

Mandatos de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias

Ref.: OL MEX 17/2026

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

30 de septiembre de 2026

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 59/20 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención del Gobierno de Su Excelencia una serie de observaciones en relación con la iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Feminicidio, presentada por la Presidenta de la República.

Deseo, en primer lugar, saludar al Gobierno de Su Excelencia por impulsar iniciativas legislativas destinadas a prevenir, investigar y sancionar el feminicidio y a garantizar la reparación integral de sus consecuencias. Reconozco la importancia de que la Presidenta de la República haya promovido una respuesta nacional frente a esta forma extrema de violencia contra las mujeres y las niñas. La voluntad de combatir la impunidad y fortalecer la protección de las víctimas directas e indirectas merece especial reconocimiento.

Una legislación de esta naturaleza representa una oportunidad para reforzar la debida diligencia, superar respuestas institucionales fragmentadas y reconocer que las muertes de mujeres por razones de género no son hechos aislados, sino que deben ser examinadas en sus contextos de discriminación y violencia. Su eficacia requiere que las categorías empleadas permitan identificar con precisión a las personas protegidas y las formas de violencia que se pretende erradicar.

Con este propósito, deseo formular observaciones sobre la iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Feminicidio, presentada por la Presidenta de la República, y, en particular, sobre la definición de “mujer” del artículo 6, fracción VIII, y el empleo de la expresión “trabajo sexual” en el artículo 17, fracción XIV.

La definición de «mujer» en el artículo 6, fracción VIII

De acuerdo con el texto de la iniciativa legislativa, el artículo 6, fracción VIII, dispone:

“VIII. Mujer: a toda persona que se identifique como mujer;”

Me preocupa que esta definición haga depender la condición de mujer exclusivamente de la identificación subjetiva de cada persona, sin conservar una referencia al sexo. Esta definición, además de ser circular porque utiliza la palabra que pretende definir como único criterio de pertenencia a la categoría, vacía de contenido

el término mujer, que es fundamental para la interpretación y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. Al incluir esta definición del término mujer, se corre el riesgo de diluir el significado de “mujer” como categoría jurídica indispensable para identificar y combatir la discriminación fundada en el sexo y sus manifestaciones más graves, entre ellas el feminicidio.

En mi informe *Violencia sexual contra las mujeres y las niñas: nuevas fronteras y cuestiones emergentes* examiné precisamente las consecuencias de sustituir el sexo por la identidad de género en el lenguaje normativo. Advertí que:

“Si la categoría de mujeres biológicas se borra o se desvincula radicalmente de la opresión por razón de sexo, identificar y, por tanto, combatir dicha opresión se convierte en una tarea cada vez más difícil. En resumen: no se puede proteger lo que no está definido”¹.

No se trata de una objeción puramente terminológica. Una ley sobre feminicidio debe poder reconocer la violencia sufrida por las mujeres y las niñas por su sexo, con independencia de que expresen una determinada identidad, se ajusten a expectativas de feminidad o rechacen los roles que se les imponen. Esta definición, además implica que antes de determinar la aplicabilidad del tipo penal a un hecho, las autoridades deberán establecer la autoidentificación de género de la víctima, pudiendo implicar retrocesos en la investigación y exclusión de mujeres biológicas de la protección por no poderse determinar esa autopercepción como mujeres.

Para abordar la complejidad de la definición adoptada por la iniciativa legislativa me referiré a la protección exigida por el derecho internacional de los derechos humanos frente a la discriminación fundada en el sexo, y a las consecuencias de la eliminación del sexo de la definición de mujer.

La protección de las mujeres frente a la discriminación fundada en el sexo y el concepto de mujer en el derecho internacional

El artículo 2, fracción I de la iniciativa legislativa remite a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) y a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). No obstante, la iniciativa legislativa no recoge la prohibición de discriminar con fundamento en el sexo que establecen estos y otros instrumentos de protección de los derechos humanos.

Así, la prohibición de discriminación por razón del sexo constituye un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, reconocido tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano. En particular, se encuentra consagrada en la Carta de las Naciones Unidas (art. 55.c); la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.1 y 26); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2.2); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW (art. 1); y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2).

¹ A/HRC/59/47, Violencia sexual contra las mujeres y las niñas: nuevas fronteras y cuestiones emergentes, 16 de junio de 2025, párr. 15.

En el ámbito interamericano, este principio se encuentra igualmente reconocido en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (art. 45.a); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. II); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador – (art. 3).

Adicional a esta prohibición a la discriminación fundada en el sexo contenida en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, la CEDAW expresamente define para efectos de esa convención qué se entiende por discriminación contra la mujer. Así, aunque la CEDAW no contiene una definición expresa de “mujer”, ello no significa que el término carezca de contenido jurídico ni que pueda sustituirse por una declaración subjetiva. Conforme al artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, su interpretación exige atender de buena fe al sentido corriente de los términos, en su contexto y a la luz del objeto y fin del tratado. Sobre esa base, he sostenido previamente que la categoría de mujer en la CEDAW debe entenderse referida a las personas de sexo femenino, cuya discriminación específica el tratado se propone eliminar².

El punto de partida es el artículo 1 de la CEDAW. Esta disposición identifica como discriminación contra la mujer “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo” que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer. El sexo no aparece como un elemento accesorio, sino que es el fundamento de la prohibición que estructura la Convención. Eliminar el sexo de la identificación del grupo protegido dificulta reconocer precisamente la desigualdad que los Estados se obligaron a combatir³.

La lectura contextual de la CEDAW refuerza esta conclusión. La CEDAW exige transformar las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres⁴ y eliminar los estereotipos basados en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos⁵. Sus disposiciones sobre la maternidad, el embarazo, el parto y el período posterior al parto reconocen, además, necesidades vinculadas al sexo femenino⁶. Esas garantías no dependen de una autopercepción ni desaparecen cuando una persona de sexo femenino no se identifica como mujer.

Por su parte, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General en su resolución 48/104, ofrece un elemento interpretativo especialmente relevante. El texto oficial en español de su artículo 1 establece que se entenderá como “violencia contra la mujer” a “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino”⁷. Su preámbulo sitúa esa violencia en las

² Declaración de la Relatora Especial de 4 de abril de 2024, On the definition of “woman” in international human rights treaties, in particular the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/women/sr/statements/20240404-Statement-sr-vawg-cedaw-convention.pdf>.

³ CEDAW, arts. 1, 2 y 3; A/HRC/59/47 anexo, párrs. 3 y 6.

⁴ Arts. 2, 3, 4.1 y 5.a.

⁵ Art. 5.a.

⁶ Arts. 11.2, 12.2 y 16.

⁷ Asamblea General, resolución 48/104, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 20 de diciembre de 1993, preámbulo y arts. 1, 3 y 4. La versión inglesa del art. 1 utiliza gender-based violence; la versión española citada utiliza pertenencia al sexo femenino.

relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación y discriminación de esta. La Declaración no es un tratado, pero constituye una referencia central para comprender qué se refiere el derecho internacional de los derechos humanos cuando establece obligaciones de protección respecto de las mujeres.

Así, ni en la CEDAW, ni en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer ni en los otros instrumentos citados hasta el momento aparece la identidad de género como un criterio relevante para definir la condición de mujer. Por el contrario, el sexo aparece como un factor determinante y fundante de la protección de la violencia contra las mujeres y los niños.

Ahora bien, podría interpretarse que la Convención de Belém do Pará sí incluye la identidad de género como criterio para la determinación de la categoría mujer al definir la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁸. No obstante, conviene hacer dos aclaraciones fundamentales. La primera respecto del contenido mismo de la Convención que se refiere a procesos biológicos que solo atraviesan las mujeres y la segunda sobre la definición del término género en el derecho internacional.

Respecto de la primera aclaración, conviene señalar que, en el mismo sentido que la CEDAW, la Convención Belém do Pará protege especialmente a las mujeres cuando atraviesan procesos biológicos que ocurren exclusivamente en el cuerpo femenino. Así, su artículo 9 señala “[e]n igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando **está embarazada**, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad”.

Sobre la segunda aclaración, conviene diferenciar los términos sexo, género e identidad de género. En mi informe *Violencia sexual contra las mujeres y las niñas: nuevas fronteras y cuestiones emergentes* propuse estas definiciones:

“El término “sexo” se entiende como una categoría biológica⁹ y como una distinción entre las mujeres y los hombres¹⁰, así como entre los niños y las niñas. Las referencias al término “sexo” aluden a la distinción biológica entre varones y hembras, caracterizada por unos procesos reproductivos diferenciados que han seguido evoluciones divergentes y a través de los cuales, de no intervenir otros factores, los varones desarrollan cuerpos orientados a la producción de gametos pequeños y las hembras, cuerpos orientados a la producción de gametos grandes¹¹. Como indica el biólogo evolucionista Richard Dawkins: “El sexo es una categoría totalmente binaria. Todo empezó con la evolución de la

⁸ Art. 1.

⁹ Marsha A. Freeman, Christine Chinkin y Beate Rudolf, eds., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, primera edición (Oxford, Oxford University Press, 2012), pág. 15.

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010), párr. 5 (“El término ‘sexo’ se refiere aquí a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer”).

¹¹ Emma Hilton y Colin Wright, “Two sexes”, en *Sex and Gender: A Contemporary Reader*, Alice Sullivan y Selina Todd, eds. (Londres, Routledge, 2023).

anisogamia, esto es, la reproducción sexual en la que los gametos presentan dos tamaños claramente diferenciados: macrogametos (óvulos) y microgametos (espermatozoides)¹².

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha definido el término “género” como los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos¹³. Ese término se basa en las diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres y las complementa¹⁴. Se refiere a los roles, actitudes, prejuicios y prácticas sociales y culturales estereotipados que tienen como resultado la subordinación de la mujer al hombre. En las últimas décadas, el término “género” se ha considerado erróneamente sinónimo de “sexo”¹⁵, entre otros contextos en algunas declaraciones e instrumentos internacionales¹⁶.

(...)

Aunque el término “identidad de género” carece de definición codificada en el derecho internacional, se entiende que se refiere al sentimiento que tienen algunas personas de no identificarse con el sexo que se ha observado en ellas al nacer.”

Estas aclaraciones terminológicas son fundamentales, porque erróneamente se ha interpretado que género es sinónimo de identidad de género. Sin embargo, el género, aunque no es sinónimo de sexo, como bien lo observaba la CEDAW en la recomendación general 25, se funda en las diferencias sociales asignadas a los sexos. Por lo tanto, el sexo no deja de ser relevante cuando se analiza la violencia de género, sino que es la categoría biológica que le da su origen.

En sentido similar, en la recomendación general núm. 28 del Comité CEDAW establece¹⁷:

“El término “sexo” se refiere aquí a las **diferencias biológicas entre el hombre y la mujer**. El término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que **la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas**, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer.”

Esta definición es particularmente relevante por dos razones. La primera, que establece que hay diferencias biológicas entre hombres y mujeres. Esto quiere decir que estas categorías (hombres y mujeres) tienen indudablemente una dimensión biológica. Y, la segunda, que el género se refiere a características, atributos, funciones o identidades que la sociedad les atribuye a esas diferencias biológicas. Eso quiere decir

¹² Richard Dawkins, “Why biological sex matters”, *The New Statesman*, 26 de julio de 2023.

¹³ Recomendación general núm. 25 (2004), nota 2.

¹⁴ *Ibid.*, párrs. 8 y 16.

¹⁵ Alice Sullivan, *Independent Review of Data, Statistics and Research on Sex and Gender* (Londres, University College London, 2025).

¹⁶ Por ejemplo, en la Declaración de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).

¹⁷ CEDAW/C/GC/28, párr. 5. Véase también A/HRC/59/47, párrs. 4 y 5 y anexo, párr. 3.

que no suplanta al sexo como criterio definitorio de las categorías hombre y mujer, sino que las complementa identificando esas construcciones sociales que terminan poniendo a las mujeres en una posición de inferioridad respecto del hombre.

Esta precisión terminológica resulta fundamental para interpretar la Convención de Belém do Pará, que define la violencia contra la mujer como aquella basada en su género. En efecto, permite advertir que la Convención no sustituye la dimensión biológica del sexo por un criterio subjetivo de autopercepción para determinar quiénes son las personas protegidas por el tratado: las mujeres. Por el contrario, parte de la existencia de diferencias entre los sexos y utiliza el concepto de género para referirse a los atributos, funciones y características que las sociedades asignan a esas diferencias biológicas. Desde esta perspectiva, la Convención busca prevenir, sancionar y erradicar las formas de violencia que se originan o se ven reforzadas por los roles, estereotipos, características y expectativas socialmente atribuidos a las personas de sexo femenino, es decir, a las mujeres.

Así las cosas, una lectura sistemática del derecho internacional vigente permite evidenciar que existe una clara prohibición de discriminación con fundamento en el sexo, y que los Estados no pueden obviar las obligaciones internacionales que de esa prohibición se derivan. Así mismo, que el término mujer se encuentra fundado en la categoría sexo, que determina la pertenencia a esa categoría especialmente protegida por el derecho internacional. Adicionalmente, que el género se refiere a esas características, atributos, identidades y funciones que las sociedades han atribuido a las mujeres, con fundamento en las diferencias biológicas entre los sexos, que las han puesto en una situación de desventaja. Este concepto es fundamentalmente distinto a la identidad de género que busca desplazar el sexo como un criterio objetivo definitorio de las categorías hombre y mujer, por un criterio puramente subjetivo de autopercepción.

Nada de lo aquí señalado implica que el derecho internacional no exija la protección de todas las personas, sin importar, entre otras, su identidad de género. Simplemente es necesario aclarar que la categoría mujer en el derecho internacional tiene fundamento en el sexo, y que esa categorización conlleva unas obligaciones particulares para los Estados.

Consecuencias de la eliminación del sexo en la definición del término mujer

La definición de los sujetos protegidos por una ley de feminicidio no constituye una cuestión exclusivamente terminológica, sino que incide en la identificación de las víctimas, la investigación de los hechos, la producción de estadísticas y el diseño de las medidas de prevención y protección. A continuación, expongo algunas preocupaciones que se refieren a los riesgos que se presentarían si se aprueba la iniciativa legislativa tal como se encuentra prevista, eliminando el sexo como un criterio fundamental de definición de mujer, y reemplazándolo por la autopercepción.

Una primera preocupación es la **pérdida de visibilidad jurídica de las mujeres como grupo afectado por discriminación y violencia relacionadas con el sexo**. Esta preocupación, vinculada con el fenómeno denominado *borrado de las mujeres*, no se agota en la utilización de determinadas palabras que sustituyen términos referidos

específicamente a las mujeres¹⁸. Desde la interpretación que he sostenido sobre la protección de las mujeres en el derecho internacional, lo que debe preservarse es la posibilidad de identificar al grupo cuya desigualdad se pretende combatir y de reconocer las circunstancias específicas que lo afectan. La identificación de las mujeres como “toda persona que se identifique como mujer”, tal como lo propone la iniciativa legislativa, impide identificar claramente el grupo protegido por dos razones. La primera, como mencionaba previamente, porque la definición es circular, impidiendo que se identifique claramente cuales son las características que determinan que una persona es una mujer. En otras palabras, es imposible identificarse como algo que no se sabe qué es. La segunda, porque al depender de una determinación puramente subjetiva de autopercepción hace muy difícil la aplicación de la ley, al implicar un análisis de esas autopercepciones. Esto no solo implica que hay sujetos que siendo biológicamente hombres pueden quedar incluidos en la definición, sino que habrá mujeres que queden excluidas por no tener absoluta certeza de su autopercepción como tales.

Esto no solo complejiza la aplicación de una ley fundamental para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas, sino que impide el adecuado cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado destinadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar la discriminación y las formas de violencia basadas en el sexo. La actual definición de mujer impide que se identifiquen claramente a los sujetos protegidos, y por tanto impide que se identifiquen con claridad las formas de violencia de las que son víctimas.

Una segunda preocupación se refiere a la **reafirmación de estereotipos sexistas**. En mi informe *Violencia sexual contra las mujeres y las niñas: nuevas fronteras y cuestiones emergentes* advertí que ciertas formulaciones de la identidad de género pueden reafirmar estereotipos, en lugar de cuestionarlos:

“Aunque el derecho internacional obliga a los Estados a eliminar estos estereotipos, ha aparecido un conflicto importante entre el cumplimiento de esta obligación y diversos aspectos de la teoría sobre la identidad de género que se basan en gran medida en estereotipos, a menudo enmarcando las normas sexistas sobre cómo deberían vestirse y comportarse las mujeres como una forma de “expresión de género”, lo que refuerza estos estereotipos en lugar de combatirlos. En su forma extrema, esa visión del mundo viene acompañada de la creencia errónea de que las diferencias biológicas entre los hombres y las mujeres son en sí mismas “estereotipos anticuados”. La vestimenta y la apariencia se toman como manifestaciones de la verdadera identidad de género, mientras que el hecho de que los humanos sean mamíferos se presenta como un estereotipo anticientífico y regresivo. Reconocer que las mujeres son personas de sexo femenino no implica reducirlas al determinismo biológico: simplemente las define desde un punto de vista material.”

En este sentido, la obligación establecida en el artículo 5.a de la CEDAW consiste, precisamente, en modificar los patrones socioculturales que reproducen

¹⁸ Véase A/HRC/59/47, párr. 14, donde señalé, entre las manifestaciones del borrado de las mujeres del lenguaje y del derecho, la sustitución del lenguaje basado en el sexo por lenguaje neutro, su reinterpretación en términos de identidad de género y el uso, para referirse a las personas de sexo femenino, de expresiones como “personas que dan a luz”, “menstruantes”, “personas con vagina” u “orificio frontal”, términos que calificué como “deshumanizantes y reduccionistas desde el punto de vista biológico”.

prejuicios sobre la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o funciones estereotipadas de hombres y mujeres. En el mismo sentido, los artículos 6.b y 8.b de la Convención de Belém do Pará exigen combatir los patrones de subordinación y los estereotipos que legitiman o exacerban la violencia. Desde esta perspectiva, la apariencia, la vestimenta, los comportamientos o el cumplimiento de expectativas sociales de feminidad no deberían convertirse en criterios para reconocer a una víctima o determinar la protección que le corresponde. Combatir los estereotipos exige que las mujeres puedan apartarse de estos sin que se cuestione su derecho a la protección.

Esto en materia de aplicación de iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Feminicidio es fundamental, porque podría implicar que los investigadores valoren la “expresión de género” de las víctimas, excluyendo a algunas mujeres que a ante sus ojos no sean lo suficientemente femeninas, o no cumplan con las expectativas del “rol de ser mujer”. Es un antecedente muy peligroso para la protección de las mujeres de un delito de tal gravedad como el feminicidio.

También debe evitarse que la protección frente a la violencia relacionada con el sexo quede condicionada a una declaración de identidad. Una persona de sexo femenino no deja necesariamente de estar expuesta a esa violencia por identificarse como hombre, o como persona no binaria. Por ello, la aplicación de la ley no debería generar vacíos de protección para las personas de sexo femenino que no se identifican como mujeres, ni incertidumbre respecto de las niñas y adolescentes. Este análisis debe incorporar, además, las formas interrelacionadas de discriminación. Así, el Comité CEDAW ha reconocido que factores como la edad, la discapacidad, el origen étnico, la situación migratoria y la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual pueden requerir respuestas diferenciadas¹⁹. La diferenciación de estos factores permite examinar su interacción, en lugar de sustituir uno de ellos, el sexo, por otro, la identidad de género.

En materia de feminicidio, la claridad conceptual es indispensable para registrar las muertes, identificar patrones, asignar recursos y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas. Si los datos sobre sexo se reemplazan por los relativos a identidad de género, se dificulta conocer qué violencia afecta a las mujeres y las niñas por su sexo y cómo se entrecruza con otros factores. Esto no impide registrar, por separado y con garantías de privacidad y seguridad, la identidad de género y los posibles motivos de prejuicio. El artículo 8.h de la Convención de Belém do Pará vincula expresamente la recopilación de estadísticas sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia con la evaluación y modificación de las medidas destinadas a combatirla. Como señalé en mi informe *Violencia sexual contra las mujeres y las niñas: nuevas fronteras y cuestiones emergentes*:

“La recopilación de datos diferenciados por sexo no reduce a las personas a categorías biológicas, sino que simplemente registra la información necesaria para hacer un seguimiento de los resultados de grupos específicos con el fin de eliminar las disparidades injustas entre ellos y proporcionar un apoyo específico, también a las personas transgénero”.

¹⁹ Comité CEDAW, recomendación general núm. 35, CEDAW/C/GC/35, párr. 12.

Otra dimensión preocupante concierne al **diseño y la financiación de políticas y servicios especializados** para las mujeres. El artículo 8.d de la Convención de Belém do Pará contempla servicios especializados, incluidos refugios y atención a los menores afectados; su artículo 9 exige considerar situaciones de particular vulnerabilidad. Por su parte, el Comité CEDAW recomienda asignar recursos humanos y financieros adecuados a la prevención, la protección y el apoyo a las víctimas²⁰.

En este sentido me preocupa asimismo que, aunque el artículo 38 de la iniciativa legislativa contempla la adopción de medidas de protección para las víctimas y sobrevivientes, no prevea expresamente la posibilidad de disponer, cuando resulte necesario atendiendo a la naturaleza de la violencia, el nivel de riesgo y las necesidades de las víctimas, de centros, refugios o espacios de protección exclusivos para mujeres en razón de su sexo. Como señalé en mi informe *Violencia sexual contra las mujeres y las niñas: nuevas fronteras y cuestiones emergentes*, desconocer las necesidades específicas de las mujeres víctimas vinculadas a su sexo puede conducir a que no se proporcionen protecciones adecuadamente adaptadas, incluidas instalaciones, servicios y espacios destinados a un solo sexo. Destaqué asimismo que los espacios exclusivos para mujeres pueden resultar esenciales en aquellos contextos en que estas se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad o requieren privacidad respecto de los hombres, y advertí que la ausencia de servicios capaces de responder a esas necesidades puede llevar a algunas sobrevivientes a abstenerse de acudir a ellos, afectando así su acceso efectivo a la protección y recuperación.

La no previsión expresa de estos espacios exclusivos para mujeres en razón de su sexo, sumado a la definición de mujer de la iniciativa legislativa que permite incluir a personas del sexo masculino en las protecciones de la ley hacen que esta preocupación cobre mayor relevancia.

Deseo subrayar que estas observaciones no cuestionan el deber de prevenir, investigar, juzgar, sancionar y reparar la violencia y los homicidios contra cualquier persona, incluidas las personas transgénero y personas con identidades de género diversas. Su derecho a la vida, a la integridad y a la igual protección de la ley debe garantizarse sin discriminación. Las autoridades deben investigar seriamente los posibles motivos de prejuicio, asegurar recursos efectivos y evitar la revictimización.

A la luz de lo anterior, recomiendo revisar el artículo 6, fracción VIII, para que preserve una definición de mujer basada en el sexo femenino. Esa protección no debería depender de una declaración de identidad ni excluir a las personas de sexo femenino que no se identifican como mujeres.

El empleo de la expresión “trabajo sexual” en el artículo 17, fracción XIV

El artículo 17, fracción XIV, del texto remitido a mi mandato incluye la siguiente circunstancia agravante:

“XIV. La víctima ejerza cualquier forma o modalidad de trabajo sexual;”

²⁰ Comité CEDAW, recomendación general núm. 35, párr. 34.f.

Celebro que la iniciativa tome en consideración la violencia que sufren las mujeres en la prostitución y busque reforzar su protección frente al feminicidio. La situación de prostitución de una mujer nunca puede justificar que su desaparición, las amenazas contra ella o su muerte sean minimizadas, que se la responsabilice de la violencia sufrida o que se investigue con menor diligencia. En mi informe denominado *La prostitución y la violencia contra las mujeres y las niñas* recomendé investigar proactivamente los delitos cometidos en ese contexto, incluidos los asesinatos de mujeres y niñas como posibles feminicidios²¹.

Sin embargo, me preocupa el empleo de la expresión “trabajo sexual”. En el párrafo 6 de ese mismo informe expliqué por qué no utilizo dicha expresión ni la de “trabajador sexual”:

“La Relatora Especial no utiliza los términos “trabajo sexual” y “trabajador sexual” en el informe. Varias organizaciones e individuos afirmaron que, en su opinión, esos términos eran más apropiados, ya que eran más respetuosos y dignos para las mujeres prostituidas, reconocían su capacidad de actuar y subrayaban que el “trabajo sexual” era una forma “legítima” de trabajo. Si bien reconoce estos argumentos, la Relatora Especial considera que el término no está reconocido ni definido en el derecho internacional. Además, el término describe erróneamente la prostitución como una actividad tan digna como cualquier otro trabajo. No tiene en cuenta las graves violaciones de los derechos humanos que caracterizan el sistema de la prostitución y entraña una manipulación psicológica respecto a las víctimas y sus experiencias”²².

Vale la pena señalar que la dignidad corresponde de manera inalienable a las personas; no depende de calificar la prostitución como un trabajo. Reconocer a una mujer como víctima de explotación no le niega su capacidad de actuar, autonomía ni voz propia. Por el contrario, exige dirigir la responsabilidad hacia quienes la explotan y asegurar sus derechos a la protección, la asistencia y la reparación. Por ello, llamo a el Estado a usar expresiones como mujeres y niñas prostituidas, sometidas a la prostitución o víctimas, que permiten nombrar el daño sin trasladar el estigma a quienes lo sufren²³.

Así mismo, es importante señalar que el supuesto consentimiento de las mujeres prostituidas no cambia su condición de víctimas de un sistema explotador. En mi documento sobre los desafíos y límites del concepto de consentimiento advertí que un enfoque centrado exclusivamente en la aceptación aparente de la víctima puede desviar el examen de las acciones del perpetrador y de las circunstancias coercitivas. El control continuado, la dependencia, las desigualdades de poder y el abuso de vulnerabilidad pueden producir una apariencia de consentimiento que no expresa una decisión libre²⁴.

En el contexto de la prostitución, la entrega de dinero, la ausencia de resistencia o la permanencia de una mujer en esa situación no deben tratarse como pruebas

²¹ A/HRC/56/48, La prostitución y la violencia contra las mujeres y las niñas, 7 de mayo de 2024, párr. 55(I).

²² A/HRC/56/48, párr. 6.

²³ A/HRC/56/48, párrs. 4 a 6 y 55 g), h) e i).

²⁴ A/HRC/59/47/Add.4, Overview of challenges and limitations of using the concept of consent in relation to violence against women and girls, 23 de junio de 2025, párrs. 8, 14 a 18 y 20. Documento publicado únicamente en inglés; síntesis en español.

suficientes de libertad ni como aceptación de la violencia²⁵. He documentado cómo la precariedad, la manipulación, la coacción económica y la ausencia de alternativas reales pueden ser instrumentalizadas por proxenetas y compradores²⁶.

El derecho internacional vigente apoya esta postura sobre la irrelevancia del consentimiento en sistemas de explotación como el de la prostitución. Así, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, del que los Estados Unidos Mexicanos hacen parte desde el 21 de febrero de 1956, ordena sancionar las conductas previstas en su artículo 1 aun con el consentimiento de la persona:

“Las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra:

- 1) Concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona;
- 2) Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona.”

Por su parte, el Protocolo de Palermo dispone que el consentimiento de una víctima adulta no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a alguno de los medios enumerados en su artículo 3 a), como la coacción, el engaño o el abuso de una situación de vulnerabilidad. Este punto es relevante porque, como se señalaba anteriormente, se ha documentado como las víctimas del sistema prostitucional son captadas y explotadas en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Además de la irrelevancia del consentimiento, es fundamental poner de presente que el sistema prostitucional es extremadamente violento con las mujeres. En mi informe *La prostitución y la violencia contra las mujeres y las niñas* examiné la violencia y la explotación sexual como forma, causa y consecuencia de la prostitución. Para su elaboración, recibí aproximadamente 300 contribuciones de diversas partes interesadas y celebré siete consultas en línea con 86 participantes, entre personas expertas y mujeres que habían vivido experiencias pertinentes, procedentes de todos los continentes. A partir de las aportaciones, los testimonios y los estudios examinados, documenté formas extremas de violencia que afectan a la vida, la integridad, la libertad y la dignidad de las mujeres y las niñas prostituidas. Estas manifestaciones comprenden las siguientes conductas y consecuencias.

En relación con la violencia física, recogí información sobre palizas, mutilaciones, quemaduras – incluidas las provocadas con cigarrillos – y agresiones que pueden producir discapacidades permanentes. Las contribuciones examinadas señalaron que algunas de estas agresiones se producen cuando las víctimas se niegan a realizar determinados actos, no muestran el entusiasmo esperado por el comprador o presentan respuestas de disociación. En el informe advertí también sobre la gravedad de prácticas que constituyen tortura o tratos inhumanos y degradantes, y sobre su impacto en la dignidad y la integridad de las víctimas²⁷. Respecto de la violencia sexual,

²⁵ A/HRC/56/48, párrs. 8, 9, 50 y 52.

²⁶ A/HRC/59/47/Add.4, párrs. 10 a 12 y 17.

²⁷ A/HRC/56/48, párr. 10.

documenté abusos sexuales, violaciones y violaciones colectivas, así como la imposición de relaciones sexuales sin protección y la introducción de objetos extraños en el cuerpo. También recogí información sobre actos sexuales impuestos mediante formas especialmente graves de violencia y humillación. Señalé, además, que las mujeres embarazadas no están exentas de estas agresiones²⁸.

En cuanto a la privación de la libertad y el sometimiento a condiciones de esclavitud, documenté secuestros, raptos, desapariciones forzadas y situaciones de esclavitud sexual o prácticas análogas. Entre los mecanismos de control descritos se encuentran la retención de documentos de identidad, la vigilancia constante y el aislamiento social. Asimismo, señalé que los proxenetas pueden controlar el tiempo de las víctimas, los actos que deben realizar y los pagos que reciben. Estas prácticas restringen su libertad de circulación y afectan su intimidad y sus relaciones familiares²⁹.

La violencia económica se manifiesta, entre otras formas, en la extorsión, los robos, la negativa a pagar, la imposición de pagos a los proxenetas y la servidumbre por deudas. En particular, recogí información sobre mujeres migrantes cuyas deudas por el viaje y los honorarios de intermediarios se utilizan posteriormente para coaccionarlas a realizar actos sexuales. También señalé que estas prácticas pueden impedir el acceso a la alimentación, la vivienda, la educación y la atención sanitaria, profundizar la indigencia y reducir las posibilidades de salir de la prostitución³⁰.

En relación con la violencia psicológica, documenté insultos, humillaciones, chantajes y amenazas contra las víctimas o sus familiares, tanto presencialmente como en entornos digitales. Entre las consecuencias para la salud mental recogidas en el informe figuran la depresión, la ansiedad, la hipervigilancia, el insomnio, la disociación, el abuso de sustancias y las tendencias suicidas³¹. También examiné manifestaciones de violencia reproductiva, incluidas situaciones en las que las mujeres y las niñas son obligadas a abortar o a someterse a esterilizaciones, así como embarazos forzados³².

Finalmente, en relación con la violencia letal y el feminicidio, conducta de la que trata la presente iniciativa legislativa, documenté amenazas de muerte, feminicidios y asesinatos en serie de mujeres y niñas en la prostitución. La presencia de estas formas extremas de violencia exige que las muertes no se examinen de manera aislada de los antecedentes de agresión, explotación y control. En este sentido, en el informe recomendé investigar y clasificar proactivamente los delitos cometidos en el sistema de la prostitución, incluida la clasificación como feminicidio de los asesinatos de mujeres y niñas en ese contexto, y considerar la posible explotación en la prostitución al investigar sus desapariciones³³.

A la luz de estas consideraciones, me preocupa especialmente la utilización del término “trabajo sexual” en el artículo 17, fracción XIV, de la iniciativa. Como documenté en mi informe, la prostitución constituye un fenómeno profundamente marcado por el sexo: las mujeres representan casi exclusivamente la oferta, mientras

²⁸ A/HRC/56/48, párrs. 10-11.

²⁹ A/HRC/56/48, párrs. 10, 11 y 13.

³⁰ A/HRC/56/48, párr. 12.

³¹ A/HRC/56/48, párrs. 11 y 13.

³² A/HRC/56/48, párr. 13.

³³ A/HRC/56/48, párrs. 10 y 55.1.

que los hombres representan casi exclusivamente la demanda; como referencia empírica, un mapeo realizado en 25 países europeos estimó que el 87 por ciento de las personas en prostitución eran mujeres³⁴. Esta marcada dimensión sexual no puede separarse de las múltiples y extremas formas de violencia que documenté, ni de las condiciones de desigualdad, vulnerabilidad y coerción que cuestionan que el consentimiento pueda expresarse siempre de manera verdaderamente libre dentro del sistema prostitucional. Como concluí en ese informe, la transacción económica puede encubrir niveles de violencia que no serían aceptados en otros contextos y convertir el denominado “consentimiento” en un instrumento utilizado contra las propias mujeres cuando este ha sido obtenido mediante coerción física o económica, manipulación o violencia³⁵.

Todo lo anterior, unido a las obligaciones estatales de prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas, exige especial cautela respecto del lenguaje que la legislación utiliza para describir un sistema que, de manera desproporcionada y sistemática, explota y violenta a mujeres y niñas. Esta cautela resulta aún más necesaria en una ley sobre feminicidio, pues como he señalado previamente, la violencia, incluida la comisión del feminicidio, ocurre de manera recurrente el sistema prostitucional.

Así las cosas, si bien la utilización del término “trabajo sexual” en una circunstancia agravante de un delito no equivale, por sí sola, a regular o legalizar el sistema prostitucional, su incorporación en una Ley General sobre feminicidio puede producir consecuencias relevantes. En el plano simbólico, puede contribuir a presentar y normalizar la prostitución como un trabajo equiparable a cualquier otro, ocultando las graves formas de violencia que ocurren en este sistema. En el plano de la investigación, esa caracterización puede favorecer que la actividad de la víctima sea tratada simplemente como su ocupación, en lugar de activar un examen diligente del contexto en que se encontraba: las posibles situaciones de explotación, trata, proxenetismo, coerción, violencia previa, dependencia económica, control por terceros o violencia ejercida por compradores de actos sexuales. En una investigación por feminicidio, estos elementos pueden ser indispensables para comprender las razones y circunstancias del asesinato, identificar a los responsables y determinar si la muerte constituye la culminación de un continuo previo de violencia y explotación.

Por todo lo anterior, recomiendo, revisar el artículo 17, fracción XIV, para emplear una expresión que reconozca la situación de prostitución de la víctima y las realidades de explotación sexual, sin caracterizarlas como una actividad laboral ordinaria. Es preocupante que la legitimación del sistema prostitucional pueda afianzar la vulnerabilidad de las mujeres al normalizar la demanda, ocultar el beneficio de los explotadores y presentar la violencia como un costo tolerable. Combatir el feminicidio exige impedir esa normalización. Reitero, por tanto, el llamamiento que formulé en el párrafo 54 de mi informe:

“Los Estados deben evitar convertirse en “Estados proxenetas” aboliendo las leyes que permiten, toleran o condonan la violencia y la explotación en el sistema de la prostitución y la pornografía”³⁶.

³⁴ TAMPEP, *Sex Work in Europe: A Mapping of the Prostitution Scene in 25 European Countries* (2009), p. 14.

³⁵ A/HRC/56/48, párr. 52.

³⁶ A/HRC/56/48, párrs. 52 y 54.

Este llamamiento va inseparablemente unido al deber de proteger y asistir a las víctimas, ofrecer reparación y actuar sobre las desigualdades, la discriminación y la marginación que facilitan su explotación. La protección frente al feminicidio y la prevención de la explotación sexual deben reforzarse mutuamente.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido/a de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvese proporcionar cualquier información adicional sobre las cuestiones expuestas, así como el texto oficial actualizado de la iniciativa, su estado de tramitación y las modificaciones que hayan sido introducidas en los artículos examinados.
2. Sírvese explicar los fundamentos jurídicos de la definición del artículo 6, fracción VIII, y si se contempla revisarla para preservar la protección de las mujeres y las niñas frente a la discriminación y la violencia basadas en el sexo.
3. Sírvese indicar cómo se garantizará la recopilación de datos diferenciados por sexo sobre las víctimas y los responsables, así como el registro separado de otras circunstancias pertinentes, con protección de la privacidad.
4. Sírvese informar si se contempla sustituir la expresión “trabajo sexual” del artículo 17, fracción XIV, y cómo se preservará la protección de las mujeres en la prostitución sin normalizar su explotación.
5. Sírvese detallar las medidas previstas para reprimir la explotación de la prostitución ajena, prevenir la trata, actuar sobre la demanda que la favorece y proporcionar protección, reparación y vías de salida efectivas a las mujeres, sin criminalizarlas. Agradecería información sobre los recursos asignados y la participación de supervivientes y organizaciones de mujeres en su diseño.

Agradecería que estas observaciones fueran puestas en conocimiento de las autoridades y comisiones legislativas competentes para que puedan ser consideradas durante el examen de la iniciativa, inclusive por el Presidente del Senado de la República; el Presidente de la Cámara de Diputados; así como las senadoras y los senadores, y las diputadas y los diputados del Congreso de la Unión.

Reitero mi disposición a cooperar con el Gobierno de Su Excelencia para fortalecer una respuesta que garantice la vida, la dignidad y los derechos de todas las mujeres y las niñas.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de Su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo

de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Reem Alsalem

Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias