

# Breves comentarios sobre la «nueva» Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad

Edison Lucio VARELA CÁCERES\*

RVLJ, ISSN 2343-5925, ISSN-e 2791-3317, N.º 23, 2025, pp. 267-289.

## SUMARIO

**Introducción 1. Algunos aspectos formales 2. Puntuales avances en la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad 2.1. Ajustes razonables 2.2. Autonomía 2.3. Los internamientos forzosos y el derecho a la libertad personal 3. El artículo 12 de la Convención y la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad. Conclusiones**

## Introducción

Después de un largo proceso legislativo marcado por el secretismo y la exclusión, se publicó por fin el nuevo texto legal<sup>1</sup> que aspira a conformar el marco jurídico que regulará los derechos y deberes de las personas con discapacidad.

---

\* **Universidad de Los Andes** (Mérida-Venezuela), Abogado *Cum Laude*. **Universidad Central de Venezuela** (Caracas-Venezuela), Especialista en Derecho de la Niñez y de la Adolescencia; Profesor Asistente de Derecho Civil i Personas. **Universitat de Barcelona** (Barcelona-España), Máster en Derecho de Familia e Infancia. **Universidad Metropolitana** (Caracas-Venezuela), Profesor de Derecho Civil. **Universidad Católica Andrés Bello** (Caracas-Venezuela), Doctor en Derecho.

<sup>1</sup> *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6817 extraordinario, del 27-06-24.

En las páginas siguientes vamos a comentar los aspectos más resaltantes del referido instrumento jurídico, enfocándonos en sus aportes, así como en sus desaciertos, pues, en definitiva, lo que aspiramos es ofrecer un diagnóstico somero sobre la impronta del nuevo texto en el ordenamiento jurídico venezolano.

## 1. Algunos aspectos formales

Por todos es sabido que la actividad legislativa está muy alejada de ser perfecta y que, en definitiva, las leyes las aprueban una mayoría parlamentaria, que puede que desconozcas los aspectos teóricos y prácticos de sus decisiones. Sin embargo, siempre –o al menos en las mayorías de los casos– las comisiones parlamentarias se auxilian de órganos técnicos, internos o externos, que coadyuvan a mejorar la técnica legislativa<sup>2</sup>.

Lamentablemente, la actual Asamblea Nacional vive en un ostracismo en el cual es difícil que las academias, universidades, colegios profesionales y otros entes científicos o profesionales puedan intervenir con la finalidad de aportar ideas al debate que mejoren los proyectos en discusión.

Bajo tal forma de proceder es evidente el resultado, la producción de textos legales, enrevesados, contradictorios, cargados de meros deseos y sin la posibilidad real de ser aplicados por el foro<sup>3</sup>. En síntesis, completamente ineficaces. Obviamente, los políticos sacan un provecho de lo anterior, lo cual no es otro que figurar para la galería –hoy en día denominada: «redes sociales»– obteniendo un rédito político, y en el mejor de los casos responder

---

<sup>2</sup> Los ejemplos más significativos son las históricas comisiones codificadoras integradas por doctos juristas, *vid.* VARELA CÁCERES, Edison Lucio: «La nueva codificación: aspectos formales». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 18. Caracas, 2022, pp. 133-148.

<sup>3</sup> *Vid.* un análisis de la actividad legislativa de la actual Asamblea Nacional puede leerse en VARELA CÁCERES, Edison Lucio: «Un año de actividad legislativa en materia Civil (2021-2022)». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 19. Caracas, 2022, pp. 223-269.

a las observaciones de los entes internacionales sobre derechos humanos para que parezca que se está haciendo algo, al menos, en lo formal<sup>4</sup>.

La Ley que motiva estos comentarios puede ser un claro ejemplo de lo antes mencionado, vergonzoso si se está al tanto de que este es un sector muy vulnerable de la sociedad, que ha sido históricamente ignorado y que, si bien gracias a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad comenzó un proceso de visualización en el campo internacional, la aspiración natural es que sea secundado por los Derechos internos de los Estados suscriptores para conformar un verdadero sistema de protección de los derechos humanos de este grupo de individuos<sup>5</sup>. Hay que recordar que los Estados suscriptores de la Convención están obligados:

... a. Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; b. Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad... (artículo 4).

Por lo indicado resulta doloroso que una oportunidad para aglutinar a la sociedad entera en la construcción de un modelo de protección de los derechos

<sup>4</sup> Tal podría ser el caso de la Ley de Intérpretes Públicos (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6703 extraordinario, de 25-05-22), que responde a la recomendación que efectuó el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad días antes –20-05-22–, en sus «Observaciones finales sobre el informe inicial de la República Bolivariana de Venezuela» (2022), [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org), exhortando a que «Reforme la Ley de Intérpretes Públicos para que incluya a los intérpretes de lengua de señas venezolana de manera que puedan participar legalmente en los procesos de justicia» (párrafo 25.e). Actividad que desde la ONG Acceso a la Justicia se ha denominado «diplomacia de gacetas», es decir, «una política de Estado por la que se presentan leyes favorables a los derechos humanos para que los organismos internacionales alaben la labor gubernamental, pero luego no las aplican», <https://accesoalajusticia.org>.

<sup>5</sup> Vid. VARELA CÁCERES, Edison Lucio: *La capacidad de ejercicio en las personas con discapacidad en el Derecho venezolano*. Editorial RVLJ. Caracas, 2024, *in totum*.

humanos de las personas con discapacidad que coloque énfasis en su aspecto más pragmático como lo es el reconocimiento de su capacidad de ejercicio, el establecimiento de las consecuentes medidas de apoyo para su operatividad y la configuración de las salvaguardas necesarias para el control de aquellas se haya desaprovechado<sup>6</sup>.

El texto de la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad está conformado por 112 artículos, a los que se suma una disposición transitoria, dos derogatorias y una final.

Su estructura nos recuerda la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, pues está integrada igualmente por unas disposiciones generales que reúnen las definiciones y los principios sectoriales; de seguida se incluye un catálogo de derechos humanos adecuados al colectivo objeto de regulación; a continuación, se incorpora una sección de «políticas públicas»<sup>7</sup>; siguen el sistema de protección y el régimen sancionatorio<sup>8</sup>.

El principal cambio con respecto a la derogada Ley para las Personas con Discapacidad es la jerarquía en la denominación, pues se pasa de ser una «Ley ordinaria» a aglutinarse sus disposiciones en una «Ley Orgánica», ya

---

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que el proyecto de «Ley Orgánica para la Protección de Personas con Discapacidad» fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional el 13-04-21 –*vid.* [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve)–, por tanto, fueron más de cuatro años de proceso legislativo.

<sup>7</sup> La Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes posee mejor organización, pues las políticas públicas y las sanciones forman parte del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, lo cual le da más coherencia al modelo (artículo 118). Esto nos permite recordar que en la elaboración de este instrumento participó activamente la UCAB y se contó con asesoría por parte de UNICEF. *Vid.* CAPRILES, Ruth *et al.*: «Análisis del Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia». En: *De los menores a los niños, una larga trayectoria*. UCV. Caracas, 1999; SERRANO, Carla: «La Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Breve historia de un proceso». En: *Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. 2.<sup>a</sup>, UCAB. M. G. MORAIS, coord. Caracas, 2000.

<sup>8</sup> La derogada Ley para las Personas con Discapacidad (2006) también posee una organización similar, salvo la sección de las políticas públicas.

que los calificativos «inclusión, igualdad y desarrollo integral» se encontraban presentes en los artículos del texto derogado.

Así, en las disposiciones de la derogada Ley para las Personas con Discapacidad se aludía a la «inclusión e integración social» (artículo 2), a las circunstancias que «dificultan o impidan su participación, inclusión e integración a la vida familiar y social» (artículo 6), «la integración y la inclusión de las personas con discapacidad» (artículo 8), «la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida», «apoyándose en la participación de la familia y la comunidad e inclusión de la persona con discapacidad en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad» (artículo 12), dotación de los «recursos (...) necesarios para la inclusión, integración social» (artículo 14) y a las «acciones para la inclusión e integración de las personas con discapacidad» en temas específicos como lo sería en el deporte (artículo 25).

También se alude en la Ley derogada a que se «garantice el desarrollo integral de las personas con discapacidad de manera plena y autónoma» (artículo 1), la «atención integral a las personas con discapacidad» (artículo 1), «atención integral a la salud» (artículo 10), «asistencia y apoyo (...) como parte de la atención integral» (artículo 14), «empleo con apoyo integral» (artículo 29), siendo que el modelo de protección se denominaba: «Sistema Nacional de Atención Integral a las Personas con Discapacidad» (artículo 52).

En relación con la igualdad como derecho fundamental y principio general del Derecho<sup>9</sup>, además de corresponder a un derecho con rango constitucional (artículo 21), se mencionaba expresamente en la Ley al momento de plasmar su «definición de personas con discapacidad». A saber:

Artículo 6.- Son todas aquellas personas que por causas congénitas o adquiridas presenten alguna disfunción o ausencia de sus capacidades de orden físico, mental, intelectual, sensorial o combinaciones

---

<sup>9</sup> Vid. sobre el principio de igualdad, VARELA CÁCERES, Edison Lucio: *El Registro del Estado Civil*. Vol. 1 (Organización y principios sectoriales). Editorial RVLJ. Caracas, 2018, pp. 56 y 57.

de ellas; de carácter temporal, permanente o intermitente, que al interactuar con diversas barreras le impliquen desventajas que dificultan o impidan su participación, inclusión e integración a la vida familiar y social, así como el ejercicio pleno de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás.

Entonces, no resulta una innovación el empleo de los aludidos vocablos que se incorporan en el título de la Ley Orgánica vigente y ello es, en parte, en razón de que la Constitución de 1999 establece que «Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria...» (artículo 81) y, por otra parte, cuando se sanciona la Ley para las Personas con Discapacidad ya se encontraba en boga el «modelo social» de tratamiento de las personas con discapacidad que se ve cristalizado en el ámbito internacional con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>10</sup> y que tiene como presupuestos un enfoque de derechos humanos, el reconocer a la discapacidad como una construcción social que demanda la superación de prejuicios y estereotipos que limitan el goce de las facultades de que son titulares las personas con discapacidad, así como incorpora una visión activa sobre el ejercicio de los derechos<sup>11</sup>. En palabras de PALACIOS y BARIFFI el «modelo social»:

Parte de la premisa de que la discapacidad es una construcción y un modo de opresión social, y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad<sup>12</sup>.

Por lo anterior, si bien la Ley para las Personas con Discapacidad no incorpora el «modelo social» al ordenamiento jurídico nacional, sí emplea en

<sup>10</sup> Texto internacional aprobado por la ONU en diciembre del 2006, publicándose su Ley aprobatoria en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 236, del 06-08-09.

<sup>11</sup> Cfr. VARELA CÁCERES: ob. cit. (*La capacidad de ejercicio...*), pp. 106 y ss.

<sup>12</sup> PALACIOS, Agustina y BARIFFI, Francisco: *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ediciones Cinca. Madrid, 2007, p. 19.

algunas de sus disposiciones la terminología más avanzada para la fecha. Dicho esto, queda en evidencia que el título de la Ley vigente no representa por sí solo un paso firme hacia la consolidación del «modelo social» que surge de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, donde sí se aprecia un tema de relevancia es en la calificación de dicho texto legal como «orgánico», y ello también es relativo, pues en nuestro sistema constitucional una «ley orgánica» es una ley protegida a los fines de que no se encuentre tan expuesta al vaivén del dominio de las fuerzas políticas que conforman un parlamento. No obstante, ello no ha tenido un impacto positivo en las últimas dos décadas en las cuales, cuando la oposición ha dominado la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional, la misma ha sido boicoteada a través de la usurpación de sus funciones legislativas, ya sea por medio de los denominados «decretos-leyes», constituyentes espurias o un bloqueo judicial. Tales discutibles «estrategias políticas» son consideradas por la doctrina científica como inconstitucionales, y con bastante razón<sup>13</sup>.

Según los tipos de leyes orgánicas que se desprenden del artículo 203 de la Constitución, un instrumento legislativo como el analizado podría considerarse como una ley que desarrolla derechos fundamentales, en concreto el artículo 81 de la Constitución, y con ello sería suficiente para calificarla con

---

<sup>13</sup> Vid. Academia de Ciencias Políticas y Sociales: «Pronunciamento en razón de los recientes Decretos-Ley dictados por el presidente de la República, 2 de diciembre 2014». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 153. Caracas, 2014, pp. 19-22; BREWER-CARÍAS, Allan R.: «El derecho ciudadano a la participación popular y la inconstitucionalidad generalizada de los decretos leyes 2010-2012, por su carácter inconsulto». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 130. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 85-88; BREWER-CARÍAS, Allan R.: *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en fraude a la voluntad popular*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2017, *passim*; GARCÍA SOTO, Carlos: «El bloqueo de la función legislativa y de la función contralora de la Asamblea Nacional por el Tribunal Supremo de Justicia: una introducción». En: *Libro homenaje a Jesús Caballero Ortiz*. T. 1. Academia de Ciencias Políticas y Sociales-FUNEDA-Instituto de Derecho Público, UCV. Caracas, 2022, pp. 267 y ss.

el carácter de orgánica<sup>14</sup>; podría incluso entenderse que, al «crearse» todo un sistema de protección al cual se integran otras regulaciones complementarias, el instrumento legislativo sería orgánico por servir de marco normativo a otras leyes.

Así, junto a la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad, estarían las ya sancionadas: i. Ley para la Atención Integral a las Personas con Trastorno del Espectro Autista<sup>15</sup> y ii. Ley Especial para las Trabajadoras y Trabajadores con Discapacidad<sup>16</sup>. A los cuales se incorporaría –eventualmente– el Proyecto de Ley de Atención Integral a las Personas Sordas y con Discapacidad Auditiva (2023)<sup>17</sup> y un anhelado texto legal que regule con propiedad la capacidad de ejercicio de las personas con discapacidad a los fines de la adecuación del Derecho interno al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>18</sup>.

Entonces, vemos que el principal aporte en lo formal que se deduce del nuevo instrumento legal es el añadir el calificativo de «orgánica» con lo cual se dota a sus normas de mayor estabilidad y se brindan sus disposiciones de una jerarquía superior en relación con las demás normas jurídicas *infra* constitucionales que conformar el ordenamiento patrio, como lo serían las leyes ordinarias<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. LÓPEZ BETANCOURT, Milagros: «Una aproximación a las leyes orgánicas en Venezuela». En: *Temas sobre la Constitución de 1999. Libro homenaje a Enrique Tejera París*. Centro de Investigaciones Jurídicas. Caracas, 2001, p. 125, ha apuntado que la jurisprudencia nacional sostiene que en el supuesto de desarrollo de los derechos constitucionales se está ante un «criterio material», lo que lleva implícito un análisis de contenido.

<sup>15</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6744 extraordinario, de 24-04-23.

<sup>16</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6735 extraordinario, de 27-01-23.

<sup>17</sup> Vid. [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve).

<sup>18</sup> Véase nuestra propuesta en: VARELA CÁCERES: ob. cit. (*La capacidad de ejercicio...*), pp. 392 y ss. Por otra parte, la propia Ley Orgánica alude a diversas leyes especiales en varias de sus disposiciones: artículos 57, 58, 60, 61, 62 y 63.

<sup>19</sup> Vid. AGUILAR GORRONDONA, José Luis: «Las leyes orgánicas en la Constitución de 1961». En: *Estudios sobre la Constitución: Libro homenaje a Rafael Caldera*. T. III. UCV. Caracas, 1979, pp. 1958 y 1959, donde comenta que el artículo 163 de la

## **2. Puntuales avances en la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad**

Aunque lo dicho hasta ahora sobre la nueva Ley nos dibuja un escenario desalentador, la verdad del asunto es que al adentrarse en el fondo del asunto encontramos algunos aspectos positivos que, aunque no son suficientes ni los esperados en contraste con la evolución de la doctrina en esta materia, sí los hace dignos de ser subrayados, a saber:

### *2.1. Ajustes razonables*

Uno de los principios sectoriales que se ha posicionado en el nuevo modelo de tratamiento de las personas con discapacidad es aquel que demanda superar la tradicional exclusión a que se encuentra expuesto este sector por un sistema en el cual se les permita participar en todos los escenarios en los cuales ellos deseen interactuar<sup>20</sup>, pero para que ello sea posible se requiere que los entornos y modos de proceder se adecuen a sus necesidades, ello en la medida de lo posible.

De lo anterior surge con carta de naturaleza el principio de ajustes razonables que impulsa que en aquellos supuestos donde el diseño universal no sea suficiente y se demanden adecuaciones particulares, para garantizar el disfrute de los derechos, se efectúen siempre que las mismas no representen una carga irracional.

---

Constitución de 1961, en relación con las leyes nacionales orgánicas, «... les atribuyó la característica común de poseer una jerarquía o rango superior al de las demás leyes nacionales. En efecto, si bien las leyes orgánicas deben someterse a la Constitución como todas las leyes, en cambio, de acuerdo con la citada norma constitucional, tienen preeminencia sobre las demás leyes nacionales que se dicten en las materias que aquellas regulan. Así, pues, cabría decir que las leyes orgánicas “son leyes semiconstitucionales o cuasi constitucionales”».

<sup>20</sup> La Ley Orgánica alude en varias disposiciones a «la promoción de cambios culturales en relación con la discapacidad» o «propiciar el cambio actitudinal y cultural de la población» (artículos 67 y 85.2, respectivamente).

Este principio bien aplicado permite en la práctica lograr que las personas con discapacidad puedan acceder al ejercicio directo de sus derechos, pues levanta aquellas barreras físicas o formales que obstaculizan el disfrute personal de las facultades que se detentan.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 2) lo incorpora en su ordenación medular y lo define con estos términos:

... Por «ajustes razonables» se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales...

Por tanto, la superación del «modelo médico», que discrimina y aísla a las personas con discapacidad por uno que les garantice la igualdad en el trato, aunque con adecuaciones necesarias, comienza no en lo teórico, sino en lo práctico cuando se crean entornos amigables que permiten un disfrute efectivo y directo. Entonces, según BARIFFI, «la accesibilidad sería la situación a la que se aspira, el diseño universal, una estrategia a nivel general para alcanzarla, y los ajustes razonables, una estrategia a nivel particular cuando no ha sido posible prever desde el diseño universal»<sup>21</sup>.

La Ley Orgánica que aquí se comenta se hace eco del anterior mandamiento de la Convención y por ello recalca que tanto las políticas públicas, como la accesibilidad (artículo 37), deben regirse por medidas «ajustadas a las características particulares de cada grupo», «que permitan la real y efectiva igualdad e inclusión», pues, en definitiva, la «denegación de ajustes razonables» es una «forma de discriminación por motivos de discapacidad» (véase artículo 5).

---

<sup>21</sup> BARIFFI, Francisco: *El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. Ediciones Cinca. Madrid, 2014, p. 148.

Lo dicho se resalta de forma específica en materia de acceso a la justicia (artículo 18)<sup>22</sup>, educación (artículos 28.2 y 30.6)<sup>23</sup>, cultura, deporte, recreación y turismo (artículo 31.4), pero en realidad es un principio que debe permear en toda materia en la cual estén involucradas las personas con discapacidad<sup>24</sup>.

No se crea que las anteriores regulaciones son suficientes, ello en razón de que –como se ha indicado– al ser el Estado venezolano suscriptor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya era una obligación el aplicar los referidos ajustes. Entonces, lo que ahora se demanda es hacer efectivo el mandato internacional –ya incorporado expresamente en el Derecho interno– a través de medidas concretas, siendo aquí donde falla el texto al no regular conductas precisas que cristalicen este postulado en el sentido de convertirlo en una realidad, que comprometa a los operadores por medio de acciones específicas dentro del ámbito de sus competencias.

---

<sup>22</sup> Véase, *exempli gratia*, el caso español en el cual, en materia procesal, la «Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica» –BOE N.º 132, de 03-06-21, [www.boe.es](http://www.boe.es)– modifica tanto la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículos 7 *bis*, 758) como la Ley de Jurisdicción Voluntaria (artículo 7 *bis*), a los fines de permitir «las adaptaciones y ajustes en los procedimientos en que participen personas con discapacidad», pudiéndose valerse la persona con discapacidad «de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste» (Preámbulo). Igualmente, en materia notarial se alude a apoyos voluntarios, instrumentos y ajuste razonables, según el nuevo párrafo final del artículo 25 de la Ley del Notariado.

<sup>23</sup> *Cfr.* Ley para la Atención Integral a las Personas con Trastorno del Espectro Autista (artículo 11.1) y Ley de Participación Estudiantil en el Subsistema de Educación Básica (artículo 8) –*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6737 extraordinario, de 23-02-23–.

<sup>24</sup> *Vid.* Ley Especial para las Trabajadoras y Trabajadores con Discapacidad, donde se establece, como garantía al trabajo de las personas con discapacidad, que: «... 3. Las entidades de trabajo, públicas, privadas o mixtas, deberán establecer los ajustes razonables y los diseños universales, así como las tecnologías de la información y comunicación de acuerdo a criterios de diseño universal y accesibilidad comunicacional para personas con diferentes tipos de discapacidad» (artículo 10).

## 2.2. *Autonomía*

Hay que reconocer que la discapacidad como circunstancia no debe necesariamente limitar la autonomía del individuo que la posee. Esto se subraya en razón de que, históricamente, uno de los rasgos característicos del modelo anterior ha sido aislar a la persona por considerarla que no es apta para interactuar en el mundo de forma directa hasta tanto sea «rehabilitada».

Hoy en día es claro que tales medidas, que limitan la capacidad de ejercicio lejos de proteger y beneficiar, generan un confinamiento que en la práctica obstaculizan el ejercicio de los derechos, dilatando su participación en el mundo de relaciones. De allí que se postula el respeto a su autonomía como principio cardinal. Destaca PALACIOS al comentar el «modelo social»:

Parte de la premisa de que la discapacidad es en parte una construcción y un modo de opresión social, y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad. Asimismo, apunta a la autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades<sup>25</sup>.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad lo reconoce como un principio:

Artículo 3.- Principios generales. Los principios de la presente Convención serán: a. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas...

Principio que está íntimamente relacionado con la dignidad y que postula que toda persona con independencia de su condición tiene derecho a la autodeterminación de su vida, lo que en este caso implica el respeto de su

<sup>25</sup> PALACIOS, Agustina: *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. CERMI. Madrid, 2008, p. 27.

voluntad, deseos y preferencias. En el caso de las personas con discapacidad intelectual, este principio obliga a suprimir los regímenes de sustitución de voluntades –llámense: tutela, curatela, representación legal, etcétera–, por mecanismos respetuosos de su «plan de vida», como lo serían las denominadas «medidas de apoyo».

La Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad reproduce este principio en varias disposiciones (artículos 2.1, 3.2, 9, 15, 22.3, 23, 26.4, 35.3, 62, 67, 68.2 y 86), lo cual contrasta con la Ley derogada. La nueva Ley le dedica una sección en el catálogo de derechos, que denomina «autonomía e inclusión», donde además alude a la accesibilidad (artículos 36 y 37), siendo que previamente lo desarrolla en las disposiciones generales:

Artículo 4.- Todas las personas con discapacidad tienen derecho a la autonomía, independencia, dignidad humana, al libre desenvolvimiento de la personalidad y a la autodeterminación a través de su inclusión real y efectiva (...) En consecuencia, deberán: 1. Respetar su autonomía en la toma de decisiones y actos jurídicos de forma libre y consciente...

Entonces, el meollo del asunto estará en la forma como los operadores jurídicos empleen este principio sectorial a los fines de la correcta hermenéutica e integración de las disposiciones del ordenamiento jurídico para que sea coherente con el principio, lo cual es esencial para el correcto funcionamiento del nuevo modelo de protección de los derechos de las personas con discapacidad.

### *2.3. Los internamientos forzosos y el derecho a la libertad personal*

Uno de los aspectos que ha sido ignorado completamente por la doctrina nacional es el de examinar el tema de los internamientos forzosos, práctica muy común en algunos supuestos de discapacidad intelectual o mental. Ello en razón de que, en la realidad, dicha medida es una clara «privación de libertad» y, en consecuencia, debería ser acordada o controlada por un juez, pues eso es lo que se deduce de una lectura del artículo 44 de la Constitución

que proscribe cualquier restricción de la libertad individual donde no medie una orden judicial que examine la constitucionalidad de la limitación de esta facultad fundamental.

Las normas decimonónicas del Código Civil no regulan este tema con propiedad y se mantienen ancladas al vetusto «modelo de prescindencia»<sup>26</sup>, siendo que al regular la «interdicción» como régimen tutelar –de adultos y menores de edad–, establece únicamente:

Artículo 401.- (...) El juez, con conocimiento de causa, decidirá si el incapaz debe ser cuidado en su casa o en otro lugar; pero no intervendrá cuando el tutor sea el padre o la madre del incapaz.

Artículo 397.- (...) las disposiciones relativas a la tutela de los menores son comunes a la de los entredichos, en cuanto sean adaptables a la naturaleza de esta.

Artículo 348.- Cuando el tutor no sea abuelo o abuela, el tribunal, consultando previamente al consejo de tutela y oyendo al menor, si tuviere más de diez años, determinará el lugar en que deba ser criado este...

Como se aprecia no existe una verdadera salvaguarda en el sentido de que un juez controle la medida cuando sea forzosa pudiendo los «representantes» decidir estos aspectos a espaldas de la persona con discapacidad, lo que contradice el respecto de su autonomía, pues en muchos supuestos se estará ante un desconocimiento de su voluntad, deseos y preferencias.

Ahora bien, la Ley Orgánica que comentamos reconoce esta garantía, y aunque no la desarrolla adecuadamente en el sentido de establecer salvaguardas específicas con controles temporales y procesales, sí establece lo que sigue:

---

<sup>26</sup> Por su parte, el «Reglamento para establecimientos psiquiátricos de larga estancia», *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 35 312, de 06-10-93, enmarcado en el «modelo médico» no cambia el panorama. *Vid.* VARELA CÁCERES: ob. cit. (*La capacidad de ejercicio...*), pp. 99 y ss.

Artículo 18.- (...) Se velará porque las personas con discapacidad no se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad. Cuando se vean privadas de su libertad en razón de un proceso judicial, se debe asegurar que sea en igualdad de condiciones con las demás personas, con respeto a sus derechos y garantías de conformidad con la ley.

Entonces, el aporte substancial que hace la Ley, pues recuérdese que hay un absoluto silencio en esta materia en el foro –lo que contrasta con el Derecho comparado<sup>27</sup>–, se ubica en subrayar la relación entre discapacidad, privación de libertad y medida judicial. Donde yerra el legislador es en considerar estas privaciones como meramente «ilegales», ya que son realmente «inconstitucionales» y, lo más grave, en no regular en detalle controles judiciales que en la práctica eviten los internamientos forzosos que, por su naturaleza, chocan con el respeto de la autonomía que se les garantiza a las personas con discapacidad, téngase en mente que a este sector vulnerable expresamente el artículo 4 les reconoce:

... su libertad de elegir el lugar de su residencia, dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás personas y no verse obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico...

En síntesis, el aporte del nuevo texto se observa en reconocer una relación entre la libertad personal y la limitación a que pueden estar expuestas las personas con discapacidad por el simple hecho de poseer una condición, empero se demanda una regulación más detallada que coloque énfasis en el ámbito civil –más que en el penal donde históricamente se han establecido medidas adecuadas en lo teórico–, y con ello se establezcan medidas y salvaguardas

---

<sup>27</sup> Vid. AZNAR LÓPEZ, Manuel: *Internamientos civiles y derechos fundamentales de los usuarios de centros sanitarios, sociales y sociosanitarios*. Editorial Comare. Granada, 2000, *passim*, comenta las reformas del Código Civil español –Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela– y la introducida con la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (artículo 763).

que contribuyan a evitar limitaciones a la libertad claramente arbitrarias que se escudan en supuestos internamientos con fines médicos o de profilaxis.

### **3. El artículo 12 de la Convención y la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad**

Especial atención merece el tema de la «capacidad de ejercicio» de las personas con discapacidad; ello debido a que, sin exagerar, es uno de los aspectos medulares sobre el cual se edifica el «modelo social» que se desprende de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y uno de los asuntos más espinosos en cuanto a lograr su recepción por los Derechos internos de los Estados suscriptores<sup>28</sup>.

En concreto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece lo siguiente:

Artículo 12.- Igual reconocimiento como persona ante la ley.

1. Los Estados partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Los Estados partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.
3. Los Estados partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, en el caso de España, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue ratificada en el 2007, efectuándose a partir de ese momento adecuaciones para incorporar en general el modelo social a su legislación, pero había diferido la recepción del artículo 12 en toda su extensión; esto último ha sido resuelto recientemente por medio de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.
5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

En apretada síntesis del artículo 12 de la Convención se desprenden cinco aspectos, a saber: i. el reconocimiento de la personalidad, ii. el reconocimiento de la capacidad de ejercicio, iii. las medidas de apoyo para cristalizar la referida capacidad, iv. las salvaguardas necesarias para evitar abusos en la ejecución de los apoyos y v. algunos supuestos donde la capacidad de ejercicio se recalca.

Sobre tal disposición ya hemos realizado abundantes comentarios y reflexiones en otra oportunidad<sup>29</sup>, lo que deseamos aquí es contrastarla con lo que al respecto establece la Ley Orgánica. Así, lo primero que observamos es que, contrario a lo que hace la Convención que regula el asunto

<sup>29</sup> Vid. VARELA CÁCERES: ob. cit. (*La capacidad de ejercicio...*), in totum.

entre los derechos humanos de las personas con discapacidad en sus primeras disposiciones, la Ley nacional lo relega al final del catálogo de los Derechos en una norma incluida en la sección denominada: «De los derechos económicos», a saber:

Artículo 34.- Derechos económicos. El Estado reconocerá que todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, en tal sentido, se les garantizará el derecho a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velará por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

Las instituciones bancarias y financieras no podrán negarse a celebrar contratos mercantiles con una persona debido a su condición de discapacidad, especialmente en solicitudes de préstamo que impliquen garantías hipotecarias, reserva de dominio y otras operaciones de crédito o a establecer, fijar, convenir o exigir condiciones y términos exorbitantes u otras contribuciones similares, para la prestación de servicios a personas con discapacidad.

Sobre la anterior norma jurídica se puede notar una clara recepción de los numerales 2 y 5 del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, transcrito *supra*.

Ahora bien, la Ley Orgánica también regula el asunto en otra norma jurídica que se ubica en el capítulo III que lo rotula como: «Políticas públicas para personas con discapacidad», la cual establece lo siguiente:

Artículo 44.- Capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Se reconoce a las personas con discapacidad su plena capacidad jurídica como sujetos de derechos y obligaciones, en igualdad de condiciones con las demás personas, así como el derecho a tomar sus propias decisiones y que las mismas sean respetadas en todos los aspectos de su vida.

El Estado adoptará medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que pueda necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

De lo reproducido se deduce que la Ley Orgánica no hace alusión al «reconocimiento» de la personalidad, pero, en honor a la verdad, sobre ello no existe ninguna discusión, y una norma jurídica al respecto no haría falta por cuanto se sobreentiende que todo individuo de la especie humana tiene garantizada su personalidad asociada a su dignidad inherente.

En lo que respecta a la capacidad de ejercicio, la Ley Orgánica es sumamente cristalina –como agua de manantial– en establecer que las personas con discapacidad poseen «plena capacidad jurídica» en términos similares a las personas que no poseen ninguna discapacidad, lo que en la práctica implica suprimir aquellos institutos que restringen o sustituyen por medio de representantes legales la capacidad de ejercicio.

De la lectura de las disposiciones de la Ley Orgánica ya no existe duda alguna de que a las personas con discapacidad no se les puede someter a ningún trámite o procedimiento que persiga como finalidad una incapacidad de ejercicio, pues, en el caso de los adultos, los únicos supuestos que se mantenían vigentes en el Código Civil respondían a los casos de interdicción e inhabilitación –así como la prodigalidad– que tenían como presupuesto una discapacidad mental o psicológica. Entonces, hoy en día, según se desprende de la propia Ley Orgánica, no puede permitirse un trato desigual en materia de capacidad de ejercicio entre las personas con o sin discapacidad lo que origina que los institutos que se fundamentan en una discapacidad como presupuesto de hecho queden proscritos.

Ahora bien, la Ley Orgánica falla al no fijar las medidas necesarias para la implementación de esa plena capacidad, así como las salvaguardas necesarias para evitar abusos en la aplicación de los apoyos requeridos.

Siendo que las medidas de apoyo deben perseguir el ejercicio de los derechos por parte de las personas con discapacidad atendiendo al «derecho

a tomar sus propias decisiones, y que las mismas sean respetadas en todos los aspectos de su vida», es decir, observando su voluntad, deseos y preferencias, entonces, las medidas de apoyo demandan un diseño que las adecue a dicho propósito, lo cual hoy en día no se cumple a través de los vetustos institutos regulados en el Código Civil que persiguen objetivos distintos.

Tampoco se derogan expresamente las disposiciones del Código Civil que son contrarias al reconocimiento de la «plena» capacidad de ejercicio, lo que se agrava si se pondera que existe una completa ignorancia sobre el paradigma que surge con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tanto en la doctrina nacional como por parte de los órganos judiciales encargados de aplicarla, lo cual obstaculiza la implementación de los postulados del modelo social por vía de interpretación.

Por otro lado, un lector desprevenido podría pensar que la Ley Orgánica regula los apoyos en algunas de sus disposiciones (artículos 4.12, 8, 16, 22.1, 23, 24, 27.5, 28.2, 29, 30.4, 42, 47, 48, 57-63, 79, 81, 84, 85.5, 86.4)<sup>30</sup>; sin embargo, hay que diferenciar entre los apoyos, asistencias y cuidados con fines de facilitar adecuaciones y ajustes razonables en materia sanitaria o en los servicios públicos<sup>31</sup> con las «medidas de apoyos» orientadas a facilitar el ejercicio de la capacidad jurídica.

Así, por ejemplo, el artículo 48 de la Ley Orgánica cuando establece «... La atención preferencial debe ser brindada de manera integral, asegurando una atención pronta y adecuada a la condición de cada persona, incluyendo dicha atención a los familiares, cuidadoras o cuidadores, responsables de las personas con discapacidad intelectual que requieren altos

<sup>30</sup> La derogada Ley para las Personas con Discapacidad también contempla algunos de estos apoyos (artículos 9, 14, 29, 34 y 55.3).

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, la Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores –*Gaceta Oficial* N.º 6641 extraordinario, de 13-09-21– o Ley de Sistemas de Cuidados para la Vida –*Gaceta Oficial* N.º 6665 extraordinario, de 11-11-21–, que alude a estos servicios asistenciales. *Vid.* nuestros comentarios a esos textos legislativos en: *ob. cit.* («Un año de actividad legislativa...»), pp. 223-269.

niveles de apoyo...», no está pensando en medidas de apoyo a la capacidad de ejercicio, sino en aquellas de corte asistencial<sup>32</sup>.

Por el contrario, cuando la referida Ley regula el derecho de las personas con discapacidad a servicios de la salud y señala: «Artículo 27.- (...) 2. Que la persona que apoye a la persona con discapacidad reciba las debidas explicaciones y orientaciones sobre las opciones diagnósticas de la persona con discapacidad», sí está aludiendo a una «medida de apoyo» en el ejercicio de la capacidad.

Lamentablemente, no se observa en el texto de la Ley que el redactor esté suficientemente consciente de la diferencia antes anotada y por ello alude a figuras que deben quedar proscritas de nuestro ordenamiento de aplicarse adecuadamente el reconocimiento «pleno» de la capacidad de ejercicio, como, por ejemplo, cuando menciona a tutores o a representantes legales de adultos<sup>33</sup>.

## Conclusiones

La Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad –objeto de estos comentarios– es un instrumento esperado por este sector vulnerable. Lamentablemente, el proceso legislativo no permitió que se conociera el proyecto oportunamente y que, en consecuencia, se generara un debate alrededor de su contenido, lo cual seguramente

---

<sup>32</sup> En el mismo sentido, el artículo 68.22, al referirse a las atribuciones del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, a saber: «Establecer acuerdos de cooperación de capacitación y entrenamiento a profesionales, proveedores de servicios, docentes, entrenadores, voluntarios y cuidadores en materia de derechos de las personas con discapacidad, a los fines de garantizar su protección, inclusión y autonomía».

<sup>33</sup> *Verbi gratia*, en el artículo 55 de la Ley Orgánica se refiere a «persona natural a cuyo cargo esté», eso no es otra cosa que un eufemismo para aludir a una representación legal, lo cual es contrario a la plena capacidad, pues lo que debe existir es un asistente o curador que auxilie a través de una medida de apoyo donde se respete la voluntad, deseos o preferencias en el ejercicio de los derechos.

hubiera permitido mejorarlo o, al menos, que el mismo estuviera respaldado por un consenso.

Si bien la Ley Orgánica hace algunos puntuales aportes en contraste con la Ley derogada, dirigiéndose a la recepción del modelo social que se deduce de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –principalmente en la terminología empleada–, no logra calar adecuadamente estableciendo conductas específicas que permitan cristalizar el nuevo paradigma.

Caso emblemático sería la declaración de la «plena» capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues, si bien hace una afirmación enfática en el reconocimiento de dicha capacidad, en términos similares a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no plasma un desarrollo normativo apropiado que permita aplicar las medidas de apoyo, al ejercicio de la capacidad y no fija las salvaguardas oportunas, lo que síntesis obliga a que el intérprete por medio de los principios sectoriales del «modelo social» realice las adecuaciones necesarias para llevar a la práctica la referida «plena» capacidad de ejercicio.

\* \* \*

**Resumen:** El autor examina las principales novedades que surgen de la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad a los fines de identificar sus aportes, así como aquellos aspectos a que queda a deber, si se contrasta con las exigencias que se deducen del modelo social reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Con dicho propósito se divide el trabajo en tres partes, a saber: i. en donde se alude a algunos aspectos formales; ii. se comentan los avances que se desprenden del texto legal, tales como la regulación de ajustes razonables, la autonomía y el tema de los internamientos forzosos y iii. se examina si la Ley Orgánica logró adecuar el artículo 12 de la Convención al Derecho interno.

**Palabras clave:** modelo social, ley orgánica, ajuste razonable, autonomía, internamiento forzoso, plena capacidad jurídica.

Recibido: 16-09-25. Aprobado: 17-10-25.

*Brief comments on the «new» Organic Law for the Inclusion, Equality, and Comprehensive Development of Persons with Disabilities*

**Abstract:** *The author examines the main new developments emerging from the Organic Law for the Inclusion, Equality, and Comprehensive Development of Persons with Disabilities in order to identify its contributions as well as those aspects that remain lacking, when compared to the demands derived from the social model recognized in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. To this end, the work is divided into three parts, namely: i. referring to some formal aspects; ii. discussing the advances emerging from the legal text, such as the regulation of reasonable accommodation, autonomy, and the issue of forced confinement; and iii. examining whether the Organic Law successfully brought Article 12 of the Convention into domestic law. **Keywords:** social model, organic law, reasonable accommodation, autonomy, forced confinement, full legal capacity.*