

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 con 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 instrumentos 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. Estos abordan 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. Permiten por un lado brindar un panorama general de la situación en el país, y por el otro, 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. La periodicidad de los temas es anual, para poder realizar un comparativo de periodos similares y facilitar el análisis.

Uno de los temas que monitorea la CNDH es el delito de abuso sexual, por ser una de las formas de violencia sexual que se ejercen contra las mujeres y las niñas en distintos ámbitos y que vulneran el ejercicio de sus derechos humanos, principalmente a sus derechos sexuales y reproductivos, a su autonomía física y al derecho a una vida libre de violencia.

Contexto breve del abuso sexual

La afectación de la violencia sexual cometida en contra de las mujeres tiene una gran trascendencia en el ejercicio de sus derechos y el libre desarrollo de su personalidad. De acuerdo con la ENDIREH 2016, las agresiones sexuales son el principal detonante de las tendencias suicidas en mujeres de 15 años y más que han padecido incidentes de violencia en una relación de pareja, pues los datos indican que el 11% de las mujeres que sufrieron violencia sexual han intentado suicidarse y 14.1% lo han pensado.

También conforme a la ENDIREH 2016, se muestra que, los hechos de violencia ocurridos en el ámbito comunitario son principalmente de tipo sexual, tales como: piropos groseros u ofensivos, intimidación, acecho, **abuso sexual**, violación e intento de violación, hechos que corresponden al 66.8%¹.

En lo que respecta al abuso sexual infantil, esta misma encuesta señaló que 9.4% de las mujeres de 15 años y más, sufrieron abuso sexual durante su infancia, lo cual representa 4.4 millones de mujeres. En ésta los principales agresores fueron: tíos 20.1%, vecinos o conocido 16%, primo 15.7%, desconocido 11.5%, hermano 8.5%, otro familiar 6.4%, padrastro/madrastra 6.3%, padre 5.8%, otro 5.5% abuelo(a) 3.7%, madre 0.5%.

¹ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*, México, 2016, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

Adicionalmente, de conformidad con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020, del total de delitos sexuales registrados (hostigamiento sexual, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual), el 91.8% fueron cometidos en contra de mujeres².

De conformidad con el Censo Nacional de Procuración de Justicia, en 2019 se registraron un total de 26 437 de víctimas de abuso sexual, las cuales 20 263 eran mujeres, 3 440 eran hombres y en 2 734 casos el sexo no se identifica. Es decir, se advierte que la mayor parte de las víctimas son mujeres (76.6%)³.

Por su parte, el registro de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de abuso sexual del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública muestra su cifra más alta en los últimos 5 años con: 577 llamadas en mayo de 2021, en comparación con 416 en mayo de 2020 y 507 en mayo de 2019.⁴ Este es el número de llamadas más alto desde que se inició el registro en 2016.

Al respecto vale la pena mencionar que es necesaria más información relativa al abuso sexual en menores y es imprescindible liberarse de los estereotipos en torno a esta problemática para detectar a tiempo posibles casos de abuso. Toda víctima deberá obtener una atención individualizada posterior al suceso, dirigida a atenuar las secuelas. El abordaje del abuso sexual se deberá hacer desde diversas perspectivas y todos estamos a cargo de su combate.

Sobre el delito de abuso sexual

El abuso sexual es una forma de violencia, que conlleva un ejercicio abusivo de poder, definido de manera general como cualquier actividad sexual entre dos o más personas sin consentimiento⁵, que no tenga como propósito llegar a la cópula. Dicho ejercicio de poder puede ser ejercido desde la imposición de conductas sexuales a una niña, niño o adolescente, aunque no excluye a personas adultas; actividades sin contacto tal como el exhibicionismo; o el forzar a mirar imágenes con contenido sexual⁶.

Dentro del abuso sexual se reconoce la existencia de la violencia física, psicológica y sexual. Dentro de la categoría de violencia sexual se considera que comete abuso sexual quien ejerce el poder sin el consentimiento de la víctima en aras a una gratificación sexual.

Este delito en gran medida es cometido contra mujeres y niñas y vulnera su derecho a la dignidad, libertad, intimidad, integridad física, psíquica y moral, a un ambiente sano, al bienestar, al libre desarrollo de la personalidad y el acceso a una vida libre de violencia, reconocidos por la Constitución Política de los Estados

² INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf, (fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

³ INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia, 2020, Tabulados predeterminados.

⁴ SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información, Información con corte al 31 de mayo de 2021, p. 97, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1VaZ_s-0U5hgEchI4orsU9zQu5kdSIP-d/view (Fecha de consulta 25 de junio de 2021).

⁵ El consentimiento sexual significa que ambas personas involucradas en alguna actividad sexual están de acuerdo en realizarla y han manifestado de manera libre y consciente dicha aceptación. Éste implica el acuerdo mutuo para participar en alguna actividad sexual y debe de existir todas las veces que suceda cualquier actividad sexual, de lo contrario se incurrirá en acoso, hostigamiento y/o abuso sexual o en violación. Entre las características del consentimiento sexual se encuentran: que se dé de manera libre e informada, sin manipulación, coacción o mediante la influencia de alguna sustancia y se tenga plena consciencia de los hechos y sus implicaciones. Debe ser claro y específico: no es no; y es reversible, puede la persona retractarse del consentimiento en cualquier momento.

⁶ CEPAL, *Comprender y Abordar la Violencia contra las Mujeres*, 2013, disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/20184_violenciasexual.pdf (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE ABUSO SEXUAL, JUNIO 2021

Unidos Mexicanos⁷, así como por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)⁸ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹.

En lo que respecta al abuso sexual infantil, es importante considerarlo como una forma de violencia sexual puesto que constituye un acto de poder que obliga o fuerza a otra persona menor de 18 años, para realizar algo en contra de su voluntad.

El abuso sexual infantil implica la violación de diversos derechos humanos, entre los que destacan:

- Derecho a la integridad personal.
- Derecho al libre desarrollo de la personalidad
- Derecho a la protección de la dignidad
- Derecho a ser escuchado
- Derecho a no ser objeto de ningún tipo de violencia
- Derecho a la protección contra el abuso sexual
- Derecho a una educación sexual oportuna y de calidad¹⁰.

Este delito debe ser tipificado como abuso sexual y no bajo denominaciones susceptibles de interpretaciones sesgadas (atentados al pudor o abusos deshonestos). Asimismo, es fundamental que la ausencia de consentimiento sea el componente central en la definición de actos de abuso sexual, así como otros delitos sexuales, teniendo en cuenta además la relación de poder entre agresor y víctima¹¹.

Por lo anterior, resulta indispensable el contar con una regulación adecuada para que sean tipificadas las conductas que violentan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas, de manera que dichas conductas sean sancionadas y las víctimas accedan a la reparación del daño.

⁷ Consúltense el artículo 1 en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión con última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion_PEUM.pdf (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

⁸ Organización de los Estados Americanos, “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [Convención de Belém do Pará]”, Belém do Pará, Brasil, 1994, artículo 2, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

⁹ Consúltense el artículo 5 en: Organización de Estados Americanos, “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

¹⁰ Gaceta del Senado, *Dictamen en sentido positivo de la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, correspondiente a la proposición con punto de acuerdo que exhorta a los congresos de las 32 entidades federativas que aún no han tipificado como delito grave el abuso sexual a personas menores de edad en sus códigos penales locales, para que inicien proceso legislativo correspondiente*, 2016, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/67407, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

¹¹ UNODC, *ONU México hace un llamado a eliminar todas las formas de violencia sexual contra las mujeres y niñas. 2019, 2020*, disponible en: https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/ONUMexico_llamado_eliminar_violencia_mujeres_ninas.html, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

¿Cuál es la situación actual de la regulación del abuso sexual?

Con fecha de corte de 29 de junio de 2021, la regulación en torno al abuso sexual es de la siguiente manera:

Tabla 1. Resumen de la regulación del abuso sexual

Síntesis	
A nivel federal	El Código Penal Federal prevé el delito de abuso sexual.
En las entidades federativas	En 29 entidades federativas se prevé el delito de abuso sexual es decir, en el 90.63% de las regulaciones de las entidades federativas.
Algunas particularidades	Aguascalientes y Nayarit regulan la conducta del abuso sexual con el nombre de atentados al pudor, es decir, bajo otras denominaciones susceptibles de interpretaciones. Por su parte, Sonora tipifica esta conducta como abusos deshonestos, que la conducta delictiva es la misma al abuso sexual; sin embargo, subsiste su denominación bajo un estándar moral, por lo cual no se encuentra armonizado con el sistema normativo. Por esta razón, las entidades referidas no son contabilizadas como si previeran el delito de abuso sexual.

Fuente: CNDH, monitoreo legislativo, fecha de corte: 29 de junio de 2021.

La regulación del abuso sexual en cada entidad federativa se advierte de la siguiente manera:

Esquema 1. Regulación del abuso sexual en las entidades federativas



Fuente: CNDH, monitoreo legislativo, fecha de corte: 29 de junio de 2021.

Tabla 2. Penas en las entidades federativas que prevén el abuso sexual

Entidades Federativas	Penas
Baja California	De 2 a 8 años
Baja California Sur	De 3 a 9 años
Campeche	De 6 meses a 2 años
Chiapas	De 5 a 9 años
Chihuahua	De 6 meses a 6 años
Ciudad de México	De 1 a 6 años
Coahuila	De 6 a 10 años
Colima	De 2 a 8 años
Durango	De 1 a 4 años
Estado de México	De 2 a 4 años
Guanajuato	De 3 meses a 1 años
Guerrero	De 3 a 6 años
Hidalgo	De 2 a 4 años
Jalisco	De 6 meses a 6 años
Michoacán	De 6 meses a 4 años
Morelos	De 3 a 5 años
Nuevo León	De 1 a 5 años
Oaxaca	De 3 a 6 años
Puebla	De 1 mes a 1 año
Querétaro	De 2 a 3 años
Quintana Roo	De 6 a 10 años
San Luis Potosí	De 2 a 5 años
Sinaloa	De 1 a 3 años
Tabasco	De 2 a 6 años
Tamaulipas	De 6 a 10 años
Tlaxcala	De 1 a 3 años
Veracruz	De 1 a 6 años
Yucatán	De 1 a 5 años
Zacatecas	De 3 meses a 2 años

Fuente: CNDH, monitoreo legislativo, fecha de corte: 29 de junio de 2021.

En este sentido, se advierte que las penas generales por este delito pueden ir desde una mínima de tres meses a seis años, siendo los casos más extremos Chiapas con cinco años y Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas con seis años. Por otra parte, las penas máximas van desde el año hasta los diez años. En este sentido, se advierten penas poco homogéneas entre las entidades federativas.

Al tomar como referencia año anterior, se advierte que Nuevo León fue la única entidad que hizo adecuaciones normativas relativas a este delito al dejar de tipificar la conducta como atentado al pudor y denominarla abuso sexual¹². En cuanto a las entidades que no contemplan el abuso sexual, se tiene que Aguascalientes tiene contemplado el delito de “atentados al pudor” desde el 20 de mayo de 2013 y Nayarit desde el 6 de septiembre de 2014. Por su parte, Sonora tipifica esta conducta como abusos deshonestos, incorporada el 28 de noviembre

¹² Reforma publicada en el Periódico oficial el 11 de marzo de 2020.

de 2013. Derivado de esta diferencia, ni Aguascalientes ni Nayarit reportan las víctimas y carpetas de investigación al Censo Nacional de Procuración de Justicia bajo el tipo penal de abuso sexual.

Principales consideraciones en torno a la regulación del abuso sexual

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 internacionales. 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 actuales ; además, debe de considerarse que todos los derechos son interdependientes e indivisibles y, como tal, debe “darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” ; 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” .

La CNDH apunta la necesidad que el tipo penal de abuso sexual no incluya en su contenido referencias estereotipadas, como en Aguascalientes, Nayarit y Sonora, tales como referencias al pudor o a la honestidad como bienes jurídicos del sujeto pasivo. Estas denominaciones no responden al bien jurídico afectado (que es la libertad sexual), y prejuzgan respecto a la condición del sujeto pasivo (que una mujer debe ser pudorosa o mantener la honra), además de dificultar su acreditación. Es menester que el Estado mexicano cuente con una regulación adecuada para que sean tipificadas las conductas que violentan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas, que éstas no reproduzcan roles o estereotipos de género, que no revictimicen a las personas que hayan sido víctimas de estos delitos y que garanticen el acceso a la reparación del daño a las víctimas.

Bibliografía:

CEPAL, *Comprender y Abordar la Violencia contra las Mujeres*, 2013, disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/20184_violenciasexual.pdf, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

Centro Latinoamericano para la Paz, la Cooperación y el Desarrollo, S. C., en Otro Tiempo México, A. C., disponible en <https://www.otrotiempomexicoac.org/observatorio>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 77., (Fecha de consulta 29 de junio de 2021).

EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO AL DELITO DE ABUSO SEXUAL, JUNIO 2021

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Constitucion_PEUM.pdf, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

Corte Ríos, A., Guía para la Armonización Normativa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 62., disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Guia-Armonizacion-NormativaDH.pdf>, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia, 2020, Tabulados predeterminados.

-----, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*, México, 2016, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

-----, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf, (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

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: <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, 61., (Fecha de consulta: 29 de junio de 2021).

SENSP, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información*, Información con corte al 31 de mayo de 2021, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1VaZ_s0U5hgEehI4orsU9zQu5kdSIP-d/view, (Fecha de consulta 25 de junio de 2021).

UNODC, *ONU México hace un llamado a eliminar todas las formas de violencia sexual contra las mujeres y niñas 2019, 2020*, disponible en: https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/ONUMexico_llamado_eliminar_violencia_mujeres_ninas.html, (Fecha de consulta: 29 de junio 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 junio de 2021).