

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 06 de mayo de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

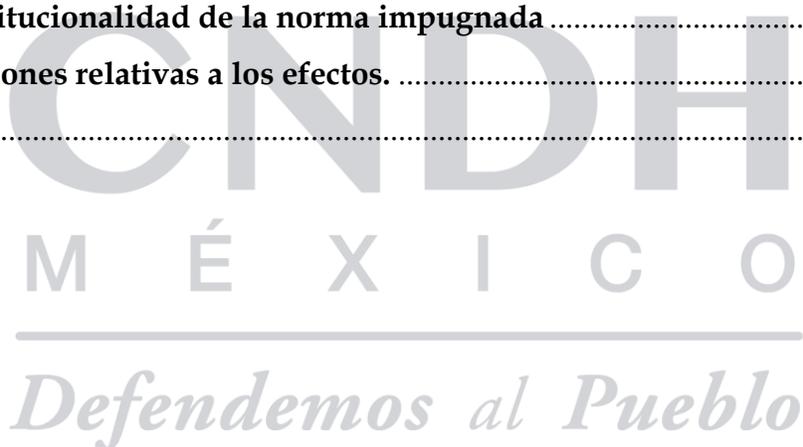
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 51 Quinquies, en la porción normativa "*acreditar ser mayores de dieciocho años de edad y*", de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, reformada mediante Decreto Número 101 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 01 de abril de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad.....	7
	B. Derecho de las niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten.....	16
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	19
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	30
	ANEXOS.....	31



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 51 Quinquies, en la porción normativa “acreditar ser mayores de dieciocho años de edad y”, de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, reformada mediante Decreto Número 101 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 01 de abril de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 51 Quinquies. Las personas participantes en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, deberán acreditar ser mayores de dieciocho años de edad y cumplir con los demás requisitos que se estipulen en la Convocatoria a que se refiere el artículo 51 Ter de esta ley.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 5, 7 y 21 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad a expresar libremente su opinión.
- Obligación del estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el martes 01 de abril de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 02 del mismo mes, al jueves 01 de mayo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

² " **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 51 Quinquies, en la porción normativa señalada, de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, establece el requisito de ser mayor de dieciocho años para poder ser integrante del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad local. Sin embargo, se trata de una prescripción normativa que genera un trato discriminatorio en perjuicio de las infancias con discapacidad, al impedirles participar en ese espacio que fue creado precisamente para asegurar la libertad de expresión de todas las personas con discapacidad en temas que incidan en sus derechos.

Dicha distinción no sólo carece de justificación constitucional y convencional, sino que atentan directamente contra el derecho reconocido a favor de ese colectivo de expresar libremente sus opiniones sobre cuestiones que les afecten, previsto en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Este Organismo Nacional considera que la disposición tildada de inconstitucional es discriminatoria, porque exigir ser persona mayor de dieciocho años para poder ser integrante del Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad local, impide a las infancias ejercer, en igualdad de condiciones, su derecho a expresar libremente su opinión sobre cuestiones que les afecten.

En otras palabras, la norma realiza una exclusión injustificada en perjuicio de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad al impedirles participar en el Parlamento por no tener la edad mínima exigida, lo cual es contrario a los derechos de igualdad y no discriminación, así como a expresar libremente su opinión sobre las cuestiones que les afecten, reconocidos a su favor en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para evidenciar el vicio de inconstitucionalidad que se demanda, el presente concepto de invalidez se conformará de la siguiente manera: en principio, se expondrán los derechos que se estiman vulnerados; posteriormente, se analizará si la regulación implementada por la legislatura local es respetuosa de ese estándar o si, por el contrario, restringe o limita esos derechos reconocidos.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad

La norma en combate debe ser analizada a luz de la perspectiva del modelo social de la discapacidad que adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo presupuesto recae en garantizar que las personas con discapacidad gocen de una igualdad de derechos frente al resto de la población. Así, de acuerdo con la concepción actual sobre la discapacidad, denominado modelo "social", la causa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona y no la deficiencia con la que vive.³

Es decir, **la discapacidad no son las limitaciones** de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal **con la que viven las personas, sino las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, lo cual**

³ Cfr. Tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Materia Constitucional, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 634, del rubro: **"DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."**

constituyen barreras que impone el entorno y les impiden ser incluidas plenamente en condiciones de igualdad que las demás personas⁴, por ello el modelo social busca asegurar que sus necesidades sean tomadas en consideración y atendidas de manera adecuada.

Este modelo fue incorporado a nuestro sistema normativo a partir de la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los principios que lo rigen, lo que significa que gozan de fuerza normativa y forman parte del parámetro de regularidad constitucional vigente, conforme al artículo 1 y 133 de la Constitución Federal.

Ahora bien, para cumplir con los fines de la Convención, en su artículo 4 se establece la obligación de los Estados partes de instaurar y adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole tendentes a respetar, promover, proteger y garantizar el pleno goce y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos de las personas con discapacidad, a lo largo de su texto enuncia algunas medidas o acciones, entre las que destacan los ajustes razonables, ayudas técnicas, medidas afirmativas, medidas de accesibilidad, salvaguardias, sistemas de apoyo y ajustes al procedimiento.

Con lo anterior, es claro que actualmente la concepción de la discapacidad parte desde un enfoque social y respetuoso de los derechos humanos, que busca posicionar a ese sector de la población **en igualdad de condiciones que el resto de personas**; por el otro, que corresponde al Estado y a la sociedad en general tomar conciencia y sensibilizarse sobre este nuevo paradigma, y con ello, implementar las medidas que sean necesarias para eliminar o, al menos, disminuir, las barreras que impiden o limitan la inclusión de ese grupo que ha sido vulnerado⁵, al contrario, cualquier norma que constituya un impedimento para ejercer sus derechos será contraria al modelo social de la discapacidad que adopta la Convención.

⁴ Cfr. la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI, en donde se integran los conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Persona con Discapacidad.

⁵ Cfr. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 140/2023 (11a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, Materia Constitucional, Libro 30, octubre de 2023, Tomo II, p. 1718, del rubro **“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. METODOLOGÍA QUE DEBEN SEGUIR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA ESTABLECER AJUSTES RAZONABLES Y MEDIDAS DE APOYO PARA SU PLENA INCLUSIÓN EFECTIVA EN CUALQUIER ÁMBITO.”**

Una vez explicado el marco o paradigma de la discapacidad, es menester enfatizar –atendiendo al vicio de invalidez planteado en la presente demanda– la trascendencia del derecho de igualdad y no discriminación de las personas en situación de discapacidad y, de forma particular, de las niñas, niños y adolescentes que viven con alguna deficiencia.

Al respecto, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6⁷ que la **igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva.⁸

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,

⁶ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, op. cit., párr. 10.

el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana⁹.

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas la leyes y políticas¹⁰.

Frente a ese derecho, el artículo 5, párrafo 2, del mismo instrumento internacional, contiene los requisitos jurídicos para el logro de la igualdad de derechos de las

⁹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 11.

¹⁰Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 14.

personas con discapacidad y las personas asociadas a ellas, al establecer que los Estados prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. Así, la obligación de prohibir toda discriminación incluye todas las formas de discriminación. La práctica internacional en materia de derechos humanos distingue cuatro formas principales de discriminación que pueden manifestarse de forma independiente o simultánea:¹¹

- a) La “discriminación directa” se produce cuando, en una situación análoga, las personas con discapacidad reciben un trato menos favorable que otras personas debido a su condición personal diferente por alguna causa relacionada con un motivo prohibido. Incluye actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable. El motivo o la intención de la parte que haya incurrido en discriminación no es pertinente para determinar si esta se ha producido.
- b) La “discriminación indirecta” significa que las leyes, las políticas o las prácticas son neutras en apariencia, pero perjudican de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Se produce cuando una oportunidad, que en apariencia es accesible, en realidad excluye a ciertas personas debido a que su condición no les permite beneficiarse de ella;
- c) La “denegación de ajustes razonables”, según el artículo 2 de la Convención, constituye discriminación si se deniegan las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas (que no impongan una “carga desproporcionada o indebida”) cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales;
- d) El “acoso” es una forma de discriminación cuando se produce un comportamiento no deseado relacionado con la discapacidad u otro motivo prohibido que tenga por objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Puede ocurrir mediante actos o palabras que tengan por efecto perpetuar la diferencia y la opresión de las personas con discapacidad. Se

¹¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 17.

debe prestar especial atención a las personas con discapacidad que viven en lugares segregados, como instituciones residenciales, escuelas especiales u hospitales psiquiátricos, donde este tipo de discriminación es más probable y resulta invisible, por lo que tiene menos probabilidad de ser castigada. El “acoso escolar” y sus modalidades de acoso en Internet, ciberacoso y ciberodio, constituyen también delitos motivados por prejuicios particularmente violentos y dañinos.¹²

Ahora, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad explica que la discriminación puede basarse en una característica única, como la discapacidad o el género, o en características múltiples y/o interrelacionadas. La “discriminación interseccional” se produce cuando una persona con discapacidad o asociada a una discapacidad experimenta algún tipo de discriminación a causa de esa discapacidad, en combinación con el color, el sexo, el idioma, la religión, el origen étnico, el género u otra condición. La discriminación interseccional puede aparecer en forma de discriminación directa o indirecta, denegación de ajustes razonables o acoso. Por ello, los Estados partes deben hacer frente a la discriminación múltiple e interseccional contra las personas con discapacidad¹³.

Según el mismo Comité, la “discriminación múltiple” es aquella situación en la que una persona puede experimentar discriminación por dos o más motivos, lo que hace que la discriminación sea compleja o agravada. La discriminación interseccional se refiere a una situación en la que varios motivos operan e interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables y, de ese modo, exponen a las personas afectadas a tipos singulares de desventajas y discriminación¹⁴.

Por su parte, la “discriminación por motivos de discapacidad” puede afectar a personas que tienen una discapacidad en ese momento, que la han tenido en el pasado, que tienen predisposición a una posible discapacidad futura o que tienen una discapacidad presunta, así como a las personas asociadas a personas con discapacidad. Esto último se conoce como “discriminación por asociación”. La protección contra este tipo de discriminación significa que deben tenerse en cuenta todos los motivos posibles de discriminación y sus intersecciones.¹⁵

¹² *Ibidem*, párr. 18.

¹³ *Ibidem*, párr. 19.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibidem*, párrs. 20 y 21.

Mientras que la “protección legal igual y efectiva contra la discriminación” significa que los Estados partes **tienen la obligación positiva de proteger a las personas con discapacidad contra la discriminación, unida a la obligación de promulgar legislación específica y completa contra la discriminación.** La prohibición explícita de la discriminación por motivos de discapacidad y de otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad en la legislación debe ir acompañada de recursos jurídicos y sanciones apropiados y efectivos en relación con la discriminación interseccional en las actuaciones civiles, administrativas y penales. Cuando la discriminación sea de carácter sistémico, la mera concesión de una indemnización a una persona tal vez no tenga efectos reales en lo que respecta al cambio de enfoque¹⁶.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas.¹⁷

En tal sentido, **es obligación de los Estados parte propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad.**¹⁸

¹⁶ *Ibidem*, párr. 22.

¹⁷ *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

¹⁸ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación.¹⁹

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados.

¹⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párr. 31.

En particular, respecto del reconocimiento del derecho de igualdad y no discriminación de las infancias con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en los artículos 6 y 7 reconoce el goce de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que las demás niñas y niños.

Además, señala que los Estados partes deben de establecer medidas para asegurar que ese grupo etario disfrute plenamente de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones y sin discriminación.

A mayor abundamiento, de la interpretación del artículo 7.1 de la Convención que hace el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se advierte que la obligación de los estados partes para proteger los derechos y **prohibir todas las formas de discriminación por motivos de discapacidad dirigidas específicamente contra los niños y niñas**, incluso de aquellas que son infringidas so pretexto de ser medidas disciplinarias o de protección, deviene de que han sido históricamente objeto de discriminación múltiple e interseccional²⁰.

Por ello es que el mismo Comité precisa que los Estados parte deben de velar por promover la igualdad tanto de oportunidades como de resultados, lo cual conlleva a:

- Proporcionar vías de recurso eficaces y accesibles;
- Crear conciencia entre el público y los profesionales para prevenir y eliminar la discriminación;
- Prohibir e impedir todas las formas de castigo corporal y todos los tratos crueles, inhumanos y degradantes en todos los entornos, ya que tienen efectos desproporcionados en ese sector de la población;
- Aplicación del principio de interés superior del niño, atendiendo meticulosamente a sus circunstancias, sin que su utilización impida que ejerzan su derecho a la integridad física;

²⁰Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 7 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párr. 37.

- Aplicación del principio de interés de la niñez para asegurar que sean **informados, consultados y escuchados en todos los procesos de adopción de decisiones relacionadas con su situación;**
- Promover la incorporación de la perspectiva de la discapacidad en las leyes y políticas generales sobre la infancia y la adolescencia;
- Poner fin a los actos de violencia y a las medidas de institucionalización contra los niños y las niñas con discapacidad, a los que se niega el derecho a crecer en el seno de su familia como forma de discriminación;
- Implementar estrategias de desinstitucionalización que ayuden a los niños a vivir con sus familias o en formas alternativas de acogimiento familiar en la comunidad, y
- **Adoptar medidas de apoyo a fin de que todos los niños con discapacidad puedan ejercer su derecho a ser escuchados en todos los procedimientos que los afectan, incluso en los parlamentos, comités y órganos de adopción de decisiones políticas.**²¹

Como corolario, en la Convención se establecieron medidas que deben adoptar los Estados parte para garantizar que las niñas, niños y adolescentes puedan gozar y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que quienes no viven con una discapacidad.

B. Derecho de las niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten

En este apartado se explicará el contenido del derecho de las infancias y adolescencias con discapacidad de expresar libremente sus opiniones sobre cuestiones que les afecten, el cual está expresamente reconocido en el artículo 7.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²².

²¹Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párrafos 36, 37 y 38.

²² Artículo 7 **Niños y niñas con discapacidad**

1. a 2. (...)

3. Los Estados Partes garantizarán que los niños y las niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los

A la luz de la referida Convención, dicha prerrogativa implica que el Estado debe garantizar el derecho de las infancias con discapacidad a expresar libremente su opinión en cuestiones que les afecten, en igualdad de condiciones, precisando que sus opiniones deberán tener la debida consideración, teniendo presente su edad y madurez, para ello, se deberá brindar la asistencia necesaria a la niña, niño o adolescente, conforme a su discapacidad y edad.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al interpretar los alcances del artículo 7.3 del multirreferido instrumento internacional, señaló que las obligaciones del estado en relación a garantizar el derecho de la niñez a expresar libremente su opinión **implican que sean escuchados en todos los procedimientos que les afecten, incluso en los parlamentos, comités y órganos de adopción de decisiones políticas.**²³

Incluso, precisó que la utilización del principio de interés superior de la niñez debe aplicarse meticulosamente a las circunstancias de la niña, niño o adolescente, para asegurar que sean informados, consultados y escuchados en todos los procesos de adopción de decisiones relacionadas con su situación.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño también reconoce el derecho de las infancias a expresar libremente su opinión en los asuntos que les afecten, el cual deberá de ser garantizado por los Estados partes. Así, se les debe dar oportunidad a las niñas, niños y adolescentes de ser escuchados, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.²⁴

Sobre este tema, el Comité de los Derechos del Niño al interpretar el artículo 12 sobre el respeto a la opinión de la infancia, destacó que **es fundamental que todos los**

demás niños y niñas, y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho.

²³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párrafo 38.

²⁴ Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

niños sean escuchados en todos los procedimientos que los afecten y que sus opiniones se respeten de acuerdo con su capacidad en evolución.

También, al interpretar el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación al interés superior de las infancias, precisó que los Estados parte deben adoptar medidas de apoyo a fin de que todos los niños con discapacidad puedan ejercer su derecho a ser escuchados en todos los procedimientos que los afectan, considerando que uno de los principales problemas que enfrentan las y los niños con discapacidad es su exclusión en los procesos de adopción de decisiones, debido no necesariamente a su discapacidad, sino a las barreras culturales, sociales, y de actitud que enfrentan en sus vidas diarias.²⁵

Destacando que para respetar este principio, particularmente **los niños con discapacidad deberían estar representados en diversos órganos, tales como el parlamento, los comités u otros foros donde puedan expresar sus opiniones y participar en la adopción de decisiones que los afectan**, pues involucrarlos no sólo garantiza que las políticas estén dirigidas a sus necesidades y deseos, sino que además funciona como un instrumento para su inclusión, ya que asegura que los involucra en el proceso de adopción de decisiones.

A fin de cumplir con lo anterior, se les debe de proporcionar el medio de comunicación que necesiten para facilitar la expresión de sus opiniones, además de apoyar la formación para las familias y los profesionales en cuanto a la promoción y el respeto de las capacidades en evolución de los niños para asumir responsabilidades crecientes por la adopción de decisiones en sus propias vidas.

El Comité de los Derechos del Niño explica que el ejercicio de su derecho a expresar sus opiniones es relevante porque normalmente la niñez con discapacidad necesita de servicios de salud y educación especiales, por lo que es esencial que ellos sean escuchados, y limitar su ejercicio conduciría solamente a una mayor marginación de los niños con discapacidad y aumentar su sentimiento de aislamiento.

Incluso el mensaje principal de la Convención sobre los Derechos del Niño en relación al reconocimiento de derechos de las niñas, niños y adolescentes es que deben de ser incluidos en la sociedad mediante su participación en las decisiones

²⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General Número 9 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párrafos 29 y 30.

que los afecten, pues no debe de olvidarse que ese grupo ejerce sus derechos de manera progresiva, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal.

De lo anterior, es válido afirmar que el reconocimiento del derecho de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad para expresar libremente sus opiniones es esencial para su inclusión en la sociedad y el respeto de todos sus derechos, pues es a través de este que pueden exteriorizar sus necesidades.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Una vez explicado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable al presente caso, ahora corresponde desarrollar los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad del artículo 51 Quinquies, en la porción normativa combatida, de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo.

Para mayor claridad, resulta necesario conocer el contenido textual del precepto impugnado, por lo que se transcribe a continuación:

*“Artículo 51 Quinquies. Las personas participantes en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, deberán **acreditar ser mayores de dieciocho años de edad y** cumplir con los demás requisitos que se estipulen en la Convocatoria a que se refiere el artículo 51 Ter de esta ley.”*

Tal como podemos advertir, la norma establece la exigencia de ser mayor de dieciocho años de edad como requisito que deben de satisfacer las personas que quieran ser integrantes del Parlamento de las Personas con Discapacidad en la entidad federativa, además de aquellos que se precisen en la Convocatoria que al efecto se expida.

Sin embargo, esta Comisión Nacional estima que esa prescripción normativa es discriminatoria, en tanto que excluye a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad en el estado de Quintana Roo de participar en el mencionado Parlamento.

Para comprender mejor las implicaciones de esa distinción, es pertinente conocer qué es el Parlamento de las Personas con Discapacidad. Sobre esta cuestión, de

acuerdo con el artículo 51 Bis de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, se trata de un **espacio de expresión** para las personas con esta condición, cuyo fin es **asegurar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades**.

El referido artículo prevé que la selección de personas integrantes del Parlamento será llevada a cabo por el Comité de Evaluación²⁶, debiendo procurar una persona representante de cada uno de los Municipios y cada uno de los Distritos Electorales del Estado, garantizando además la paridad de género.

Este Parlamento se celebrará en la tercera semana del mes de marzo de cada dos años, previa expedición de la Convocatoria en la primera semana del mes de diciembre del año previo a su celebración.

Las personas participantes del Parlamento deberán presentar una propuesta legislativa preferentemente en materia de discapacidad, orientada a mejorar el marco normativo estatal, así como promover cualquier otra acción legislativa que considere deba realizarse por el Poder Legislativo estatal.

Una vez que concluya el Parlamento, las personas participantes obtendrán un reconocimiento de la Legislatura, por la distinción de haber formado parte de la vida política de su Estado, y se les hará entrega de un apoyo económico mensual de 12.41 veces el valor diario de la UMA, por un año calendario que comprenderá los meses de enero a diciembre del año posterior a la celebración del Parlamento en que participen.

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo realizará el análisis de cada propuesta presentada en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a fin de establecer la viabilidad de su incorporación al trabajo legislativo. Tales análisis de viabilidad deberán estar fundados y motivados, incluyendo los considerados no viables.

²⁶ Conformado por personas integrantes de la Comisión de Desarrollo Familiar y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, de la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura del Estado, y de las personas representantes de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo.

En todo caso, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo pondrá a consideración de las comisiones ordinarias de la Legislatura, las propuestas legislativas generadas con motivo de la celebración del Parlamento de mérito y el análisis de viabilidad correspondiente en un término no mayor de tres meses.

De lo anterior, podemos afirmar que la importancia de esta reforma a la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, radica en que:

1. El Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad se creó como espacio para la libertad de expresión de las personas con discapacidad, a fin de permitir su desarrollo e inclusión en la sociedad.
2. Dicha asamblea no solo busca permitir la libre expresión de las personas con discapacidad, sino va más allá, al hacerlos directamente partícipes de la vida pública al permitirles presentar propuestas legislativas que, en caso de dictaminarse como viables por el órgano correspondiente, serán puestas a consideración de las comisiones ordinarias del Congreso.
3. La medida busca beneficiar a todas las personas con discapacidad que radican en la entidad, dado que el impacto participativo no beneficia a personas en particular, sino que se trata de una medida inclusiva que impulsa la participación activa e informada de ese colectivo en la toma de decisiones que afectan sus vidas y derechos.
4. Lo anterior consolida el compromiso del estado de Quintana Roo de garantizar la dimensión participativa de la igualdad inclusiva a que tienen derecho las personas con discapacidad, que reafirma el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad.

Por las implicaciones que tiene esta reforma para la vida de las personas con discapacidad es que se estima que la exigencia de acreditar ser mayor de 18 años de edad para poder ser participante del Parlamento de mérito carece de toda justificación constitucional y convencional, además de que va en contra de la razón de ser de la propia reforma a la Ley.

En efecto, si el propósito de la modificación legislativa era generar mayores condiciones de participación a favor de las personas con discapacidad, al crearles un espacio destinado a la expresión de sus ideas y opiniones, así como su inclusión en las labores legislativas, no resulta razonable excluir a las personas que no tienen esa edad de toda posibilidad de integrar dicho Parlamento.

Tal como se explicó en apartados previos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce diversos derechos a favor de este colectivo, entre ellos:

- El derecho a la igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida, según el cual: **i)** se exige a los órganos legislativos abstenerse de mantener o generar discriminación contra las personas con discapacidad al promulgar leyes y formular políticas; **ii)** se erige como un deber a cargo de los Estados de adoptar medidas positivas para facilitar que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones de los derechos garantizados en la legislación, y **iii)** garantiza la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad²⁷.
- La obligación a cargo de los Estados de prohibir la “discriminación por cualquier motivo”, es decir, de todos los motivos posibles de discriminación y sus intersecciones, como es la **edad**²⁸.
- En congruencia, ese instrumento internacional también reconoce derechos a las niñas y los niños con discapacidad, al ser consciente de que este sector suele ser objeto de discriminación múltiple e interseccional. Entre las medidas que deben adoptar los Estados, debe permitirse que puedan ejercer su derecho a ser escuchados en todos los procedimientos que los afectan, **incluso en los parlamentos, comités y órganos de adopción de decisiones políticas**²⁹.

Acorde con lo anterior, la previsión normativa impugnada excluye injustificadamente a las infancias de participar en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, porque solo pueden ser miembros aquellas personas

²⁷ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 7 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem*, párr. 21.

²⁹ *Ibidem*, párr. 38.

con esa condición que acrediten ser mayores de 18 años. Tal medida legislativa desconoce los derechos a la libertad de expresión y participación en la toma de decisiones inherentes a ese colectivo, reconocidos sin distinción de edad; además de que perpetua estereotipos y estigmas en torno a las infancias y adolescencias sobre que no son lo suficientemente capaces de intervenir en este tipo de espacios.

Esta Comisión Nacional retoma la importancia que tiene la creación del Parlamento para, como su nombre lo indica, incentivar la **inclusión de las personas con discapacidad** en diversos aspectos sociales y de esta manera, romper las barreras que les impidan tomar parte en asuntos trascendentales, como es la posibilidad de presentar propuestas legislativas de manera directa al órgano legislativo.

Recordemos que el Parlamento es un espacio concedido a **todas las personas con discapacidad** para expresar sus ideas, con el objeto de incidir en el progreso de políticas legislativas que incluyan sus propuestas que, en su caso, puedan coadyuvar a dar solución a los problemas de inclusión que enfrentan a diario en diversos aspectos de su vida; por ende, la exclusión de determinadas personas con esa condición en razón de su edad soslaya el derecho y principio rector sobre el cual descansa el modelo actual de la discapacidad.

Así, no permitirles a las infancias y adolescencias ser integrantes del Parlamento significa dejarlas fuera de un ejercicio tan importante de integración social, y se les priva de la oportunidad de aportar en la construcción de normativas que en el presente y en el futuro tendrán incidencia en su vida, particularmente en el ejercicio de sus derechos.

El derecho de las infancias y adolescencias a participar y ser escuchadas no constituye una ocurrencia de esta Comisión accionante: se trata, en cambio, de un **derecho reconocido** en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, así como en el derecho interno vigente en nuestro territorio, por lo que debe ser observado y garantizado por todas las autoridades.

De manera que este derecho está reconocido **a todas las niñas, los niños y los adolescentes**, en el entendido de que se trata de un derecho que constituye un medio y un fin en sí mismo: un medio por el cual se pueden realizar o materializar otros derechos, y respecto del fin, que ese grupo etario tenga la capacidad de involucrarse

en todas las decisiones que les afecten; bajo el presupuesto de que las infancias y adolescencias tienen la capacidad expresar sus opiniones como individuos.

Tal como lo explica la UNICEF, la participación de las niñas y los niños es un componente necesario para garantizar la autonomía progresiva, la protección, el interés superior del niño y sus derechos consagrados, y que no puede lograrse a menos que efectivamente los niños, niñas y adolescentes **se involucren directamente en las materias que les afectan**³⁰. A decir de dicho Organismo internacional, su participación es sumamente importante pues:

“1. Ejercicio de un derecho fundamental y habilitador de otros derechos

El derecho a la participación deriva del reconocimiento de que todo ser humano tiene derecho a la igualdad, dignidad y a la autodeterminación. El involucramiento de los individuos en los asuntos que les afectan es crucial para esa experiencia de dignidad humana. La participación contribuye al empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes para que tengan confianza en ellos mismos, construyan redes de colaboración, y activamente participen en la realización de sus derechos. En otras palabras, tener la posibilidad de ser escuchado y tomado en consideración promueve un sentido de autoestima y la capacidad de influencia, fortalecida a través de un mayor entendimiento de la reciprocidad y la naturaleza colaborativa de la participación.

2. Desarrollo de habilidades y competencias

La participación significativa permite que los adolescentes adquieran habilidades, desarrollen competencias y ganen confianza. Promueve en ellos/as la capacidad para desarrollar compromiso con la ciudadanía, además de la tolerancia y el respeto por los demás. Las sociedades requieren ciudadanos con comprensión, habilidades y compromiso para promover la responsabilidad y la buena gobernanza. La participación permite a los niños, niñas y adolescentes desarrollar esas capacidades, comenzando con negociaciones sobre la toma de decisiones dentro de la familia, a través de la resolución de conflictos en la escuela, contribuyendo al desarrollo de políticas a nivel local o nacional, y desarrollando sus propias organizaciones, consejos y parlamentos. Reforzar este desarrollo de capacidades también puede contribuir a que en menor número abandonen la escuela y aumente su empleabilidad.

3. Fortalecimiento de la autonomía progresiva

Cuando los niños y niñas crecen, la base de sus habilidades y conocimiento se expande, adquieren la capacidad de escuchar a otros, recolectar información, expresar opiniones y negociar decisiones cada vez más complejas. La autonomía progresiva (Artículo 5 de la CDN) reafirma el derecho y la responsabilidad de padres y cuidadores de proveer dirección y orientación apropiadas para que desarrollen sus capacidades, adquieran un sentido de

³⁰ Unicef, “Derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes”, Serie de formación sobre el Enfoque Basado en los Derechos de la Niñez, Santiago, Chile, 2022, disponible en el siguiente enlace: <https://www.unicef.org/chile/media/7031/file/Mod%204%20derecho%20participacion.pdf>

responsabilidad en la toma de decisiones y mayores niveles de competencia, permitiéndoles ser cada vez más autónomos y menos dependientes de los adultos. Durante la primera década de vida es preciso que los adultos adopten una actitud centrada en el niño, pero en la segunda década, en cambio, comienza un proceso de renuncia gradual a muchas estructuras de protección propias de la primera infancia, y un mayor nivel de agencia por parte de los adolescentes para hacerse cargo de nuevas responsabilidades. Involucrar a los niños, niñas y adolescentes en entornos participativos permite guiarlos y dotarlos de herramientas más efectivas de protección y competencias para la toma de decisiones. Los adolescentes excluidos, ya sea por situaciones de vulnerabilidad, violencia o abuso, LGTBI, discapacitados o aquellos en conflicto con la ley, son a menudo los que más necesitan igualdad de oportunidades para ejercer el derecho a la participación como herramienta para fortalecer su protección.

4. Formación de agentes de cambio y contribución a las comunidades

Los niños, niñas y adolescentes tienen una importante contribución que hacer a las comunidades en las que viven. Sus energías, habilidades, aspiraciones, creatividad y pasión pueden ser aprovechadas para fortalecer el discurso democrático, desafiar la injusticia, construir la sociedad civil, participar en la consolidación de la paz y la resolución no violenta de conflictos, o explorar desafíos locales a través de soluciones innovadoras. Los adultos tienen la responsabilidad de trabajar con ellos/as y crear oportunidades para que lideren y den forma a los procesos de toma de decisiones, diseñen y participen en iniciativas de cohesión social, desarrollen un espíritu emprendedor y participen en la generación de ingresos.

5. Mejoramiento de servicios y políticas enfocadas en niñez y adolescencia

Los niños, niñas y adolescentes tienen conocimiento sobre sus vidas, sus necesidades y sus preocupaciones, junto con ideas y opiniones que se derivan de sus experiencias directas en torno a estas. Tenerlos en consideración puede llevar a tomar decisiones más efectivas, relevantes y sostenibles que afecten sus vidas y, en consecuencia, a mejorar el cumplimiento de sus derechos.

6. Mecanismo para incentivar la rendición de cuentas

La participación fortalece el accountability. Si los niños tienen acceso a los tribunales, a los mecanismos de protección y reparación, así como acceso directo a los responsables de formular políticas, están en mejores condiciones para impugnar violaciones a sus derechos y pedir rendir cuenta a los gobiernos. Además, ellos/as pueden ser relevantes al momento de evaluar y retroalimentar el trabajo institucional, por lo que incluirlos como colaboradores impacta positivamente el ciclo de políticas públicas.

7. Empoderamiento e información para una protección optimizada

Tener el derecho y el espacio para ser escuchado/a de forma segura, representa un medio poderoso a través del cual se pueden desafiar las situaciones de violencia, abuso, amenaza, injusticia o discriminación. En muchas sociedades los niños no tienen vías para denunciar el abuso y, en cualquier caso, temen que – si lo hacen – no se les creerá o serán castigados. Este silenciamiento tradicional de los niños implica que, con demasiada frecuencia, los abusadores pueden continuar perjudicándolos con impunidad. Construir una cultura de escucha les permitirá hablar y buscar ayuda cuando se les está abusando. Los adultos solo

*pueden actuar para proteger a los niños y niñas si saben lo que les está sucediendo y, con frecuencia, solo ellos/as pueden proporcionar esa información.*³¹

En ese entendido, es claro que al emitir la norma impugnada, el Congreso local transgredió su obligación de respetar, promover, proteger y garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las niñas, niños y adolescentes, así como el de expresar libremente su opinión en las cuestiones que les afecten, pues se trata de una previsión legal que **realiza una diferencia de trato entre las infancias y adolescencias con discapacidad, que les impide participar en el Parlamento de las personas con discapacidad en la entidad federativa por el solo hecho de no tener la mayoría de edad**, lo cual no es respetuoso de los derechos que tienen reconocidos.

En ese tenor, es evidente que la porción normativa impugnada se traduce en una práctica discriminatoria interseccional, lo cual contradice directamente los derechos reconocidos por nuestro orden constitucional a las infancias y adolescencias con discapacidad.

En los trabajos legislativos no se ofrece ninguna justificación que sustente la limitación a su derecho de participación y a ser escuchados. Por el contrario, dado que la norma fue consultada con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan³², uno de los comentarios, opiniones y aportaciones recibidas fue “*que en estos espacios de opinión y participación también se integre a niñas y niños con discapacidad*”.³³

Al respecto, el Congreso valoró la importancia de que en los espacios de opinión y participación también se integre a niñas y niños con discapacidad, al referir lo siguiente:

“En ese sentido en observancia al derecho convencional que nos obliga a garantizar a las personas con discapacidad incluyendo a niñas y niños con discapacidad, el derecho a

³¹ *Idem.*

³² Por virtud de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 60/2022 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se vinculó al Congreso de la entidad a realizar el procedimiento de consulta a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan, así como a emitir la legislación correspondiente.

³³ Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, disponible en el siguiente enlace: <https://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-20250225T163616.pdf>

expresarse, incluyendo la libertad de dar y recibir información e ideas a través de todas las formas de comunicación entre ellos, consideramos adicionar dentro de las facultades previstas al Poder Legislativo en el artículo 53 bis, que garantice la participación de las personas con discapacidad en todos los Parlamentos y Congresos que celebre el Poder Legislativo como espacios de expresión y opinión, una cuota de participación dirigida a las personas con discapacidad. Con ello se estaría garantizando la participación de niñas, niños, jóvenes y mujeres con discapacidad su derecho a expresarse y dar sus ideas y opiniones o presentar propuestas sobre diferentes temas que son necesarios regular en las leyes del Estado. Asimismo consideramos quede previsto que en caso de no contar con la participación de estas personas en alguno de los parlamentos o congresos mencionados, que las comisiones encargadas de la emisión de la convocatoria respectiva resuelvan lo conducente.”³⁴

No obstante, a pesar de que en el Dictamen se reconocieron los derechos de las infancias y adolescencias a expresarse, únicamente se optó por agregar en el artículo 53 bis de la Ley que el Congreso deberá garantizar la participación de las personas con discapacidad en todos los Parlamentos y Congresos que celebre el Poder Legislativo como espacios de expresión y opinión, una cuota de participación dirigida a las personas con discapacidad, entre ellas las niñas y los niños. Tal disposición establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 53 Bis. Son facultades del Poder Ejecutivo en materia de discapacidad, las siguientes:

(...)

V. Garantizar en todos los parlamentos y congresos que celebre, impulsados como espacios de expresión y opinión para la modificación del marco normativo estatal, una cuota de participación dirigida a las personas con discapacidad.

Para los casos en que no se cuente con la participación de las personas con discapacidad, las comisiones ordinarias encargadas de la emisión de la Convocatoria respectiva resolverán lo conducente;

(...)”

Defendemos al Pueblo

Como podemos advertir, si bien se incluyó una garantía genérica para que en todos los parlamentos y congresos se cuente con la participación de personas con discapacidad al prever una cuota de participación dirigida a las personas con discapacidad, ello no subsana el vicio de constitucionalidad identificado en el artículo 51 Quinquies por las siguientes razones:

³⁴ *Idem.*

- ⇒ En términos expresos, no se previó la posibilidad de que en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad participen personas menores de 18 años.
- ⇒ Esto quiere decir que la previsión a la que alude el artículo 53 Bis de la Ley, permite la participación de personas con discapacidad “*en todos los parlamentos y congresos que celebre*” el Congreso, con excepción del espacio especialmente creado para que las personas con discapacidad se expresen y hagan propuestas legislativas, por disposición expresa del artículo impugnado.
- ⇒ El artículo 53 Bis de la Ley, si bien prevé una cuota de participación dirigida a las personas con discapacidad, es tan amplia que no obliga a incluir a las infancias y adolescencia en todos los casos, pues ello quedará a discreción del legislador.
- ⇒ La exclusión denunciada se agrava si se recuerda cuál es la importancia que tiene el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, pues su creación tiene particularidades importante que lo diferencian de otros tipo de asambleas u órganos participativos, como es la obligatoriedad de que se desarrolle en una periodicidad previamente establecida en la ley, así como en el deber que tiene el Congreso de valorar todas y cada una de las propuestas legislativas emanadas de ese parlamento y, en su caso, de ponerlas a consideración de las comisiones legislativas que correspondan.

Entonces, aun cuando existe una previsión normativa que admite que, en caso de así determinarse por el Congreso local, se incluya en ciertos *parlamentos y congresos* la presencia de infancias y adolescencias, **omitió garantizar su participación en el Parlamento para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**, a pesar de que este es el espacio más importante de participación en el ámbito legislativo creado en la entidad para hacerlos partícipes de las políticas estatales que les atañen directamente.

No es óbice a lo anterior el que los miembros del Parlamento tengan entre sus obligaciones la de presentar una propuesta legislativa, preferentemente en materia de discapacidad, pues objetivamente nada impide que las infancias y adolescencias tengan aportes valiosos, al igual que las personas adultas, para sugerir modificaciones legales. Recordemos que la importancia del Parlamento es

precisamente permitir que el sector interesado pueda hacer contribuciones sumamente relevantes en el ámbito legislativo, por lo que no debería importar su edad.

En este punto vale la pena resaltar que la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce una nueva concepción de la discapacidad en el que **reconoce que las personas con discapacidad son iguales que el resto y para ello es necesario que los Estados parte respeten y garanticen los derechos humanos ahí reconocidos**, y establezcan medidas necesarias a efecto de lograr la plena inclusión en la sociedad de quienes forman parte de ese grupo social. Lo anterior, por supuesto, incluye a las infancias y adolescencias, por lo que sus derechos no deberían verse disminuidos ni reconocidos en razón de su edad.

En ese orden de ideas, los derechos reconocidos a las personas con discapacidad incluyen indudablemente a los niños, niñas y adolescentes que viven con alguna deficiencia, por ello, el Estado debe realizar las acciones necesarias para asegurar que gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones, como lo es su derecho a expresar libremente sus opiniones sobre cuestiones que les afecten.

Una vez que se ha explicado el vicio de invalidez, esta Comisión Nacional estima importante reconocer el esfuerzo del Congreso del estado de Quintana Roo para dar cumplimiento a la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 60/2022, pues realizó la consulta a las personas con discapacidad y a las organizaciones que la representan, y emitió nuevamente la legislación, valorando incluso los aportes emanados de ese ejercicio participativo.

Sin embargo, tal como se ha expuesto en el presente escrito, se arriba a la conclusión de que la norma controvertida **no es acorde con los derechos reconocidos a la niñez**, pues excluye a las infancias de poder participar en el Parlamento, en ejercicio de su libertad de expresión y de emitir opiniones sobre cuestiones que les afecten.

Es importante destacar que la misma exigencia ya se encontraba prevista desde la emisión del Decreto 216 por el que reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 22 de marzo de 2022, impugnado en la citada acción de inconstitucionalidad 60/2022, por falta de consulta a ese colectivo.

En ese asunto, el Máximo Tribunal del país expresó en diversos considerandos de la sentencia, las razones por las que estimó que la norma vulneraba el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, entre las que se encuentra la consideración de que al excluir a las infancias de participar en el Parlamento, se les negaba cualquier posibilidad de participación; esto, sin advertir que el desarrollo progresivo de la autonomía de algunas de ellas, les podría permitir tener participación y expresar su opinión; situación que además, resultaba contraria al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en que se señala que las consultas deben de incluir a los niños y niñas con discapacidad³⁵.

En suma, la norma no hace más que evidenciar la exclusión injustificada de dicho sector de la población desde la ley, lo que devela que el artículo vulnera derecho de las infancias a expresar libremente sus opiniones sobre cuestiones que les afecten, además del mensaje discriminatorio y estigmatizante de la discapacidad que ello conlleva.

Por todo lo aquí planteado, este Organismo Autónomo estima que ha quedado demostrada la incompatibilidad de la norma impugnada con los derechos humanos de las personas con discapacidad a la igualdad y no discriminación, así como a la libertad de expresar su opinión sobre las cuestiones que les afecten, por lo que lo procedente será declarar su invalidez y su eventual expulsión del sistema jurídico quintanarroense.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 60/2022, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del 13 de abril de 2023, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 72 a 74.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designado como delegado y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

SEXO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



AHC