

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), de acuerdo a los artículos 6 y 22 de la Ley de la CNDH, y 48 de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, realiza la observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Dentro de ésta, una de las acciones que se realiza es el monitoreo legislativo de los temas relacionados con los derechos humanos de las mujeres, la igualdad, no discriminación y la no violencia.

Cada año el PAMIMH elabora 33 reportes temáticos de monitoreo legislativo, en los que se da cuenta de la regulación de los derechos humanos de las mujeres en las legislaciones a nivel federal como estatal, así como los cambios en la materia y el cumplimiento o la falta de éste en relación con los compromisos que, como estado Mexicano se tienen tomando como referencia dos de los principales estándares internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.

Desde el año 2020 y a lo largo del 2021, los 33 reportes de monitoreo legislativos son temáticos y se distribuyen para su publicación, de forma trimestral. Es decir, que estos abordarán diversas regulaciones relevantes para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, con el interés de visibilizar la situación actual del tema en cada estado y la Federación, brindando un panorama general de la situación en el país. La periodicidad de los temas, corresponde al año inmediato anterior para poder realizar un comparativo de periodos similares y facilitar el análisis.

Estos reportes, son una radiografía sobre los derechos humanos de las mujeres en el ámbito legislativo y permite identificar las temáticas rezagadas y las entidades federativas que requieren avanzar o empezar a caminar para alcanzar la igualdad jurídica que abra paso a la igualdad sustantiva de las mujeres en México.

Uno de los temas que monitorea la CNDH es el delito de **discriminación** por razones de género. Su legislación significa el reconocimiento de la condición y situación diferenciada de los hombres frente a las mujeres y la vulneración a sus derechos humanos. La armonización legislativa de la discriminación, es una contribución a la igualdad entre mujeres y hombres y en particular si esta es legislada desde la perspectiva de género. En caso contrario, representa una limitación al acceso y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Sobre el delito de discriminación asociado a razones de género

La definición de discriminación contenida en el artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las siguientes esferas: política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera¹.

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho fundamental a la no discriminación. El derecho a no ser discriminada/o es una forma de garantizar la igualdad mínima de las personas, comprendiendo a ésta como el valor igual que tienen personas diferentes. El derecho a la

¹ ONU, *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO, MARZO 2021

igualdad jurídica es más amplio que el de no discriminación y también está consagrado en el artículo 4° de la norma constitucional federal².

La discriminación representa un conjunto de conductas que no pueden ser tolerada en ningún ámbito de la vida, por lo que se hace indispensable implementar acciones integrales para su prevención y atención. La discriminación restringe el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, **sexo, preferencia sexual**, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, **embarazo**, opiniones políticas o de cualquier otra índole.

Asimismo entre las categorías a considerar para la no discriminación está la **identidad sexual y de género**, al considerarse como un derecho inherente a la persona, parte del derecho a la identidad personal, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer³. No tomar en consideración lo anterior, además de vulnerar su derecho a la no discriminación podría afectar los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la no discriminación, a la intimidad, a la vida privada, a la propia imagen, a la identidad personal y sexual, al libre desarrollo de la personalidad, entre otros⁴.

Uno de los ámbitos a través de los cuales se hace frente a la discriminación es el penal. La incorporación de la discriminación como delito requiere la inclusión de la perspectiva de género y de elementos que hagan referencia a la discriminación contra las mujeres por razones de género⁵. En este sentido, es importante recordar que el derecho penal exige que la conducta típica esté claramente descrita por lo que no puede haber tipos penales abiertos y en este sentido radica la importancia de que las razones de género queden explícitamente contempladas.

² Cámara de Diputados, *Proceso legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, p. 71, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/254_DOF_14jun12.pdf (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

³ SCJN, Pleno, P. LXVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de 2009, pág. 7, Tesis aislada no. P. LXVII/2009: *Derechos a la intimidad, propia imagen, identidad personal y sexual. Constituyen derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165821> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

⁴ SCJN, Pleno, P. LXVII/2009, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 60, noviembre de 2018, Tomo III, pág. 2378, Tesis aislada no. III.4o.C.45 C (10a.): *Reconocimiento de identidad de género. Las disposiciones del código civil y de la ley del registro civil del estado de Jalisco, al no prever la posibilidad de expedir un acta de nacimiento en la que se haga constar aquella situación, en ejercicio del control de convencionalidad, deben inaplicarse*, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018346> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

⁵ CNDH, *Diagnóstico de los principios de igualdad y no discriminación a partir de las leyes federales y estatales (Principales resultados de la observancia)*, 2016, p. 51, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Principios_20161212.pdf (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

¿Cuál es la situación actual de la regulación del delito de discriminación asociado a razones de género?

Con fecha de corte de 29 de marzo de 2021, la regulación en torno al delito de discriminación por razones de género es:

Tabla 1. Resumen de la regulación del delito de discriminación asociado a razones de género

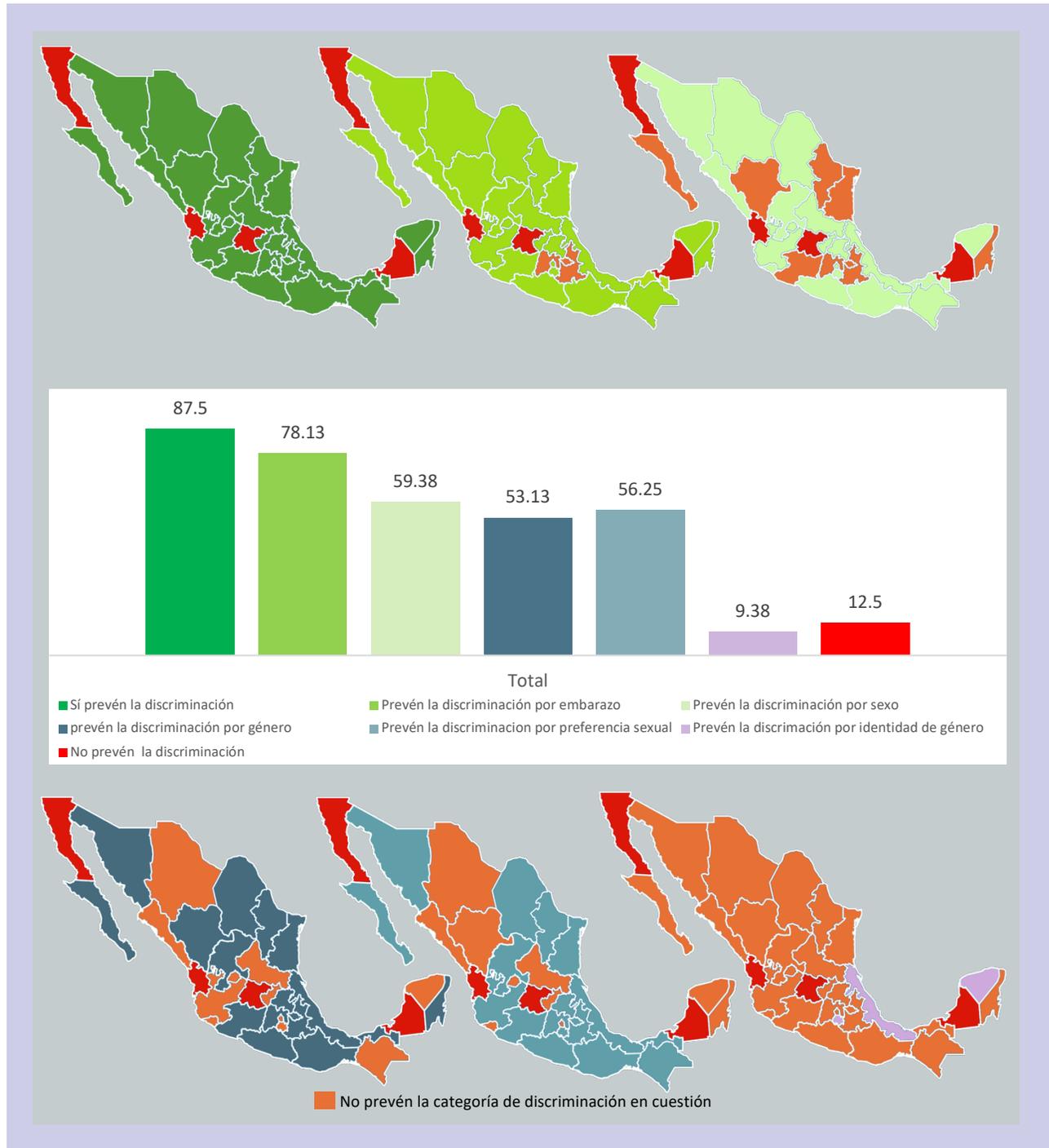
Síntesis	
A nivel federal	El Código Penal Federal sí prevé el delito de discriminación. Entre las causas por las que se puede cometer este delito se incluye la preferencia sexual, más no por identidad sexual.
En las entidades federativas	En 28 entidades federativas se regula el delito de discriminación, es decir, en el 87.50% de las regulaciones de las entidades federativas. No contemplan el delito Baja California, Campeche, Guanajuato y Nayarit.
Algunas particularidades	En 25 entidades federativas se prevé el embarazo como una causa de discriminación en el tipo penal (el 78.13% del total de las entidades federativas). En 19 entidades federativas se prevé el sexo como una causa de discriminación en el tipo penal (el 59.38% del total de las entidades federativas). En 17 entidades federativas se prevén el género como una causa de discriminación en el tipo penal (el 53.13% del total de las entidades federativas). En 18 entidades se prevé la preferencia sexual como una causa de discriminación en el tipo penal (el 56.52% del total de las entidades federativas). En 3 entidades se prevé la identidad de género como una causa de discriminación en el tipo penal (el 9.38% del total de las entidades federativas). Campeche no prevé el delito de discriminación, pero regula los delitos de odio en el que prevé categorías similares al delito de discriminación, para cuando se cometan actos de violencia física o psicológica en contra de una persona o su patrimonio por motivos de odio. Resalta que en él dispone como una causa “discriminación por género y embarazo”.

Fuente: CNDH, monitoreo legislativo primer trimestre, fecha de corte: 29 de marzo de 2021.

La regulación del delito de discriminación a nivel nacional y estatal descrito en la tabla anterior se ilustra en los siguientes mapas y en la tabla 2.

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO, MARZO 2021

Figura 1. Regulación del delito de discriminación por razones de género a nivel nacional (%)



Fuente: CNDH, monitoreo legislativo primer trimestre, fecha de corte: 29 de marzo de 2021.

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO, MARZO 2021

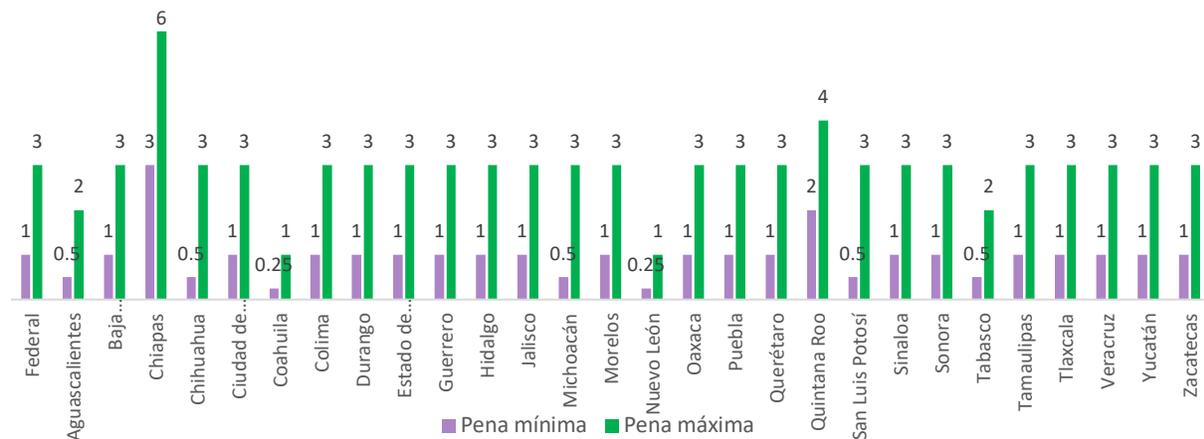
Tabla 2. Entidades federativas que prevén el delito de discriminación por razones de género

ID	Entidades federativas y federación	Prevén el delito de discriminación	Prevén la discriminación por embarazo en el delito de discriminación	Prevén la discriminación por sexo en el delito de discriminación	Prevén la discriminación por género en el delito de discriminación	Prevén la discriminación por preferencia sexual en el delito de discriminación	Prevén la discriminación por identidad de género en el delito de discriminación
1	Aguascalientes	1	1	1	0	0	0
2	Baja California	0	NA	NA	NA	NA	NA
3	Baja California Sur	1	1	0	1	1	0
4	Campeche	0	NA	NA	NA	NA	NA
5	Chiapas	1	1	1	0	1	0
6	Chihuahua	1	1	1	0	0	0
7	Ciudad de México	1	1	1	0	0	0
8	Coahuila	1	1	1	1	1	0
9	Colima	1	1	1	0	0	0
10	Durango	1	1	0	1	0	0
11	Estado de México	1	0	0	1	1	0
12	Guanajuato	0	NA	NA	NA	NA	NA
13	Guerrero	1	1	1	1	1	0
14	Hidalgo	1	1	1	1	1	0
15	Jalisco	1	1	1	0	1	0
16	Michoacán	1	1	0	1	1	0
17	Morelos	1	1	1	0	1	1
18	Nayarit	0	NA	NA	NA	NA	NA
19	Nuevo León	1	1	0	1	1	0
20	Oaxaca	1	1	1	1	1	0
21	Puebla	1	0	0	1	1	0
22	Querétaro	1	1	1	0	0	0
23	Quintana Roo	1	1	0	1	0	0
24	San Luis Potosí	1	1	1	0	0	0
25	Sinaloa	1	1	1	0	0	0
26	Sonora	1	1	1	1	1	0
27	Tabasco	1	1	1	1	1	0
28	Tamaulipas	1	1	0	1	1	0
29	Tlaxcala	1	0	0	1	1	0
30	Veracruz	1	1	1	1	1	1
31	Yucatán	1	1	1	0	0	1
32	Zacatecas	1	1	1	1	1	0
Total		28	25	19	17	18	3

Fuente: CNDH, monitoreo legislativo primer trimestre, fecha de corte: 29 de marzo de 2021.

Es importante señalar que para 2010, sólo ocho entidades tipificaban el delito de discriminación (Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Distrito Federal hoy Ciudad de México, Durango, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz). Por lo que es posible afirmar que en la última década ha habido un avance a nivel estatal, sin embargo, en el último año no se registraron modificaciones de armonización legislativa en esta materia, lo cual es preocupante ya que como se puede observar aún quedan temas pendientes que requieren un reconocimiento explícito en el derecho penal.

Gráfica 1. Entidades federativas que prevén el delito de discriminación



Fuente: CNDH, monitoreo legislativo primer trimestre, fecha de corte: 29 de marzo de 2021.

En cuanto a las sanciones que derivan del delito de discriminación, 19 entidades regulan sus penas siguiendo el Código Penal Federal imponiendo una pena mínima de un año y una máxima de tres. Los estados que prevén las penas más bajas son Coahuila y Nuevo León, previendo una mínima de 3 meses y una máxima de 1 año. Por su parte Chiapas es el estado con las penas más severas contemplando una mínima de 3 años y una máxima de seis.

Principales consideraciones en torno delito de discriminación asociado a razones de género

De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los derechos reconocidos en la Ley Fundamental deben complementarse con los que se contengan en los tratados internacionales, en la jurisprudencia nacional e internacional, así como en recomendaciones de los aparatos jurisdiccionales internacionales⁶. Entre ellos se encuentran la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará), ambas firmadas y ratificadas por el Estado mexicano.

En este sentido, todas las autoridades del Estado mexicano, en los ámbitos de su competencia, están obligadas a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la desigualdad, la discriminación y erradicar cualquier forma de violencia contra las mujeres y niñas y a garantizarles una vida libre de violencia. Por ello, una adecuada armonización legislativa de los principios y derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres es responder a la obligación de proteger y garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Al realizar las reformas y adaptaciones para armonizar los derechos humanos de las mujeres y eliminar toda forma de discriminación y violencia, se deben observar los principios de **universalidad** para lo cual debe hacerse una interpretación evolutiva de los instrumentos acorde a los tiempos y condiciones de vida actuales⁷; además, debe de considerarse que todos los derechos son **interdependientes e indivisibles**, y

⁶ G. Rodríguez Manzo, *et al.*, *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 17, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

⁷ SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito. *Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254. Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, disponible en:

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO, MARZO 2021

como tal, debe “darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”⁸; en cuanto al principio de **progresividad**, es necesario atender “la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia”⁹.

En la regulación en torno a la discriminación, la CNDH conmina a tipificar el delito de discriminación en **Baja California, Campeche, Guanajuato y Nayarit**, entidades federativas que aún no lo regulan, y que en todos los tipos penales se incorporen elementos de género dentro de las causas por las cuáles se pueda cometer. Con base en lo expuesto, la CNDH considera fundamental que el delito de discriminación en la legislación penal incorpore diversas razones de género, para evitar que se excluyan condiciones que afectan particularmente a las mujeres y las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Lo anterior con el objeto de que se puedan perseguir penalmente y se hagan visibles las conductas discriminatorias que sean especialmente lesivas para las mujeres.

En este sentido preocupa a la CNDH que en el último año no se contemplen avances legislativos en la materia, por lo que exhorta a que:

- El Estado de México, Puebla y Tlaxcala incluyan la categoría de **embarazo** como razón de discriminación.
- Los estados de Baja California Sur, Durango, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala, incluyan la categoría de discriminación por **sexo**.
- Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán, incluyan la categoría de **género** como motivo de discriminación.
- Los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán incluyan la categoría de **preferencia sexual**.
- Que, a nivel estatal, se incluya la categoría de **identidad de género**, con excepción de los estados de Morelos, Veracruz y Yucatán que ya contemplan dicha categoría.

Bibliografía:

Cámara de Diputados, *Proceso legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, p. 71, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/254_DOF_14jun12.pdf (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

CNDH, *Diagnóstico de los principios de igualdad y no discriminación a partir de las leyes federales y estatales (Principales resultados de la observancia)*, 2016, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Principios_20161212.pdf (fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 61. (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

⁸ A. Corte Ríos, *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 62. (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

⁹ *Idem*.

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO, MARZO 2021

ONU, *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

Rodríguez Manzo, G., *et al.*, *Bloque de constitucionalidad en México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

SCJN, Pleno, P. LXVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, t XXX, diciembre de 2009, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165821> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

-----, Pleno, P. LXVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, libro 60, t III, noviembre de 2018, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018346> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2021).

El monitoreo se basa en la revisión de la legislación Federal y de las 32 entidades federativas, consultadas en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/> (fecha de consulta: 29 de marzo de 2021).