otras cosas respecto del acceso a la información, la facilitación de la comunicación, el empoderamiento, el desarrollo de la confianza, el establecimiento de relaciones, la planificación personal, la asistencia para vivir de forma independiente y el apoyo administrativo. Además, aunque en muchas jurisdicciones el apoyo para la adopción de decisiones implica designar a una o más personas, en la práctica el apoyo también se presta en entornos de grupo o con una estructura mixta que incluye tanto el apoyo individual como en grupo. Es necesario que la legislación reconozca la diversidad de los regímenes de apoyo para la adopción de decisiones. Sin embargo, en la legislación apenas se reconoce el apoyo entre personas en la misma situación, pese al potencial que encierra para ayudar a las personas con discapacidad a ejercer su capacidad jurídica.

55. La mayoría de los programas de apoyo para la adopción de decisiones que se examinaron para el presente informe suelen centrarse en un grupo específico de personas con discapacidad. Si bien algunos proyectos piloto han intentado incluir a un amplio espectro de participantes, la diversidad de la comunidad de personas con discapacidad hace necesario atender a una amplia variedad de necesidades de apoyo y puede que los grupos específicos sean quienes estén mejor situados para definir dichas necesidades. Además, se suele excluir a las personas que requieren un nivel elevado de apoyo, incluidas las que padecen graves deficiencias cognitivas, que necesitan ayuda para la comunicación no verbal y/o que tienen necesidades complejas. En este sentido, proporcionar acceso a una amplia gama de arreglos de apoyo parece más adecuado que desarrollar un modelo único de apoyo para la adopción de decisiones. Adoptar un “enfoque único” respecto del apoyo para la adopción de decisiones es ineficaz y discriminatorio. Los Estados deberían tomar medidas para que todas las personas con discapacidad tengan la oportunidad de acceder a medidas de apoyo para la adopción de decisiones.

56. La naturaleza de la relación entre la persona que recibe el apoyo y las que lo prestan varía significativamente en función de las prácticas. En algunos programas se recurre a “personas de confianza” para la prestación de apoyo, generalmente familiares, amigos o

¹⁹ Véase Andrew Molodynsky, Jorun Rugkåsa, and Tom Burns, *Coercion in Community Mental Health Care*. International Perspectives (Oxford, Oxford University Press, 2016).

²⁰ Por ejemplo, la Argentina, Australia, Bulgaria, el Canadá, Colombia, Chequia, los Estados Unidos, Hungría, la India, Irlanda, Israel, Kenya, Letonia, el Perú, el Reino Unido, la República Unida de Tanzania y Suecia.

compañeros que ya mantienen una relación personal y de confianza con la persona afectada. Sin embargo, en muchos mecanismos de apoyo para la adopción de decisiones no existe ninguna relación previa entre las personas que reciben apoyo y las que lo prestan, aunque estas últimas son personas y/o profesionales que han recibido formación al respecto. Otros programas utilizan un enfoque mixto, que se lleva a la práctica a través de redes de apoyo facilitadas por una persona cualificada pero integradas por personas de confianza.

57. Aunque mantener una relación de confianza puede contribuir a una mejor comprensión de la voluntad y las preferencias de la persona y también facilitar la relación entre dicha persona y las personas de apoyo, el hecho de depender excesivamente de estas personas también puede acarrear problemas. Es posible que muchas personas no tengan una red social, hayan sufrido maltrato o manipulación por parte de familiares, o simplemente no quieran ser asistidas por familiares, amigos o compañeros. Algunos programas han demostrado que las personas pueden forjar relaciones de confianza con voluntarios y/o trabajadores remunerados, en particular cuando estos han recibido una formación y orientación apropiadas²¹. En este sentido, la legislación debería ser lo suficientemente flexible como para responder a esta diversidad y no debería imponer una forma de apoyo por encima de otras.

58. Si bien la mayoría de los mecanismos de apoyo para la adopción de decisiones que se establecen en la legislación incluyen algún tipo de elemento formal (como un acuerdo firmado o una orden de un tribunal), no hay un consenso claro entre los programas y los proyectos piloto sobre los beneficios que conlleva actuar en el marco de un arreglo formal. Algunos proyectos han observado que el establecimiento de un acuerdo escrito entre las personas afectadas y las personas de apoyo puede producir numerosos resultados positivos, como el reconocimiento de la autonomía y la libre determinación de las personas afectadas, la adaptación y aclaración del alcance del apoyo, la imposición a la persona que presta apoyo de una obligación de rendir cuentas y la lucha contra ciertas actitudes de la comunidad respecto del apoyo para la adopción de decisiones. También se pueden incluir salvaguardias procesales en los arreglos de apoyo formalizados. Sin embargo, algunos programas excluyen expresamente los acuerdos firmados por miedo a que estos pongan en peligro la relación de confianza y el carácter informal del apoyo²². Por lo tanto, los marcos jurídicos deberían tener la flexibilidad suficiente como para reconocer tanto los arreglos oficiales como los oficiosos y para evitar un exceso de regulación.

59. La mayoría de las prácticas de apoyo para la adopción de decisiones incluyen un componente relativo a la formación de las personas de apoyo, a fin de asegurar que se respeten la voluntad y las preferencias de las personas afectadas y de evitar actitudes paternalistas, bajas expectativas y sustitución en la adopción de decisiones. Los programas con buenas prácticas en materia de formación suelen consistir en ofrecer una amplia formación inicial y una formación continua a las personas de apoyo, que incluyen sesiones individuales de preparación y sesiones de resolución de problemas²³. En ellas se abordan temas diversos, como la formación básica sobre el apoyo para la adopción de decisiones, los enfoques centrados en la persona, las estrategias de apoyo para la adopción de decisiones y los derechos humanos. Por ejemplo, los grupos de apoyo entre iguales en Kenya reciben formación sobre derechos humanos en particular sobre el enfoque de la discapacidad basado en los derechos. Es importante asegurar que se dispone de recursos y de formación sobre el apoyo para la adopción de decisiones claros y efectivos, y velar porque estos estén al alcance de todos los que proporcionan o reciben apoyo.

²¹ Véase Brenda Burgen, “Reflections on the Victorian Office of the Public Advocate supported decision-making pilot project”, *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, vol. 3, núm. 2 (2016).

²² Véase WestWood Spice, “My life, my decision: an independent evaluation of the supported decision making pilot”, New South Wales Government Department of Community and Family Services (2015).

²³ Véase Bizchut, “Supported decision-making service for persons with disabilities. Service model”, schedule C (2017).

60. Se ha demostrado que la participación de la comunidad puede contribuir considerablemente al éxito del apoyo para la adopción de decisiones. Pero este apoyo solo tiene utilidad si los demás reconocen dichas decisiones. La participación de la comunidad es necesaria para abordar los factores estructurales que pueden obstaculizar o vulnerar el ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, como el estigma, la discriminación y el internamiento en instituciones. En este sentido muchas iniciativas de apoyo para la adopción de decisiones han considerado la posibilidad de ofrecer formación a las autoridades y a los proveedores de servicios, incluidos, entre otros, los jueces, los notarios y el personal médico.

61. Las comunidades también pueden contribuir a desarrollar alternativas de apoyo, como redes de apoyo o grupos de apoyo entre pares y de autoayuda, así como a ayudar a las personas a acceder a las redes de apoyo existentes, en particular a las personas que necesitan un alto nivel de apoyo y a las personas mayores con discapacidad, que pueden no disponer de otras fuentes de apoyo. Sin duda, los enfoques de la prestación de apoyo basados en la comunidad son una estrategia eficaz para garantizar que las respuestas tomen en consideración las cuestiones geográficas, sociales, económicas y culturales (véase A/HRC/34/58, párr. 53). De conformidad con el artículo 19 de la Convención, la legislación debe adoptar un enfoque comunitario en la prestación de apoyo para la adopción de decisiones y facilitar el florecimiento de redes sociales que aseguren la autonomía individual y la libre determinación de las personas con discapacidad.

62. Las iniciativas de apoyo para la adopción de decisiones utilizan una amplia gama de salvaguardias, incluido el respeto de la voluntad y las preferencias de la persona afectada, el reconocimiento expreso del derecho de estas personas a poner fin a cualquier arreglo, el establecimiento de una duración máxima y de revisiones periódicas de los arreglos, sesiones de preparación y mecanismos de vigilancia y de resolución de conflictos. En muchos proyectos se señaló que el hecho de que hubiera múltiples personas de apoyo era una salvaguardia, ya que garantizaba la diversidad de puntos de vista con lo que se reducía el riesgo de influencia indebida. En relación con los mecanismos de vigilancia, muchos programas formalizados recurren a una tercera parte o a una persona independiente que se pone en contacto periódicamente con las personas que reciben apoyo, y con las que lo proporcionan, a fin de obtener información sobre cómo se presta el apoyo. Este tipo de vigilancia informal es prometedor, ya que evita la burocratización. Al regular las salvaguardias, los encargados de formular políticas deben encontrar un delicado equilibrio entre velar por el respeto de la voluntad y las preferencias de las personas y protegerlas del abuso y la influencia indebida, y garantizar que no se regulen en exceso su vida ni sus elecciones.

V. El camino a seguir

A. Reforma legislativa

63. Los Estados deben adoptar medidas inmediatas para reformar sus marcos jurídicos a fin de garantizar o restablecer el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad. Es importante que la legislación reconozca expresamente que las personas con discapacidad tienen tanto derechos y obligaciones como la capacidad de obrar en función de ellos. La legislación también debe reconocer el derecho de esas personas a acceder, si lo desean, al apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, y velar por que los arreglos de apoyo estén disponibles y sean accesibles, adecuados y asequibles. Los Estados deben establecer un marco jurídico propicio que facilite la creación y aplicación de distintos regímenes de apoyo para la adopción de decisiones, incluida la prestación de asistencia financiera y técnica a las organizaciones de la sociedad civil para ese fin. Todos los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones deben ser derogados.

64. Los Estados deben garantizar un marco de salvaguardias apropiado para velar por que se respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas en la prestación de apoyo, así como para proteger a dichas personas de conflictos de intereses, influencia indebida y abusos. Al examinar situaciones de crisis o de emergencia, los Estados deben

atenerse a los principios y derechos reconocidos en la Convención. En particular, los Estados deben abstenerse en todo momento de establecer excepciones al pleno disfrute del derecho de las personas con discapacidad a la capacidad jurídica y de crear nuevas respuestas aparentemente neutras respecto de la discapacidad que afectarán de manera desproporcionada y negativa a las personas con discapacidad²⁴.

65. Los Estados deberían emprender un proceso de revisión exhaustiva de la legislación e introducir cambios en sus ordenamientos jurídicos a fin de hacer plenamente efectivo el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Esta revisión debe ser exhaustiva y abarcar esferas jurídicas diferentes, entre ellas el derecho de familia, el derecho penal, las leyes relativas a la salud mental, el derecho de responsabilidad civil y el derecho contractual. Las preocupaciones de terceras partes, por ejemplo, las relacionadas con el deber de diligencia, la responsabilidad y la seguridad de las transacciones, deben atenderse a la luz de la Convención. Los Estados deben ser conscientes de que muchos expertos que trabajan en el ámbito de la capacidad jurídica no están familiarizados con los principios de la Convención, por lo que quizás sea necesario ofrecerles previamente información y formación. El proceso de revisión de la legislación debería incluir a personas de distintos grupos y sectores, incluidas las propias personas con discapacidad y las que prestan apoyo en la práctica.

B. Formulación de políticas

66. Los Estados deberían examinar la posibilidad de establecer un sistema integral para coordinar el acceso efectivo de las personas con discapacidad al apoyo para la adopción de decisiones. Un sistema de estas características debe basarse en un enfoque basado en los derechos humanos, tener en cuenta la igualdad entre los hombres y las mujeres y los derechos de los grupos más desfavorecidos y marginados, y responder a las diversas necesidades de apoyo de las personas con discapacidad, incluidas las personas de edad y las que necesitan un elevado nivel de apoyo (véase A/HRC/34/58, párr. 58).

67. Los Estados deben considerar la ejecución de proyectos piloto sobre el apoyo para la adopción de decisiones en el marco de su obligación de proporcionar a las personas con discapacidad acceso a apoyo para que puedan ejercer su capacidad jurídica. Las demostraciones al respecto pueden brindar a los legisladores, los encargados de formular políticas y la comunidad en general información valiosa acerca del funcionamiento, el costo y el valor del apoyo para la adopción de decisiones, y contribuir así a mejorar la formulación de leyes y políticas.

68. Las iniciativas experimentales deberían aplicarse en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de personas con discapacidad que representan a toda la variedad de posibles beneficiarios del apoyo, incluidas las personas con discapacidad intelectual, discapacidad psicosocial, autismo, demencia y lesiones cerebrales, y ello a fin de beneficiarse de la capacidad de divulgación de las organizaciones de personas con discapacidad, su conocimiento del contexto local y su capacidad de movilización y defensa (véase A/HRC/34/58, párr. 64). Las experiencias de apoyo para la adopción de decisiones también pueden beneficiarse de la participación de una amplia gama de interesados locales, entre ellos las autoridades y los proveedores de servicios. Al diseñar los programas debería tenerse en cuenta la evaluación, lo que abarca datos cualitativos que incorporan las opiniones de los participantes.

C. Investigación

69. Los Estados deberían emprender o promover la investigación en relación con la capacidad jurídica y el apoyo para la adopción de decisiones. La investigación puede proporcionar a los legisladores y los encargados de formular políticas información valiosa y posibles líneas de actuación para garantizar el derecho a la capacidad jurídica y aplicar el

²⁴ Véase Tina Minkowitz, “CRPD and transformative equality”, *International Journal of Law in Context*, vol. 13, núm. 1 (marzo de 2017).

apoyo para la adopción de decisiones. Se precisan más datos cuantitativos y cualitativos sobre la utilización actual de las diferentes formas de sustitución en la adopción de decisiones para entender el alcance y el impacto de esta vulneración de los derechos humanos, entre otras cosas en relación con el internamiento involuntario en una institución de salud mental y el tratamiento forzoso. Del mismo modo, y a pesar de la creciente aplicación de regímenes de apoyo para la adopción de decisiones, sigue siendo claramente necesario disponer de datos de mejor calidad que puedan servir de base para la formulación de políticas e iniciativas posteriores. La investigación sobre el apoyo para la adopción de decisiones se ha centrado principalmente en las formas de apoyo formalizadas y no ha prestado demasiada atención a otras formas informales de apoyo, como las redes de apoyo naturales o el apoyo prestado en el contexto de los grupos de apoyo entre iguales. Es necesario entender el funcionamiento de estas formas de apoyo y la manera en que se relacionan y contribuyen al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad.

70. Es importante destacar que la investigación sobre el apoyo para la adopción de decisiones debería responder a los derechos de las personas con discapacidad e incluir la perspectiva de la comunidad de la discapacidad. De conformidad con el artículo 4, párrafo 1 d), de la Convención, los Estados deberían abstenerse de financiar o participar en cualquier proyecto de investigación que sea incompatible con el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, consagrado en el artículo 12. Sin embargo, siempre que sea posible, la investigación debería estar dirigida por investigadores con discapacidad, ser participativa e incluir en todas sus fases las opiniones de las personas con discapacidad y sus organizaciones. Los resultados deberían publicarse en formatos accesibles, incluidas versiones de lectura fácil.

D. Acceso a la justicia

71. El reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica es esencial para garantizar el acceso a la justicia, pero también lo es para proteger y restablecer la capacidad jurídica²⁵. De conformidad con lo exigido en el artículo 13 de la Convención, los Estados deben tomar las medidas que procedan para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás y promover la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia. Los Estados deberían también adoptar todas las medidas adecuadas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, lo que incluye apoyo para la adopción de decisiones, en todos los procedimientos judiciales antes, durante y después del juicio.

72. Los Estados deben velar por que todas las personas sometidas a un régimen de sustitución en la adopción de decisiones tengan acceso a un recurso efectivo y considerar la posibilidad de establecer una moratoria respecto de las nuevas solicitudes. Asimismo, deben garantizar que todas las personas con discapacidad que hayan experimentado alguna forma de explotación, violencia o abuso en el contexto de los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones o de apoyo para la adopción de decisiones, incluidas la detención arbitraria o violaciones de la integridad personal a raíz de las leyes sobre salud mental, tengan acceso a la justicia y a recursos efectivos. Esos recursos deberían comprender medidas de resarcimiento y reparaciones adecuadas, lo cual incluye la restitución, la indemnización, la compensación y garantías de no repetición, cuando proceda (véase A/HRC/34/58, párr. 74). Las instituciones nacionales de derechos humanos y los mecanismos independientes de promoción, protección y supervisión de la aplicación de la Convención deberían estar facultados para realizar indagaciones e investigaciones en relación con el disfrute del derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y para prestar asistencia a las personas con discapacidad para acceder a las vías de recurso.

73. Las acciones legales pueden desempeñar un importante papel en la reforma de la legislación sobre la capacidad jurídica. Sus efectos pueden ir más allá de los relacionados directamente con un determinado caso y dar lugar a nuevos criterios judiciales y cambios

²⁵ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1, párr. 38.

en la legislación. En los países con un sistema monista en los que los tratados se incorporan inmediatamente a la legislación nacional tras su entrada en vigor, las acciones legales presentan el valor añadido de asegurar la aplicación directa del artículo 12 de la Convención, provocando un cambio en la jurisprudencia. De hecho, en muchos países los tribunales ya están aplicando los principios de la Convención, impugnando las leyes vigentes que niegan a las personas con discapacidad el pleno reconocimiento de su capacidad jurídica²⁶.

E. Participación y colaboración

74. El artículo 4, párrafo 3, de la Convención pide expresamente a los Estados que celebren consultas estrechas y colaboren activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas sobre cuestiones relacionadas con ellas. Los Estados deberían celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en el proceso de armonización de las leyes relativas a la capacidad jurídica. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo ese proceso, incluso en las asambleas y cámaras deliberantes que pueden debatir y votar proyectos de ley. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben cerciorarse de que los procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

75. Las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan deben también participar en todos los procesos de adopción de decisiones relativos al diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de los arreglos y servicios de apoyo. El estudio temático de la Relatora Especial sobre el derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones proporciona orientación específica a ese respecto (A/HRC/31/62).

F. Fomento de la capacidad

76. Los Estados deben complementar las medidas de reforma legislativa con una formación destinada a las autoridades públicas, los funcionarios públicos, los proveedores de servicios, el sector privado, las personas con discapacidad, las familias y otros actores clave. Es imprescindible fomentar la capacidad respecto de la Convención para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de las personas con discapacidad a la capacidad jurídica. La formación también debería abordar las formas concomitantes de discriminación en relación con la capacidad jurídica que afectan a las personas con discapacidad, los tipos de prejuicios y los obstáculos que enfrentan determinados grupos de personas con discapacidad, así como la manera de fomentar y prestar apoyo para la adopción de decisiones.

77. Los Estados deben promover la capacitación adecuada de quienes ejercen de notarios, ya que desempeñan una función importante en la conclusión y formalización de transacciones jurídicas (como contratos, testamentos y poderes), especialmente en los países de tradición jurídica romanista. En el ejercicio de sus funciones, los notarios evalúan la capacidad de las personas que entablan una relación jurídica. Por ello, es importante que los notarios entiendan el reconocimiento de la capacidad jurídica universal y el paradigma de apoyo introducido por la Convención, para que su labor no se traduzca en una restricción *de facto* de la capacidad jurídica. Asimismo, deben recibir una formación apropiada en la facilitación de medidas de accesibilidad y ajustes razonables.

78. El mundo académico tiene una función esencial en la promoción del derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, especialmente en el ámbito de la educación, la investigación y la innovación. Las universidades deberían revisar sus planes

²⁶ Por ejemplo, la Argentina, Colombia, los Estados Unidos, Georgia, Kenya, Letonia y el Perú.

de estudio para velar por que la educación que ofrezcan refleje adecuadamente las innovaciones de la Convención en relación con la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. También pueden apoyar la aplicación y evaluación de iniciativas de apoyo para la adopción de decisiones. La colaboración de las personas con discapacidad con el mundo académico, así como su participación directa, y el desarrollo y la potenciación de importantes estudios basados en las perspectivas de las personas con discapacidad pueden fortalecer la capacidad de las universidades para detectar los problemas y proponer soluciones mejores.

G. Concienciación

79. Es necesario que se produzca un cambio cultural en la manera en que las comunidades perciben a las personas con discapacidad, a fin de asegurar el respeto de las decisiones de las personas con discapacidad. Los Estados deben adoptar medidas inmediatas, eficaces y apropiadas para crear conciencia en toda la sociedad, incluso a nivel familiar, acerca de las capacidades y los derechos de las personas con discapacidad. Los Estados deberían también tomar medidas para combatir los estereotipos, las actitudes negativas y las prácticas nocivas e involuntarias contra las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida, y promover el paradigma de apoyo en la toma de decisiones. Las personas con discapacidad no deben ser vistas como objetos de atención, sino como titulares de derechos al igual que todos los demás miembros de la sociedad (véase A/71/314, párr. 74).

H. Movilización de recursos

80. Los Estados tienen la obligación de movilizar el máximo de recursos de que dispongan para asegurar el acceso al derecho a la capacidad jurídica, entre otras cosas financiando iniciativas, investigaciones, actividades de capacitación y campañas de sensibilización relacionadas con el apoyo para la adopción de decisiones. Asimismo, deben abstenerse de financiar todo acto o práctica que sea incompatible con el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, y también velar por que las autoridades públicas, los proveedores de servicios y otros interesados actúen de conformidad con este derecho. Las medidas regresivas que repercuten en el acceso de las personas con discapacidad a apoyo en diferentes ámbitos de la vida, como los recortes o las reducciones en las subvenciones para servicios comunitarios de apoyo, servicios domiciliarios y asistencia personal, pueden también afectar al ejercicio del derecho a capacidad jurídica.

81. Las Naciones Unidas, incluidos todos sus programas, fondos y organismos especializados, deberían incrementar la concienciación y los conocimientos de su personal en relación con el derecho de las personas con discapacidad a la capacidad jurídica. En el ámbito de la cooperación internacional también se debería estudiar la posibilidad de incrementar la financiación para el diseño y el desarrollo de iniciativas de apoyo para la adopción de decisiones, velando por la compatibilidad de estas iniciativas con los derechos humanos de las personas con discapacidad.

VI. Conclusiones y recomendaciones

82. **A lo largo de la historia, muchas personas con discapacidad se han visto privadas de capacidad jurídica, lo que les ha impedido ejercer sus derechos. Si bien esta práctica ha sido ampliamente aceptada y considerada necesaria para proteger tanto a las personas afectadas como a la sociedad, ha quedado demostrado que era una práctica errónea. La privación de la capacidad jurídica deja a las personas sin control sobre su vida cotidiana y reduce considerablemente sus posibilidades de participar en la sociedad. Además, esta práctica ha legitimado y facilitado la continuación de prácticas nocivas, como la coacción, el internamiento y la esterilización, causando en última instancia la cosificación de las personas con discapacidad. Habida cuenta de lo anterior, la Convención sobre los Derechos de las**

Personas con Discapacidad reafirma la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y recuerda el papel que desempeña la sociedad para garantizar su pleno disfrute. Los Estados tienen la obligación de garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos a todas las personas con discapacidad. El reconocimiento de la plena capacidad jurídica y el apoyo para la adopción de decisiones son pasos necesarios para hacer efectivos los derechos, al dar a las personas con discapacidad la libertad y la posibilidad de vivir la vida que desean.

83. Los Estados deben prestar especial atención al derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y abogar por reformas legislativas y de políticas para que se pueda ejercer plenamente. Como se explica en el presente informe, los principios introducidos por la Convención se están aplicando de manera progresiva en los planos internacional, regional y nacional. La revisión de los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones y la aplicación de distintas formas de apoyo para la adopción de decisiones en muchas jurisdicciones ponen de relieve un cambio de paradigma paulatino, pero constante. Hay una gran variedad de medidas que los Estados pueden aplicar para respetar y garantizar el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Sin embargo, los Estados y sus dirigentes deben sistematizar esas lecciones y traducirlas en respuestas de política sistémicas, exhaustivas y sostenibles.

84. La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones a los Estados, con objeto de ayudarlos a elaborar y poner en práctica reformas para la plena efectividad del derecho a la capacidad jurídica:

a) Reconocer, en la legislación interna, el derecho de las personas con discapacidad a la capacidad jurídica en pie de igualdad con las demás y en todos los aspectos de la vida, y proporcionarles acceso al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica;

b) Llevar a cabo un proceso de revisión legislativa amplio a fin de abolir o derogar todas las leyes y reglamentaciones que, directa o indirectamente, restrinjan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y/o permitan la sustitución en la adopción de decisiones;

c) Adoptar un marco de políticas propicio para garantizar el acceso efectivo de las personas con discapacidad a arreglos de apoyo apropiados para la adopción de decisiones mediante: a) el establecimiento de un sistema integral para coordinar el acceso a arreglos de apoyo para la adopción de decisiones en todo el territorio, incluidas las zonas rurales y remotas; b) la promoción de la creación y la aplicación sostenida de alternativas comunitarias de apoyo para la adopción de decisiones, entre otras cosas asignando recursos; c) la ejecución o promoción de proyectos piloto y experiencias de prueba; y d) la realización o el fomento de investigaciones sobre el apoyo para la adopción de decisiones;

d) Introducir salvaguardias en la prestación de apoyo en relación con el ejercicio de la capacidad jurídica, a fin de garantizar el respeto de la voluntad y las preferencias de una persona en todo momento;

e) Asegurar el acceso a recursos efectivos a todas las personas con discapacidad que están sometidas a un régimen de sustitución en la adopción de decisiones y tomar medidas inmediatas para restablecer su capacidad jurídica, entre otras cosas estableciendo una moratoria respecto de las nuevas solicitudes;

f) Promover y proporcionar una formación sobre el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad destinada a las autoridades públicas, los jueces, los notarios, los proveedores de servicios, las personas con discapacidad, sus familiares y otros actores pertinentes;

g) Integrar y consultar activamente a las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en todos los procesos de adopción de decisiones relativos al ejercicio efectivo del derecho a la capacidad jurídica de las personas con

discapacidad, entre ellos las reformas legislativas, la formulación de políticas y la investigación;

h) Aumentar progresivamente la asignación de fondos para asegurar el acceso a apoyo para la adopción de decisiones y abstenerse de adoptar cualquier medida regresiva que repercuta directa o indirectamente en el acceso de las personas con discapacidad a dicho apoyo;

i) Alentar a los agentes de cooperación internacional, incluidas las organizaciones sin fines de lucro, a que financien y realicen investigaciones y proporcionen asistencia técnica sobre la reforma de las leyes relativas a la capacidad jurídica y el apoyo para la adopción de decisiones, y abstenerse de llevar a cabo o respaldar proyectos que contravengan la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

85. La Relatora Especial recomienda asimismo que el sistema de las Naciones Unidas, incluidos todos sus programas, fondos y organismos especializados, refuerce su capacidad y tenga debidamente en cuenta el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en toda su labor, en particular cuando brinde su apoyo a las reformas legislativas y de política de los Estados.
