

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY



ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

**“Los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales
para atender la violencia de género en contra de las mujeres.
Recomendaciones para política pública en materia de
género”**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO
DE:**

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

POR:

KARINA MAYELA RUIZ AGUILAR

Ciudad de México

Diciembre 2022

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

Los miembros del Comité de Tesis recomendamos que el presente proyecto de Tesis presentado por **Karina Mayela Ruiz Aguilar** sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestra en Administración Pública y Política Pública

Comité de Tesis:

Dra. Marta Ochman Ikanowicz

Director de la Tesis

**Dra. Tatiana Revilla
Solís**

**Dr. Héctor Rodríguez
Ramírez**

Índice

Resumen Ejecutivo.....	5
Introducción.....	6
Capítulo 1. Violencia de género en contra de las mujeres	13
1.1 Conceptos y definiciones internacionales, clínicas y legales de los tipos de violencia de género en contra la mujer.....	16
a) Definiciones Internacionales	16
b) Definiciones clínicas	18
c) Definiciones legales	20
1.2 Posibles causas de origen asociadas a la violencia en contra de las mujeres	23
1.3 Consecuencias de la violencia en contra de las mujeres.....	26
Capítulo 2. Entendiendo la violencia de género en contra de las mujeres en México.....	29
2.1 Acciones nacionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres	37
2.2 Acciones de la Ciudad de México para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres.....	46
Capítulo 3. Los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales: evidencia académica y principales críticas a esta herramienta de política pública.....	51
3.1. Los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales	51
3.2 Registros de personas agresoras sexuales internacionales.....	52
3.3 Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México.....	59
3.4 Efectividad de los registros de personas agresoras sexuales	64
3.5 Consecuencias de los registros públicos de personas agresoras sexuales	66
Capítulo 4. Posiciones de diferentes sectores y actores sobre la implementación de los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales.....	71

4.1 Análisis de las entrevistas a profundidad.....	72
4.2 Principales hallazgos encontrados	79
Capítulo 5. Recomendaciones en materia de políticas públicas.....	87
5.1 Recomendaciones sobre el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México.....	87
5.2 Recomendaciones sobre un eventual Registro Público de personas agresoras a nivel nacional.....	91
Comentarios finales.....	98
Fuentes bibliográficas.....	101
Anexo 1. Cuestionario base para entrevistas a profundidad con personalidades expertas - Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales.....	110

Resumen Ejecutivo

La presente investigación versa sobre uno de los principales retos que enfrenta el Gobierno de México, la violencia de género en contra de las mujeres. De acuerdo con cifras oficiales, en 2021 la violencia sexual en contra de mujeres aumentó casi el 30% con respecto al año anterior y el 70.1% de las mujeres mexicanas declararon haber sufrido algún tipo de violencia en su vida. En virtud de ello, se han implementado diversas acciones para hacer frente a este fenómeno y garantizar que las mujeres accedan a una vida libre de violencia. Una de estas acciones es el establecimiento del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres en la Ciudad de México, el cual expone de manera pública datos personales y fotografía de las personas que han sido sentenciadas por haber cometido un delito de carácter sexual en contra de mujeres en la CDMX.

Al tratarse de una herramienta de política pública, se analizaron tanto su diseño, implementación, así como las consecuencias del establecimiento de un registro público de personas agresoras sexuales, pues de acuerdo con la poca evidencia académica existente, son más los efectos negativos que impactos positivos que tienen este tipo de herramientas. De igual manera, para obtener insumos adicionales y poder formular recomendaciones de política pública, se realizaron entrevistas de profundidad con personalidades de diversos sectores con experiencia y conocimiento en materia de derechos humanos, cuestiones de género y atención a la violencia en contra de las mujeres.

Con esta investigación, se busca aportar elementos que contribuyan a la discusión de este tipo de herramientas, así como la exploración de otras alternativas en el diseño de políticas públicas que contribuyan al objetivo final de garantizar que las mujeres en México vivan una vida libre de violencia y el pleno goce de sus derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: violencia de género en contra de las mujeres, registro público de personas agresoras sexuales, punitivismo, víctimas, personas agresoras, consecuencias, delitos sexuales, mujeres.

Introducción

La violencia de género en contra de las mujeres es uno de los retos que enfrenta la comunidad internacional de manera generalizada, afectando en gran medida a las mujeres y niñas de todo el mundo, lo que imposibilita que este sector de la población disfrute plenamente de sus derechos humanos, impactando no sólo el ámbito social, sino también el económico de sus vidas.

En la actualidad, México es un país con cifras alarmantes en cuanto a la violencia que sufren las mujeres y niñas en todo el territorio nacional, a pesar de los esfuerzos institucionales y compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno de México. La Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), realizada por el INEGI en 2021, reporta que los delitos sexuales han aumentado en el país de manera considerable, tan sólo la violación sexual aumentó casi el 30% en 2021 respecto a lo reportado en 2020 (INEGI, 2021). Mientras que la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2021 indica que al menos el 70.1% de las mujeres mexicanas mayores de 15 años de edad han sufrido algún tipo de violencia (psicológica, física, sexual, económica) o discriminación en algún momento de su vida (INEGI, 2021).

Aunado a las cifras oficiales, cada día se leen o se escuchan notas periodísticas sobre el aumento de casos de desaparición, violación, secuestro y feminicidios en todo el país, lo que ha elevado la exigencia de la sociedad mexicana por acciones concretas por parte de las autoridades locales y federales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres de una manera eficiente. Aunque el Gobierno de México cuenta con un amplio entramado institucional que busca atender este fenómeno, las cifras de delitos sexuales cometidos no descienden.

En virtud de ello, las autoridades han optado por emitir alertas de género en las entidades federativas, lo que ha permitido la articulación de herramientas y acciones gubernamentales para atender los delitos en contra de las mujeres por cuestiones de género. Una de esas herramientas implementadas en la Ciudad de México es el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres, herramienta que busca contribuir en la identificación y detención de presuntas personas agresoras sexuales, al tiempo de disuadir la comisión de delitos sexuales en la Ciudad.

A pesar de que el registro de la CDMX tiene poco más de un año en operación y no cuenta con indicadores de evaluación y seguimiento, éste ha sido mencionado como referente ante el incremento en la preocupación de la población por los altos índices de violencia en contra de las mujeres en el país, orillando a las y los legisladores a presentar diversas iniciativas locales y federales para implementar un registro público de personas agresoras sexuales a nivel nacional.

Ante el incremento de la situación de vulnerabilidad de las mujeres en el país, tanto en el ámbito público como en el privado de sus vidas, la presente investigación busca proporcionar elementos que permitan evaluar el diseño y operación de este tipo de herramientas, analizar las ventajas y desventajas de los registros públicos de personas agresoras sexuales, así como plantear alternativas en materia de política pública en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos de violencia de género en contra de las mujeres en México.

En este sentido, se plantea como pregunta de investigación si la implementación de los registros públicos de personas agresoras sexuales resulta una herramienta de política pública efectiva, al tiempo de contribuir con elementos concretos respecto a la pertinencia y efectividad de contar con un registro de este tipo para reducir la violencia en contra de las mujeres. Como hipótesis a dicha pregunta se plantea que los registros públicos de personas agresoras sexuales no son una herramienta efectiva para reducir la violencia de género en contra de las mujeres.

Para corroborar dicha hipótesis, se estableció como objetivo principal de la investigación el evaluar el diseño, la operación y la implementación del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México, el cual es el único registro de este tipo en funciones en todo el país, el cual es importante mencionar que existe poca información al respecto. De igual manera, se establecieron los siguientes objetivos específicos de la presente investigación: 1) el sistematizar los distintos tipos de violencia de género que sufren las mujeres, tanto desde la perspectiva legal al ser la base de las interpretaciones de las autoridades ministeriales para sancionar un delito de tipo sexual, como desde la perspectiva clínica, pues estas permiten comprender mejor las afectaciones fisionómicas que sufren las víctimas de estos delitos; 2) presentar el contexto de la violencia por cuestiones de género en contra de las mujeres en México

con cifras de distintas entidades de seguridad del país; 3) sistematizar los esfuerzos gubernamentales para hacer frente a este fenómeno violento; 4) realizar un análisis comparativo de los registros públicos de personas agresoras sexuales en otros países para conocer sus particularidades y diferencias con el mexicano y; 5) recopilar puntos de vista y opiniones de personalidades con experiencia en temas de violencia de género en contra de las mujeres y políticas públicas.

Los registros públicos de personas agresoras sexuales no son una herramienta nueva en políticas públicas en el mundo pues, como se observará en la presente investigación, es una herramienta de política pública muy conocida en países como Estados Unidos, Reino Unido, Corea del Sur y, más recientemente, en países de América Latina como Paraguay, Argentina y ahora México. No obstante, existe realmente poca evidencia contundente respecto a su efectividad como herramienta de política pública a pesar del tiempo que llevan en operación en otros países, particularmente porque se trata de una herramienta que no suele instrumentarse por separado sino con un conjunto de otras herramientas que buscan atender el problema de la violencia en contra de las mujeres y niñez.

Además, es importante mencionar que el uso de este tipo de herramientas suele ser controversial ya que implica una confrontación entre diversos derechos humanos, particularmente de las personas registradas, al afectar derechos como la protección de datos personales, la reinserción social, así como una vulneración a la integridad de sus familiares y víctimas. Otra característica controversial de este tipo de herramientas es el traslado de la responsabilidad de seguridad a la ciudadanía, pues en los casos en que los registros son de acceso público, las autoridades, como la de la Ciudad de México, indican que las mujeres deben consultar dicho Registro para tener certeza de que las personas con las que se relacionan no estén dadas de alta en éste. No obstante, es importante mencionar que, en los registros como el de la CDMX, sólo se registra a las personas que han sido sancionadas como agresoras y que han sido sentenciadas por una instancia judicial a su registro en la plataforma, por lo que no se cuenta con información sobre otras posibles personas agresoras no identificadas. En casos como en Estados Unidos, sí hay una interacción de la sociedad con las personas agresoras, pues el registro es un tipo de sanción que va acompañada con notificaciones vecinales, así como restricciones puntuales a convivir con la

víctima o con niñas, niños y adolescentes en su trabajo o zona de residencia. Estas y otras diferencias permiten demostrar la diversidad de situaciones en las que se ejecutan los registros públicos, lo que complica la replicación de un modelo en particular en otras comunidades, regiones y países.

Dada la poca evidencia existente tanto en México como en el mundo sobre este tipo de herramientas, para realizar esta investigación se seleccionó como metodología cualitativa de trabajo la investigación documental y análisis de gabinete para recopilar y sistematizar las observaciones realizadas por las y los académicos que han trabajado sobre la operación y efectos de los registros públicos de personas agresoras sexuales de mujeres y niñez. También, se realizó un análisis comparado de las experiencias en otros países con la operación de los registros de personas agresoras sexuales a fin de obtener información sobre su implementación, resultados, alcances e impactos en la población. Para recabar insumos para la formulación de recomendaciones de política pública tanto para la operación e implementación de los registros de personas agresoras sexuales, como para el diseño de políticas públicas que permitan prevenir, atender, sancionar y erradicar el problema de la violencia de género en contra de las mujeres en México, se utilizó la metodología de entrevistas semiestructuradas con personas con experiencia en estos temas, en diseño de políticas públicas, así como víctimas de violencia y jóvenes mexicanas.

A través de la investigación documental y el análisis de gabinete se recopiló información clínica y legal sobre los diferentes tipos de violencia en contra de las mujeres, además de incluir las definiciones internacionalmente aceptadas a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas. Toda esta información se encuentra disponible en el primer capítulo de este trabajo, con el objetivo de iniciar el planteamiento del problema con la identificación de aquellos conceptos y definiciones reconocidas en los planes y programas mexicanos en la materia, ya sea a través de la legislación nacional o a través de la adopción de compromisos internacionales. También se presenta información sobre algunas de las causas de origen identificadas que dan pie a la violencia de género en contra de las mujeres, además de sus consecuencias en los ámbitos sociales y económicos, no sólo en la vida de las mujeres sino también en la sociedad en su conjunto. Sobre este tema, se destacan las perspectivas regionales, con énfasis en América Latina y el Caribe como consecuencia de la presencia de grupos del crimen organizado,

así como la perspectiva feminista respecto a la violencia de género ejercida en contra de las mujeres.

En el segundo capítulo, se presentan los datos oficiales de la violencia de género en contra de las mujeres y los delitos relacionados a nivel nacional, así como en la Ciudad de México a fin de contribuir a la comprensión de la dimensión del reto al que se enfrenta la sociedad mexicana en materia de género. De igual manera, se presentan los principales instrumentos federales y capitalinos que se han instrumentado como parte de los compromisos del Gobierno de México a lo largo de la historia para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres y garantizar así su derecho humano a una vida libre de violencia.

En el tercer capítulo de este trabajo, se presenta el marco teórico y la evidencia académica existente sobre la implementación de los registros públicos de personas agresoras sexuales, destacando la información sobre su efectividad y los efectos colaterales que tienen este tipo de herramientas de políticas públicas tanto en las víctimas como en las personas agresoras. Es importante tener presente que, a pesar de tratarse de una herramienta popular en países como Estados Unidos, son casi una veintena de países los que cuentan con este tipo de instrumentos, siendo México el país más reciente. Por ello, en este capítulo también se presenta información recopilada a través de la metodología de análisis comparativo con ejemplos de instrumentación de este tipo de herramientas en otros países – Reino Unido, Estados Unidos, Corea del Sur, Paraguay, Argentina y la Unión Europea. A pesar de que los registros están en operación en dichos países, las y los diferentes autores académicos presentados coinciden en que existe poca investigación y evidencia científica respecto a la efectividad de los registros para reducir la comisión de delitos sexuales y garantizar una vida más segura para las mujeres.

Como ya se mencionó anteriormente, se realizó trabajo de campo mediante entrevistas a profundidad o semiestructuradas con personas expertas en materia de atención a víctimas, políticas públicas con enfoque de género, consultoras, funcionarias públicas y representantes de la sociedad civil. Se optó por esta herramienta con el objetivo de recabar información sobre la experiencia y conocimientos de las personas entrevistadas dada su vinculación con los temas de violencia de género en contra de las mujeres, así como conocer su opinión sobre la implementación de los

registros públicos de personas agresoras sexuales como una herramienta de política pública en México. En este sentido, se considera importante destacar que las personas entrevistadas fueron seleccionadas por su experiencia en los temas vinculados a la investigación y su disponibilidad para participar en las entrevistas, ello independientemente de su identidad de género.

Fortino Vela Peón (2001) indica que la entrevista de profundidad permite ser una alternativa en la investigación para definir un problema y plantear explicaciones y soluciones desde procesos sociales. Por ello, se realizó una guía (anexa) con diez preguntas base para encaminar dichas entrevistas, aunque es importante señalar que el cauce de éstas se fue dando conforme se desarrolló la entrevista con cada una de las ocho personas entrevistadas. En dichas entrevistas, se buscó conocer la opinión, desde los respectivos ámbitos de experiencia de las personas entrevistadas, respecto a la implementación de los registros públicos de personas agresoras sexuales; sus implicaciones tanto para las víctimas como para las personas registradas y sus familiares; los retos para su implementación a nivel nacional; así como conocer sobre otras alternativas de política pública que contribuyan a la atención del reto que representa la violencia de género en contra de las mujeres en el país.

Se realizaron un total de ocho entrevistas a diez personas entre octubre de 2021 y mayo de 2022, las cuales fueron transcritas, codificadas y analizadas para identificar aquellos elementos que permitan ponderar las ventajas y desventajas de contar con este tipo de herramientas de política pública, así como presentar elementos que permitan mejorar su implementación y operación para garantizar que dicha herramienta cumpla con su objetivo de contribuir a garantizar que las mujeres vivan más seguras y gocen plenamente de sus derechos humanos al acceder a una vida libre cualquier tipo de violencia. Los resultados y recomendaciones que emanaron de dichas entrevistas se encuentran desarrollados en el cuarto capítulo de este trabajo, en el cual se puede observar una preocupación generalizada por la operación del Registro de la Ciudad de México, particularmente por la vulneración de los derechos humanos de las personas registradas, así como por los efectos colaterales que dicha herramienta puede tener en las vidas tanto de las víctimas, las personas agresoras y sus respectivos familiares.

En el quinto capítulo se presentan algunas recomendaciones para la elaboración y articulación de acciones y políticas públicas coherentes que permitan prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia que actualmente viven las mujeres en México. En este sentido, se presentan recomendaciones en dos sentidos, para mejorar el diseño y la operación del Registro de la Ciudad de México y para abonar a la eventual discusión del establecimiento de un registro de personas agresoras sexuales a nivel nacional. Destaca la importancia de evaluar las políticas y herramientas existentes en materia de atención y prevención de la violencia de género en contra de las mujeres, pues México se caracteriza por ser un país, al igual que la Ciudad de México, con un amplio andamiaje institucional para atender este fenómeno. Para elaborar dichas recomendaciones, se tomó como insumo parte de la información recopilada en las entrevistas de profundidad, así como elementos de coincidencia identificados durante la revisión de la literatura académica existente en la materia.

Para finalizar este trabajo de investigación se presentan algunos comentarios finales sobre los efectos de la existencia de un registro público de personas agresoras, pues existe muy poca información respecto a las consecuencias de dichas herramientas, así como sus efectos colaterales en la vida de las personas registradas, las víctimas y sus familiares, así como de la vulneración de sus derechos humanos. Por ello, se considera fundamental la incorporación de la sociedad civil en las discusiones de cualquier política pública, pues en diversas ocasiones ésta ha quedado fuera de los planteamientos políticos, dejando expuesta a la población objetivo a mayores vulneraciones de sus derechos humanos y, como consecuencia, limitando aún más el acceso a la justicia en el país.

Capítulo 1. Violencia de género en contra de las mujeres

En este primer capítulo, el presente trabajo presenta un contexto general sobre la violencia de género en contra de las mujeres y lo que dicen los principales organismos internacionales en la materia al respecto. En primera instancia, se presentan los esfuerzos internacionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia ejercida en contra de las mujeres por cuestiones de género, para después presentar algunas definiciones internacionales, clínicas y legales de los principales delitos sexuales cometidos en contra de las mujeres. El objetivo de presentar dichos conceptos es aterrizar las principales interpretaciones de los delitos que están considerado de carácter sexual y que su comisión es una causal para integrar a una persona agresora en el Registro de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México. En este sentido, la presentación de definiciones clínicas se da con el objetivo de entender, desde el plano médico las consecuencias físicas y psicológicas de estos delitos sexuales, mientras que con las definiciones legales se busca sentar las bases de los principales marcos normativos federales y de la Ciudad de México que rigen la operación de dicho Registro. En subsecciones posteriores en este capítulo, también se detalla información sobre las causas de origen y posibles consecuencias que viven las mujeres que sufren algún tipo de violencia por cuestiones de género, ello para presentar más a detalle las raíces de dicha violencia ejercida en contra de la mitad de la población de México y del mundo.

La violencia por cuestiones de género afecta a las mujeres y niñas en todo el mundo pues, de acuerdo con cifras de la agencia de la Organización de las Naciones Unidas para atender las cuestiones de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres), una de cada tres mujeres en todo el mundo ha experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida. La violencia que sufren mujeres y niñas, además de ser una violación a sus derechos humanos, tiene consecuencias negativas permanentes en sus vidas, pues implica afectaciones en su bienestar, desarrollo, participación en la sociedad, e incluso pueden derivar en la muerte ([ONU Mujeres, s/f](#)).

En 1979 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la [Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer \(CEDAW\)](#) como un compromiso de los Estados parte de la Organización para erradicar cualquier tipo de discriminación en contra de la mujer, pues reconocen el invaluable papel de este sector de la población para garantizar el pleno desarrollo de un país y su sociedad. En el articulado de dicha Convención, los

Estados que la han suscrito se comprometen a implementar acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la discriminación en contra de las mujeres, al tiempo de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las últimas.

Adicionalmente, en 1994 la Asamblea General de la ONU adoptó la [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer](#) con el objetivo de que los países firmantes se comprometieran a identificar, prevenir, atender, sancionar y erradicar cualquier tipo de violencia en contra de las mujeres, pues dicha violencia representa un atentado a los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres. Dicha Declaración incluye un glosario sobre las terminologías de los diferentes tipos de violencia a los que son sujetas las mujeres y niñas, así como el reconocimiento de sus derechos humanos. Además, dentro de los compromisos adquiridos, los países firmantes deberán establecer legislación nacional en materia civil, administrativa y penal, así como las políticas públicas necesarias para promover la protección de las mujeres en cualquier esfera.

A pesar de dichos esfuerzos y compromisos de los países, tal como menciona ONU Mujeres, las mujeres y niñas siguen siendo víctimas de la violencia en gran medida, aunque no de manera exclusiva, por cuestiones de género.

De acuerdo con la Declaración de 1994, la violencia contra la mujer o basada en género implica aquellos actos violentos dirigidos en contra de una persona debido a su pertenencia al género femenino (ya sea por nacimiento o asignación). Dichos actos incluyen agresiones físicas, sexuales, mentales y económicas, y pueden ser ejercidos tanto en la vida privada como en la pública.

Uno de los tipos de violencia que más sufren las mujeres en el mundo es la violencia sexual. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor del 30% de las mujeres en el mundo han sido víctimas en al menos una ocasión de violencia física y/o sexual por parte de su pareja o de otra persona en su vida ([OMS, 2021](#)). Además, a través del Informe de estimaciones sobre la prevalencia de la violencia en contra de las mujeres de 2018, la OMS indica que aproximadamente el 38% de los asesinatos de mujeres fueron cometidos por sus parejas

sentimentales y que, a nivel global, el 6% de las mujeres ha sufrido una agresión sexual por otra persona que no era su pareja (OMS, 2018). Si bien estas cifras pueden ser interpretadas como bajas, la realidad es que son muy pocos los casos en los que una agresión en contra de una mujer se llega a denunciar ante las instancias correspondientes.

Aquí se considera importante destacar que también existen teorías feministas que destacan que, gran parte de la perpetuación de la violencia de género en contra de las mujeres se debe en parte a la visión punitivista del sistema legal, particularmente en México. Por ejemplo, Lucía Núñez (2021) destaca que, en México, la ley penal reproduce una ideología y discurso de género que están relacionados directamente con la opresión de las mujeres al situarlas en una posición de víctimas que deben ser protegidas a toda costa, mientras que a los hombres los posiciona como los victimarios a quienes se les asigna mayor poder, ya sea por su condición fisiológica o por patrones y atributos asignados cultural e históricamente. Además, destaca que el posicionar a las mujeres como el sexo oprimido o el sexo débil ha sido parte de la estructura social a lo largo de la historia en México y el mundo.

Adicionalmente, Lucía Núñez destaca que, antes de modificar y/o actualizar los catálogos de delitos penales, es importante hacer un razonamiento sobre el funcionamiento actual del sistema penal en el país para garantizar que éste no se utilice como un sistema de control de las personas protectoras sobre aquellas personas catalogadas como peligrosas o desprotegidas (Núñez, 2021). Esta crítica es importante tenerla presente pues, como se observará en el apartado de las entrevistas realizadas, las personas con experiencia en materia de política pública y de violencia de género en contra de las mujeres reiteran la existencia de un sistema penal mexicano con visión punitivista, visión que se refuerza con el establecimiento de herramientas como el objeto de estudio de este trabajo de investigación, los registros públicos de personas agresoras sexuales de mujeres.

No obstante, con el objetivo de sentar las bases jurídicas y legales del funcionamiento de este tipo de herramientas de política pública, a continuación, se presentan los diferentes conceptos y definiciones existentes, tanto clínicas y legales, de los tipos de violencia de género ejercida en contra de la mujer.

1.1 Conceptos y definiciones internacionales, clínicas y legales de los tipos de violencia de género en contra la mujer

A continuación, se presentan algunas definiciones internacionales, clínicas y legales sobre los delitos y agresiones consideradas dentro de la violencia por cuestiones de género, con el objetivo de proporcionar información que permitan comprender mejor la diferencia entre cada tipo de agresión a la que puede ser víctima una mujer. Las definiciones o conceptos internacionales son un marco de referencia para muchos países, incluyendo México, pues los Estados suelen adherirse a los instrumentos internacionales en ésta y otras materias. Es importante mencionar que, dada la naturaleza legal del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales y su vinculación a sanciones judiciales condenatorias, en este caso, se asigna mayor peso a los conceptos legales que a los clínicos.

a) Definiciones Internacionales

Para poder entender el fenómeno de la violencia en contra de las mujeres, es importante conocer los conceptos internacionalmente adoptados sobre los diferentes tipos de violencia ejercida contra la mujer. Para tal fin, a continuación, se presentan los conceptos adoptados por la Organización de las Naciones Unidas y su agencia ONU Mujeres.

Como ya se mencionó al inicio de este capítulo, la *violencia de género* son aquellos actos cometidos en contra de una persona o grupo de personas debido a su género. En este sentido, es importante destacar que, aunque también los hombres pueden sufrir violencia de género, las mujeres y niñas son quienes la sufren de una manera más desproporcionada en todo el mundo, por lo que generalmente se asocia esta violencia al género femenino. ONU Mujeres destaca que esta violencia tiene su origen en la desigualdad de género y el abuso de poder, lo que coloca a mujeres y niñas en una situación vulnerable ante los diferentes tipos de violencia.

La *violencia contra mujeres* es la comisión, en los ámbitos públicos y/o privados, de un acto, agresión o amenaza de agresión en contra de una mujer o niña y que tiene consecuencias físicas, sexuales, mentales y psicológicas. Esta violencia puede ser cometida por personas cercanas,

familiares, amistades, la misma comunidad o bien, cometida y tolerada por el Estado (ONU Mujeres, s/f).

Considerando las dos definiciones anteriores, a lo largo de esta investigación se utilizará el concepto de violencia de género en contra de las mujeres, para hacer referencia a los diferentes actos y/o agresiones físicas, sexuales y psicológicas de las que son objeto las mujeres y niñas.

La *violencia de pareja* es cometida en el ámbito privado, es decir en el hogar, y tiene por objetivo mantener el poder y control sobre la pareja, en este caso, la mujer. Dicha violencia incluye la *violencia económica* (controlar a la persona a través de la dependencia económica y el control de sus recursos financieros), la *violencia psicológica* (provocar miedo a través de amenazas o actos intimidatorios, así como someter a la mujer a un maltrato psicológico), la *violencia emocional* (afectar la autoestima de la mujer a través de críticas relacionadas a su físico, capacidad, o bien a través del abuso verbal); la *violencia física* (causar o el intento de causar daño a la mujer a través del uso de la fuerza física en su contra) (ONU Mujeres, s/f).

La *violencia digital* es un término de reciente adopción y se trata de cualquier acto cometido a través de las tecnologías de la información en contra de una mujer. Entre los actos vinculados a la violencia en línea se encuentra el *ciberacoso* (envío de mensajes amenazantes); el *sexting* (envío de mensajes, imágenes y/o videos con contenido sexual y que no fueron solicitados por la mujer), y el *doxing* (la publicación de información privada de la víctima sin su consentimiento) (ONU Mujeres, s/f).

La *violencia sexual* se refiere a cualquier acto sexual cometido en contra de la voluntad de la mujer, es decir sin su consentimiento sin importar las circunstancias. Dentro de este tipo de violencia se encuentra el *acoso sexual* (contacto físico no consensuado, comentarios sexuales, solicitud de favores sexuales, miradas sugerentes y/o la exhibición de órganos sexuales sin el consentimiento de la víctima), la *violación* (penetración vaginal, anal y/u oral sin el consentimiento de la víctima y puede ser con cualquier parte del cuerpo de la persona agresora o un objeto), y la *violación correctiva* (violación en contra de una persona por su orientación sexual y/o identidad de

género con el objetivo de obligar a la víctima a comportarse de acuerdo a las visiones normativas asignadas socialmente a su género, es decir una visión heterosexual) (ONU Mujeres, s/f).

El *feminicidio* es el asesinato cometido en contra de una mujer por el hecho de ser mujer. Las personas que cometen un feminicidio suelen ser las parejas actuales o pasadas de la víctima, aunque no está limitado a este círculo, y, en ocasiones, son la culminación de un proceso previo de diferentes tipos de abusos y/o amenazas en contra de la mujer. Finalmente, el *asesinato por cuestiones de honor* consiste en asesinar a una familiar ya que ésta ha ocasionado el deshonor o vergüenza de la familia. Dicho tipo de asesinato suele estar relacionado con la pureza sexual de la mujer (ONU Mujeres, s/f).

Como se puede observar, las definiciones y conceptos internacionalmente aceptados respecto a los diferentes tipos de violencia que sufren las mujeres permiten establecer un marco de referencia general para los países, incluido México, con el objetivo de que dichos conceptos puedan ser ajustados e incorporados en la legislación nacional existente en la materia.

De los conceptos antes mencionados, se destaca que el Registro Público de la Ciudad de México reconoce los de violencia sexual, acoso sexual, violación y feminicidio, mismos que se retomarán un poco más adelante para presentar las definiciones legales que se les atribuyen en dicho Registro.

b) Definiciones clínicas

También, se considera importante conocer los términos médicos de dichas agresiones, pues la perspectiva clínica de las lesiones y consecuencias físicas y mentales en las mujeres ayuda a comprender, desde la parte fisionómica, cómo se ven afectadas las víctimas de dichos ataques, pues en ocasiones los efectos y consecuencias de dichas lesiones son de largo plazo o incluso permanentes.

De acuerdo con el *Rape Investigation Handbook* (2005), Groth y Hobson (1983) establecen que la violación es una forma de agresión sexual y trata de cualquier tipo de actividad sexual impuesta a una persona en contra de su voluntad y sin su consentimiento. Dicho Manual destaca la

importancia de contar con definiciones clínicas sobre este tipo de agresiones, para poder entender biológica y clínicamente tanto a la víctima como a la persona agresora.

Siguiendo la línea de definiciones clínicas sobre este tipo de actividades sexuales, Enciclopedia Psicológica de la Asociación Americana de Psicología (APA por sus siglas en inglés) establece que el abuso sexual es aquella situación en la que se presenta una actividad sexual no deseada, en donde la persona agresora utiliza la fuerza y amenazas sobre la víctima que no pudo dar su consentimiento para tener dicha actividad (APA, 2000).

Por otro lado, el Colegio Americano de Obstetras y Ginecólogos (ACOG por sus siglas en inglés), a través de la opinión de su Comité de Atención Médica para Mujeres Desfavorecidas, menciona que los términos de agresión sexual y violación suelen ser utilizados indistintamente. No obstante, aclara que una agresión sexual implica una actividad que puede ir desde abuso de contacto, como tocamientos no deseados, hasta la coerción sexual sin consentimiento por parte de la víctima (ACOG, 2019). Adicionalmente, dicho Comité del ACOG menciona que violación implica la penetración de la vagina o el ano de la víctima con cualquier parte del cuerpo del perpetrador o con algún objeto, así como la penetración oral por un órgano sexual de otra persona sin consentimiento de la víctima. En este sentido, las definiciones clínicas de ambas acciones destacan el factor de la ausencia del consentimiento por parte de la víctima para sostener dicha actividad sexual.

A nivel nacional, se cuenta con la Norma Oficial Mexicana-046-SSA2-2005, la cual establece en su numeral 4.28 que la violencia sexual es todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados a través de la coacción, sin importar el tipo de relación del perpetrador con la víctima (Secretaría de Salud, 2009).

Como se puede observar, las definiciones clínicas presentadas anteriormente coinciden en que una violación o una agresión sexual se da cuando existe una actividad sexual sin consentimiento y en contra de la voluntad de la víctima.

c) Definiciones legales

De acuerdo con la jerarquía normativa de México, establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales tienen el mismo nivel máximo, seguidos de las leyes ordinarias, los decretos, reglamentos y normas jurídicas. Tomando en cuenta dicha jerarquía, a continuación, se enlistan las definiciones y conceptos de los delitos considerados pertinentes para el objeto de esta investigación contemplados en instrumentos internacionales, así como nacionales, destacando el Código Penal Federal de 1931 y cuya última reforma data de junio de 2021.

México forma parte de diversos organismos internacionales y como parte de su membresía, acepta y adopta las resoluciones o declaraciones que dichas entidades emiten. Una de ellas es la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1993 y en vigor desde 1994, la cual destaca en su artículo 1° que la violencia contra la mujer es todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino. Además, en el artículo 2°, la Declaración enumera algunos actos, más no de manera limitativa, que representan violencia en contra de la mujer, tales como los maltratos, el abuso sexual, violación, mutilación genital femenina, el acoso sexual, la trata y la prostitución forzada.

México cuenta desde 2007 con una Ley que busca atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Dicha Ley General menciona en su artículo 1° el objetivo de establecer la coordinación entre los tres niveles y órdenes de gobierno para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, y establecer los principios para garantizarles el acceso a una vida libre de violencia. El artículo 6. Fracción V establece como violencia sexual cualquier acto que degrade o dañe el cuerpo o la sexualidad de la víctima, atentando contra su libertad, dignidad e integridad física.

Además, la Ley General contempla todo un capítulo dedicado a la violencia feminicida, la cual es definida en el artículo 21 de la Ley como la forma más extrema de violencia por razón de género y que puede culminar en el homicidio u otras muertes violentas de mujeres. La Ley está

vinculada a las sanciones penales establecidas por el Código Penal Federal, el cual detalla en sus artículos las implicaciones de los delitos de abuso sexual, violación y feminicidio.

El Artículo 260 del Código Penal Federal establece que el *abuso sexual*, es aquella situación en la que la persona agresora ejecuta actos sexuales, sin su consentimiento, para sí o en otra persona, sin culminar el acto sexual. Para tal fin, acto sexual se entiende como los tocamientos corporales obscenos o que representen actos sexuales de manera explícita. También, el Código Penal considera como abuso sexual el obligar a la víctima a observar un acto sexual o exhibir su cuerpo sin su consentimiento.

Por otro lado, el delito de *violación* establecido en el artículo 265 del mismo Código, es aquella situación en la que, a través de la violencia física o moral se realice cópula con otra persona de cualquier sexo, es decir, que se introduzca el miembro viril en el cuerpo de la persona agredida, ya sea por vía vaginal, anal u oral.

Es importante destacar que el Código Penal Federal ya no incluye la definición del acoso sexual. No obstante, para los fines de esta investigación y al ser un delito que amerita la incorporación de una persona en el Registro Público de Personas Agresoras de la Ciudad de México, se ha tomado como referencia el Código Penal de la Ciudad de México para definir dicho delito. El artículo 179 de este instrumento jurídico señala que comete *acoso sexual* aquella persona que solicite favores sexuales para sí u otra persona, o bien o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para la víctima.

Si bien la comisión del delito de hostigamiento sexual no es motivo para la incorporación de una persona en el Registro Público de la Ciudad de México, se considera pertinente mencionar brevemente su definición, con el objetivo de aclarar algunas dudas que se pudieran presentar respecto a la interpretación de los delitos de abuso, acoso y hostigamiento sexuales. El artículo 259 bis del Código Penal establece que comete *hostigamiento sexual* aquella persona que asedie reiteradamente a otra persona con fines lascivos, ello valiéndose de su posición jerárquica ya sea en el ámbito laboral, docente o cualquier otra en la que exista una subordinación de la víctima. Tal como lo establece el Código Penal, en el caso del hostigamiento sexual, tiene que existir una

relación jerárquica entre la víctima y la persona agresora, mientras que en el caso del abuso y/o acoso sexual no tiene que existir algún tipo de subordinación entre ambas partes.

Respecto a la tipificación del delito de *feminicidio*, el Código Penal Federal de México fue reformado en 2012 con el objetivo de incorporar este tipo de agresión en contra de las mujeres. El artículo 325 de dicho Código Penal establece que una persona comete el delito de feminicidio cuando prive de la vida a una mujer por razones de género, es decir por el simple hecho de ser mujer. Adicionalmente, el Código Penal establece ocho circunstancias para considerar que el delito de homicidio es por razones de género, entre ellas que la víctima presente signos de algún tipo de violencia sexual, lesiones o mutilaciones, indicios de que entre la víctima y la persona agresora existiera algún tipo de relación sentimental o afectiva, así como indicios de algún otro tipo de violencia o amenazas realizadas con anterioridad.

Otro delito contemplado tanto en el Código Penal Federal como en el de la Ciudad de México es el de *turismo sexual*. El artículo 203 del Código Penal Federal indica que el turismo sexual es el promover, publicitar, invitar, facilitar o gestionar viajes dentro y fuera del territorio nacional con la finalidad de que se realicen cualquier tipo de actos sexuales reales o simulados. Por su parte, el artículo 106 del Código de la CDMX indica que el *turismo sexual* circunscribe la comisión de dicho delito a la Ciudad de México. La fracción segunda del dicho artículo también menciona el viajar a la CDMX para realizar o presenciar actos sexuales con una persona menor de edad o que no tenga la capacidad de comprender los hechos.

El Código Penal de la CDMX, en su artículo 188 bis, establece que la trata de personas es el promover, facilitar, solicitar, ofrecer, trasladar o entregar una tercera persona a otra para someterla a explotación sexual, esclavitud, prácticas análogas, trabajos o servicios impuestos de manera coercitiva, así como para que se le extirpen órganos o tejidos corporales dentro del territorio de la Ciudad de México.

De igual manera, es importante mencionar que el Código Penal para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, tipifica también los delitos de violencia sexual, abuso sexual, violación, turismo sexual, y feminicidio, además de ser reformado recientemente para incorporar las

disposiciones legales para la creación e incorporación de una persona en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales. En este sentido, el artículo 69 ter de dicho Código establece que el ingreso de una persona en el Registro Público será a partir de la ejecución de la sentencia condenatoria y la incorporación de dicha persona tendrá una temporalidad mínima de diez años y una máxima de treinta años, misma que estará en vigor durante la misma duración de la pena de prisión impuesta.

Como se menciona al inicio de esta sección, se considera importante tener presente las definiciones y términos clínicos y legales, aplicables a nivel internacional y a nivel nacional, de los delitos y tipos de agresiones en contra de las mujeres, particularmente aquellos que su comisión son motivo de ingreso de la persona agresora al Registro de la Ciudad de México, a saber: feminicidio; violación; turismo sexual; trata de personas; así como la violación, el abuso sexual y el acoso sexual cometidos a menores de 12 años de edad. Sin embargo, también es importante tener presentes las críticas de las teorías feministas expuestas, pues, al menos en términos legales, la descripción de los delitos sexuales mencionados tiene una visión punitivista que reproduce ideas preconcebidas respecto a una posición de origen vulnerable de las mujeres y la imperante necesidad de protegerlas a toda costa.

1.2 Posibles causas de origen asociadas a la violencia en contra de las mujeres

Con el objetivo de poder analizar si la implementación de una herramienta o una política pública son efectivas para atender y erradicar el problema identificado, es necesario identificar las causas de origen de dicho problema.

Actualmente existe poca información sobre las posibles causas de origen que dan pie a la violencia de género en contra de las mujeres, pues esto depende mucho del contexto en el que una persona crece y se desarrolla. La Organización Mundial de la Salud (OMS) menciona que algunos **factores sociales** que detonan la violencia en contra de las mujeres están relacionados con un bajo nivel educativo por parte de las personas agresoras, una exposición a patrones de violencia en los hogares, desequilibrios mentales, las adicciones al alcohol u otras drogas, falta de marcos normativos que protejan a las víctimas y sancionen a los perpetradores, así como patrones machistas perpetrados en la sociedad (OMS, s/f). Particularmente este último factor social está muy

presente en las sociedades en todo el mundo, pues durante generaciones se ha perpetuado una idea sobre cómo debe de ser el comportamiento ideal de una mujer, situándola en una posición de desigualdad respecto a los hombres en sus familias y en la sociedad en la que viven.

Por su parte, el Consejo de Europa (2021) identifica cuatro tipos de factores que influyen en la violencia en contra de las mujeres: **culturales, legales, económicos y políticos**. Los factores culturales están relacionados con ideas sexistas y patriarcales, así como estereotipos y prejuicios, que legitiman la violencia para asegurar una dominancia del hombre sobre las mujeres. También en los aspectos culturales están las tradiciones históricas y religiosas, las cuales se han caracterizado por el castigo físico a las mujeres que desafían estas creencias. Una de estas creencias históricas es la antes mencionada cuestión del honor.

Como causas legales, el Consejo de Europa destaca que aún existe la percepción de que ser víctima de cualquier tipo de violencia de género es algo vergonzoso y que se tiene que ocultar, por lo que los índices de denuncias y sanciones de estas agresiones siguen siendo bajos en todo el mundo. Destacan igualmente que, hasta hace poco, las leyes europeas hacían una diferencia entre los espacios públicos y privados, dejando desprotegidas a las mujeres en el espacio privado y expuestas a la violencia doméstica. No obstante, esto se ha tratado de corregir con instrumentos como el [Convenio de Estambul \(2011\)](#), el cual pretende ser una herramienta para proteger y salvaguardar a las mujeres y niñas de la violencia en el hogar, en el espacio privado.

Respecto a los factores económicos y políticos que dan origen a la violencia de género en contra de las mujeres, el Consejo de Europa destaca que, en el aspecto económico, las mujeres suelen tener un acceso desigual a los recursos, volviéndolas vulnerables a maltratos y a la perpetuación de patrones de violencia de los hombres sobre ellas. Además, si el hombre es el que llega a tener una desventaja en el acceso a los recursos económicos, también se ve afectada la mujer, pues suelen desquitarse y ejercer la violencia sobre las mujeres debido a su frustración (Consejo de Europa, 2021). Finalmente, en el ámbito político, el Consejo de Europa reitera que las mujeres siguen estando subrepresentadas en la política de sus países, por lo que los temas de su interés y preocupación suelen quedar fuera de las discusiones importantes. En este sentido, no sorprende que sea difícil generar un cambio en las políticas públicas de los países o que se

instrumenten acciones orientadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres y, que las pocas que existen sean ineficientes pues no incluyen los puntos de vista de las víctimas. Además, destacan que debido a los factores culturales que permean en la vida política, se perpetúa la idea de que los temas de violencia de género en contra de las mujeres se limite exclusivamente a la esfera privada y que, por lo tanto, es en este ámbito en donde se deben de resolver (Consejo de Europa, 2021).

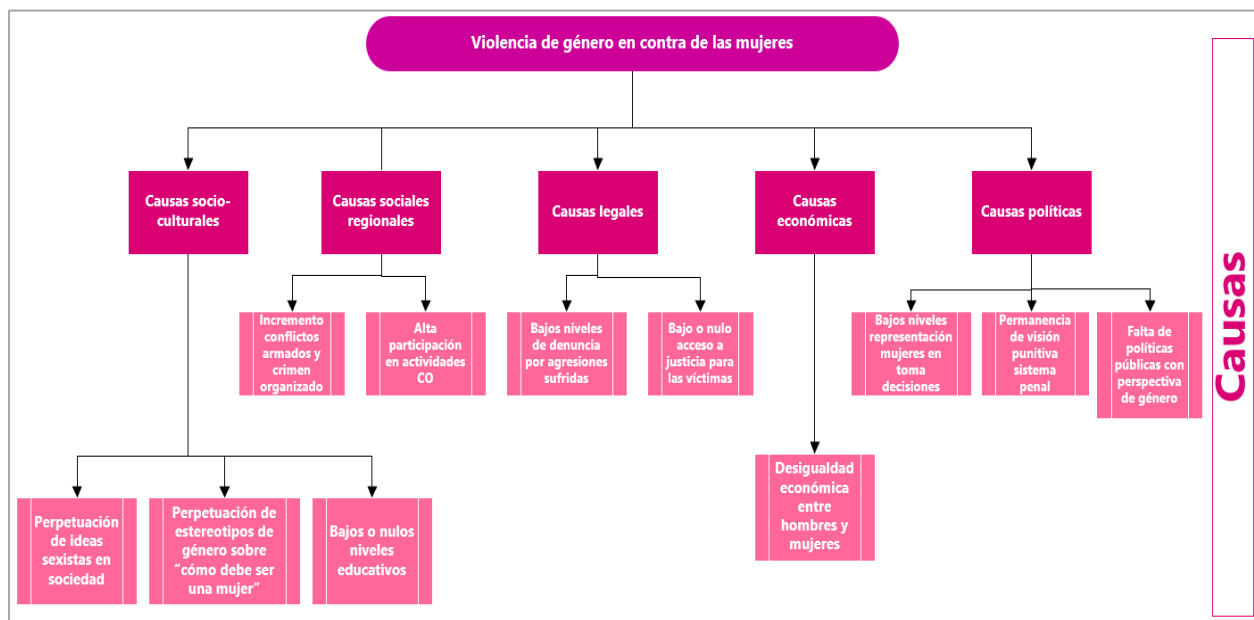
En el contexto latinoamericano, Rita Segato (2016) destaca otra causa de origen **social** que es la aparición de nuevos conflictos y actores no convencionales como es el crimen organizado, los grupos paramilitares, la represión policial, entre otros, los cuales no distinguen límites temporales o espaciales y se expresa de manera privilegiada en el cuerpo de las mujeres. En estos conflictos se formaliza un código, menciona Segato, en el cual se afirma la capacidad letal de los grupos antagónicos en el cuerpo de las mujeres de sus rivales, ejecutando la violencia por medios sexuales para afirmar así la destrucción moral del enemigo (Segato, 2016). Debido al contexto en América Latina y el Caribe, en el que por años se ha visto un incremento a la presencia de grupos del crimen organizado, Segato también destaca es altamente probable que la relación intrapersonal entre persona agresora y víctima sea menos en aquellos países con las tasas más altas de femicidio y que, en los países con más tasas de violencia letal, es más probable que las mujeres sean asesinadas en los espacios públicos, particularmente a manos de estos grupos de criminales organizados (Segato, 2016).

Esto coincide con lo expuesto por el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado” (2021), en el cual se establece que los factores económicos y culturales determinarán el nivel de involucramiento de las mujeres en el tráfico de drogas de la región, esto es que en algunos casos su participación será por necesidades económicas, mientras que en otros será simplemente por acceder a otro círculo social o un estilo de moda o vida (PNUD, 2021). En los casos en que las mujeres se encuentren en situaciones económicas y/o sociales más vulnerables, el PNUD destaca que su involucramiento en este tipo de actividades delictivas se vincula más a las cadenas delictivas, como mulas o para cuestiones de explotación laboral y/o sexual.

El impacto de estas participaciones tiene consecuencias significativas en la vida de las mujeres latinoamericanas, pues están expuestas a una mayor inseguridad y a actos de violencia basada en cuestiones de género, con impacto en su sexualidad y que, en muchas ocasiones, culmina en su asesinato. Esto coincide con lo establecido por Rita Segato, pues el PNUD establece que las mujeres que participan en el crimen organizado o cuyas comunidades cuentan con presencia de estos grupos, suelen ser objeto de agresiones ya sea por castigos directos ante algún desacato, para mandar señales a las comunidades de que ninguna persona está exenta o bien, para castigar o someter a los hombres cercanos a dichas mujeres (PNUD, 2021).

Considerando los factores generales y regionales antes expuestos, a continuación, se presenta un árbol con dichas causas de origen de la violencia de género en contra de las mujeres.

Figura 1. Árbol de Causas de origen de la violencia de género en contra de las mujeres



Fuente: Elaboración propia con información del Consejo de Europa (2011), PNUD (2021) y la OMS (s/f).

1.3 Consecuencias de la violencia en contra de las mujeres

Otro elemento importante para garantizar que una política pública y/o su respectiva herramienta sean efectivas es que ésta también atienda los efectos del problema identificado. En este sentido, es importante tener claro los diferentes efectos y consecuencias que tiene la violencia

en contra de las mujeres, no sólo en sus vidas sino también en la vida de sus familiares y en la sociedad en general.

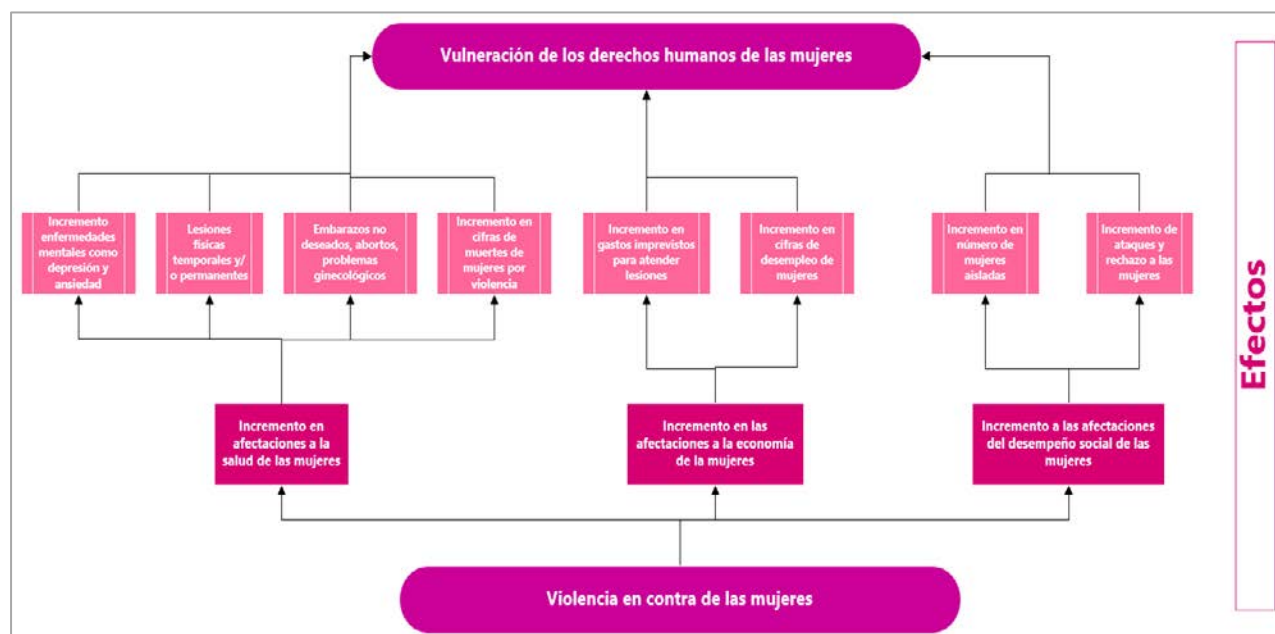
Los diferentes tipos de violencia en contra de las mujeres representan consecuencias inmediatas y, en algunos casos, permanentes en la salud física, mental, sexual y reproductiva de la mujer, además de implicar costos económicos y sociales para ellas. En este sentido, las estadísticas globales y regionales de la violencia en contra de las mujeres, informe publicado por la OMS en 2013, señalan que al menos el 42% de las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia tuvieron alguna lesión como consecuencia de ésta. También, se registran embarazos no deseados y abortos, una posibilidad del 16% de sufrir un aborto involuntario, así como un 41% de posibilidad de un embarazo prematuro, enfermedades de transmisión sexual.

En el ámbito de la salud mental, la OMS reporta que las mujeres víctimas de violencia son más propensas a trastornos como la depresión, el estrés postraumático, ansiedad, e incluso intentos de suicidio. En caso de haber sido víctimas de violencia sexual en la infancia, las niñas y mujeres son más propensas a caer problemas de adicción, además de incrementar las posibilidades de convertirse en perpetradoras de violencia contra otras mujeres y hombres o volver a ser víctimas de algún otro tipo de violencia a lo largo de su vida (OMS, s/f).

Finalmente, en cuanto a los costos económicos y sociales derivados de la violencia, la OMS destaca que las mujeres suelen aislarse de sus familiares o conocidos por miedo y vergüenza a que se sepa que son víctimas de violencia. Dependiendo de la gravedad de las lesiones, en ocasiones no pueden asistir a su trabajo o desempeñarlo de manera eficiente, poniendo en riesgo su empleo y bienestar económico.

A continuación, se presenta el árbol con los efectos sociales, económicos y de salud antes mencionados:

Figura 2. Árbol de Efectos de la violencia de género en contra de las mujeres



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización Mundial de la Salud.

Como se puede observar, existen diversas interpretaciones clínicas y legales sobre los diferentes tipos de agresiones de carácter sexual a los que son víctimas las mujeres en el país. De igual manera, se presentan algunas de las principales críticas, desde las teorías feministas, sobre la perspectiva protector-víctima que, por años, el Estado ha mantenido al momento de legislar sobre temas que impactan de manera directa la vida de las mujeres.

Es importante tener presente dichos conceptos, interpretaciones y críticas al momento de elaborar o modificar cualquier política pública que busque prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres, particularmente para homologar los delitos y/o agresiones de tipo sexual. Como se observará en el siguiente capítulo, la proliferación de interpretaciones ad hoc de dichas agresiones, derivan en la amplia diferencia de sanciones en el país por su comisión. Si se llegase a formalizar el establecimiento de un registro a nivel nacional de personas agresoras sexuales, uno de los principales retos a atender será la homologación de criterios, conceptos y sanciones entre los diversos instrumentos legales de las 32 entidades federativas del país.

Capítulo 2. Entendiendo la violencia de género en contra de las mujeres en México.

Con el objetivo de que la persona lectora tenga un panorama general de la violencia de género en contra de las mujeres en México, este capítulo inicia presentando las cifras estadísticas más recientes sobre dicha violencia en el país, tanto en ámbito privado como en el ámbito público de las vidas de las mujeres. Para tal fin, se presentan resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones del Hogar (ENDIREH) elaborada por INEGI en 2021, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) elaborada también por INEGI en 2021, así como el informe de incidencia delictiva, con énfasis en la violencia en contra de las mujeres, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) también de 2021. Como parte de la presentación de cifras de incidencia delictiva de las cuales las mujeres son víctimas, también se presenta información relativa a la comisión de delitos de carácter sexual en la Ciudad de México, al tratarse de la entidad en la que se ejecuta el objeto de estudio de este trabajo, el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la CDMX.

En los apartados posteriores de este capítulo, se presenta una descripción detallada de la arquitectura institucional y entramado de políticas públicas de aplicación nacional y local en la Ciudad de México que buscan prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres. La presentación de esta arquitectura busca reflejar el esfuerzo del Gobierno de México y sus entidades federativas para hacer frente al fenómeno de la violencia en contra de las mujeres en el país, cuestión que, como se ha mencionado anteriormente, ha sido reconocida como una acción positiva a favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas de México.

En julio de 2018, el Gobierno de México presentó ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) su noveno informe periódico respecto a las acciones gubernamentales para cumplir con los compromisos adquiridos como Estado signatario de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Como parte de sus

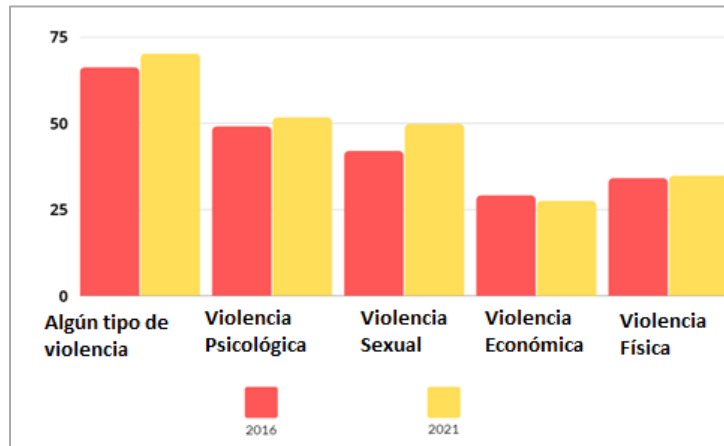
recomendaciones y observaciones ([CEDAW 2018](#)), el Comité dio la bienvenida a las acciones gubernamentales emprendidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas, así como aquellas tendientes a reducir cualquier acto de discriminación y agresión en contra de las mujeres mexicanas, destacando las modificaciones y adopciones de leyes federales y locales en la materia.

No obstante, dentro de las observaciones recibidas, destaca la reiteración de la preocupación del Comité por la situación de violencia, inseguridad y delincuencia organizada en el país, lo que continúa ocasionando afectaciones a la vida de las mujeres y niñas mexicanas. En virtud de ello, el Comité CEDAW llamó al Gobierno de México a continuar adoptando medidas en materia de seguridad pública y protección de los derechos humanos para garantizar el pleno goce de los derechos de la población en general, con especial énfasis en las mujeres y niñas mexicanas.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) elabora diversos instrumentos para medir la situación de la población mexicana en ciertos rubros y, contribuir de esta manera, a la generación de datos factuales que sustenten la propuesta de nuevas leyes, políticas y programas, o bien, la modificación y ajuste de los ya existentes. Uno de estos instrumentos del INEGI es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), la cual busca medir y analizar la dinámica de las relaciones de pareja en los hogares, así como las experiencias de las mujeres mexicanas en distintos ámbitos y su exposición a los diferentes tipos de violencia.

De acuerdo con los resultados de la ENDIREH de 2021, en México el 70.1% de las mujeres mexicanas mayores de 15 años han sufrido algún tipo de violencia (física, emocional, psicológica, económica y/o sexual) en algún momento de su vida. De estas mujeres, el 51.6% sufrió violencia psicológica, 49.7% violencia sexual, 34.7% violencia física, 27.4% violencia económica y/o discriminación ([INEGI, 2021](#)). Llama la atención estas cifras, pues de acuerdo con los resultados de la edición anterior de la ENDIREH, 2016, se puede observar un incremento de la violencia de género en contra de las mujeres en el país. A continuación, se muestra un comparativo de ambas encuestas:

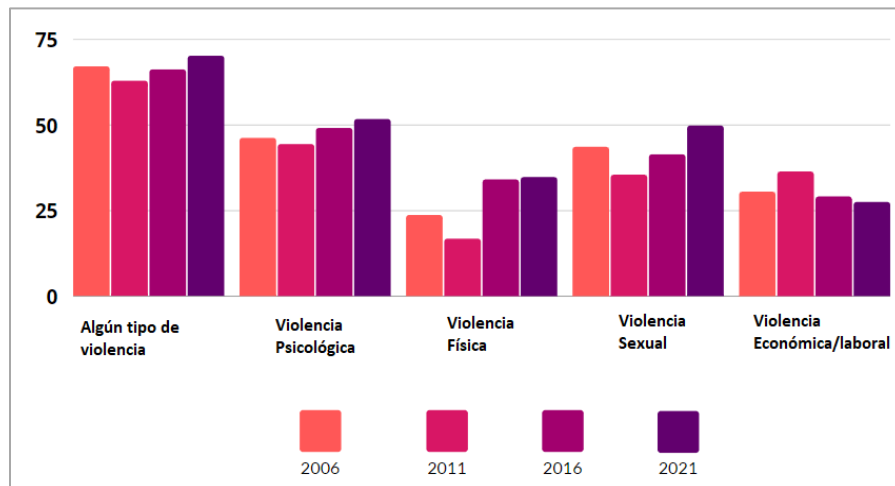
Gráfica 1. Comparativo de violencia por cuestiones de género en contra de las mujeres 2016 vs. 2021



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas ENDIREH 2016 y 2021. INEGI.

Además, la Encuesta Nacional presenta información relacionada a la prevalencia de la violencia en contra de las mujeres, la cual ha sido recopilada en sus últimas cuatro ediciones (2006, 2011, 2016 y 2021). Como se puede observar en la siguiente gráfica, la violencia en contra de las mujeres mantiene una tendencia constante en los últimos 15 años, siendo la violencia psicológica, la física y la sexual aquellos tipos de violencia que han registrado incrementos considerables en los años estudiados. El único tipo de violencia que ha registrado una tendencia a la baja desde 2011 es la violencia económica y/o patrimonial.

Gráfica 2. Prevalencia de violencia total contra las mujeres por tipo de violencia y año de encuesta 2006-2021



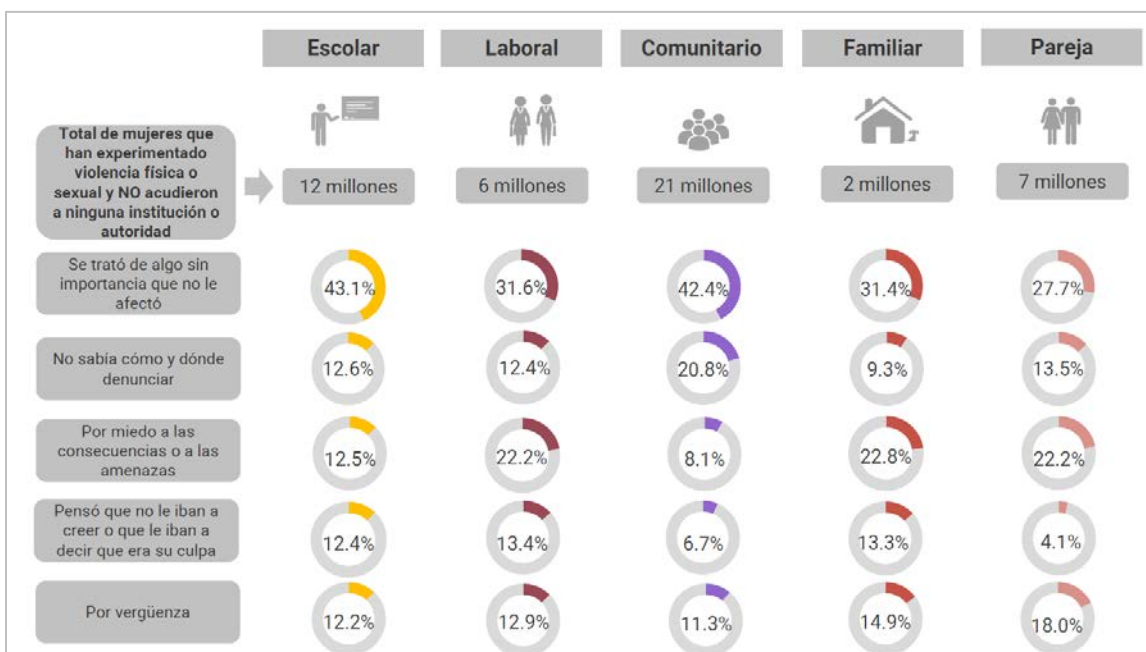
Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas ENDIREH 2006, 2011, 2016 y 2021. INEGI.

Se considera importante destacar que, a diferencia de otras ediciones de las encuestas de la ENDIREH, la edición de 2021 incluyó un factor nuevo en las preguntas, el impacto de la pandemia por COVID-19 y la cuarentena que ocasionó una modificación en sus relaciones tanto en el ámbito público como en el privado. En este sentido, el 23.7% de las mujeres encuestadas indicaron que los conflictos familiares iniciaron o se incrementaron durante la pandemia por COVID-19, mientras que el 53.4% declaró que sus conflictos familiares se mantuvieron igual. Además, de las mujeres que mencionaron que tuvieron al menos una situación de violencia familiar durante el primer año de la pandemia, el 15.4% de ellas atribuyó dicha situación o situaciones de violencia al confinamiento por la emergencia sanitaria por la pandemia (INEGI, 2021).

Otro dato relevante que presenta la ENDIREH versa sobre las acciones realizadas por las mujeres después de haber sido víctima de un tipo de violencia. De acuerdo con la ENDIREH 2021, aproximadamente 48 millones de mujeres mexicanas mayores de 15 años han sufrido algún tipo de violencia en los ámbitos comunitario (público), escolar, familiar, laboral y de pareja y decidieron no denunciar o solicitar algún tipo de apoyo.

Dentro de las principales razones por las cuales una mujer no solicitó ayuda posterior o presentó alguna denuncia por la agresión recibida, destacan el miedo a las consecuencias posteriores, miedo a ser juzgadas o a perder a sus hijos, el desconocimiento a los mecanismos para denunciar o desconocimiento a la existencia de leyes y medidas de protección. No obstante, la razón con mayor porcentaje de respuestas recibidas fue porque la víctima consideró que la agresión cometida no fue tan grave o fue un hecho insignificante. Llama la atención este resultado en particular, pues se puede observar cómo las propias víctimas reducen las agresiones recibidas a hechos sin importancia o insignificantes. A continuación, se presenta una gráfica con la distribución porcentual a cada una de las razones antes mencionadas y el ámbito en el cual la mujer sufrió la violencia:

Gráfica 3. Razones por las cuales no se buscó ayuda y/o presentó denuncia de acuerdo con el ámbito en el que se sufrió la violencia



Fuente: INEGI, 2021. Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar, 2021.

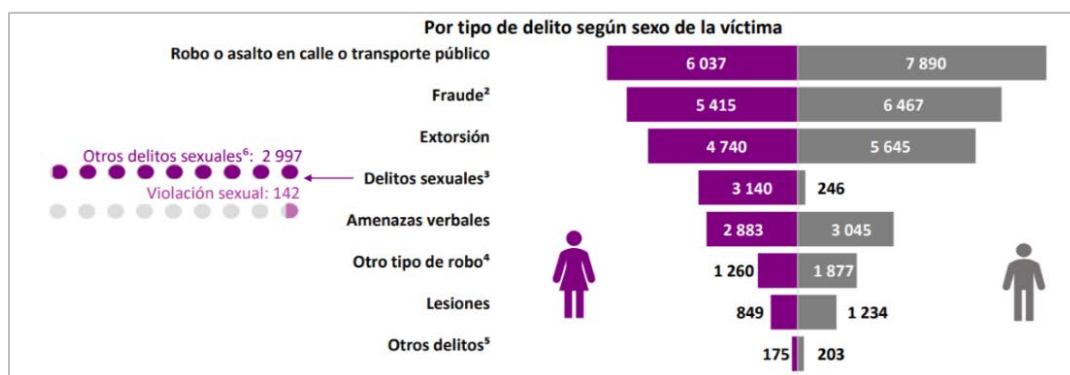
Por otro lado, del total de las mujeres que declararon haber sufrido violencia física y/o sexual en la ENDIREH 2021, el 78.3% indicó no haber solicitado apoyo o presentado alguna denuncia ante la agresión; el 8.3% presentó denuncia, el 7.4% solicitó apoyo y el 4.8% solicitó apoyo y presentó denuncia (INEGI, 2021).

Estos datos permiten observar que uno de los principales problemas de la prevalencia de la violencia en contra de las mujeres en el país es precisamente que las propias víctimas no otorgan la importancia necesaria a las agresiones recibidas y a denunciarlas ante las autoridades correspondientes. Sin las denuncias conducentes, las autoridades no pueden perseguir y sancionar los delitos cometidos y detener a las personas agresoras.

Otro instrumento con el que el INEGI mide la incidencia de la violencia es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) cuya edición más reciente es de 2021. Los resultados de esta Encuesta en particular buscan generar información puntual que precisamente permita contribuir a la generación, implementación y actualización de políticas públicas en materia de seguridad pública y atención a víctimas (INEGI, 2021).

La información de la ENVIPE 2021 sobre la incidencia delictiva indica que, aunque los hombres son la principal víctima de la delincuencia, cuando se trata de algún delito sexual, las mujeres son más vulnerables por una estadística de 8 mujeres por cada hombre víctima de delito sexual. Tan sólo en 2019, año en el que se realizó la Encuesta Nacional, se reportaron 3,140 delitos sexuales, de los cuales 142 fueron violaciones sexuales y el resto otro tipo de delitos sexuales.

Grafica 4. Tasa de delitos por cada 100,00 habitantes



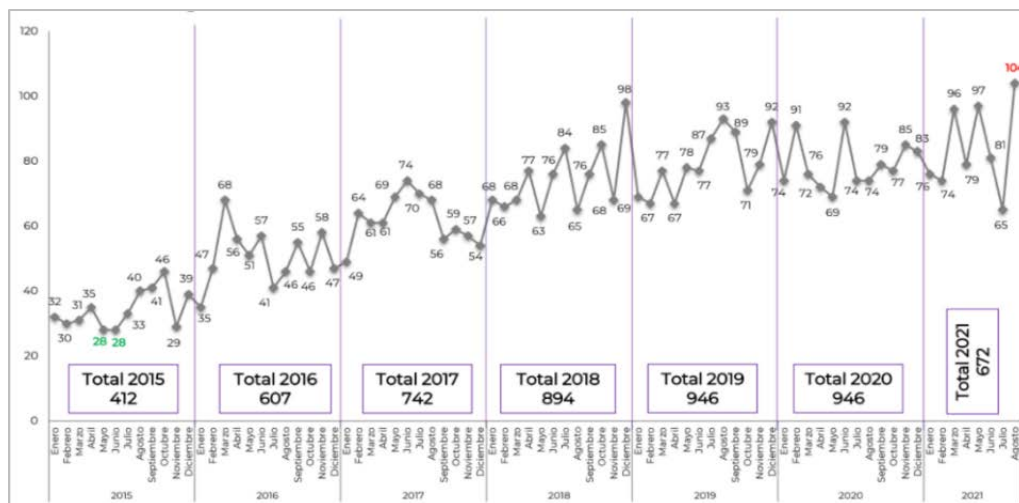
Fuente: INEGI, 2021. Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE 2021).

Al observar la cifra de delitos reportados, se podría pensar que poco más de tres mil casos al año a nivel nacional no es una cifra tan alarmante. La realidad, de acuerdo con la información de la ENVIPE es que, lamentablemente sólo se denuncia alrededor del 10% de todos los delitos cometidos, incluyendo los delitos sexuales, por lo que seguramente la cifra real es mucho más alta de lo que se reporta anualmente. En términos generales, las principales razones por las que las personas no acuden a las instancias correspondientes a denunciar son porque no confían en las autoridades y porque consideran que el proceso es una pérdida de tiempo.

Otra herramienta relevante para poder comprender la magnitud de la violencia en contra de las mujeres en México es el reporte mensual del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), documento de acceso público que presenta información estadística sobre la violencia contra las mujeres a nivel nacional. El informe contiene información de incidencia delictiva específica de mujeres víctimas de delitos, incluyendo el feminicidio, de acuerdo con las carpetas de investigación abiertas en las 32 entidades federativas del país, así como las llamadas recibidas en el número de emergencia 911 (SESNSP, 2021).

El informe del SESNSP de agosto 2021 indica que, de los 1'352,163 delitos reportados de enero a agosto del presente año, la trata de personas representó el 0.03%, el feminicidio el 0.05%, la afectación a la libertad personal el 1.05%, lesiones dolosas el 7.7%, las afectaciones a la libertad y seguridad sexual el 3.43%, entre otros delitos. Es decir, que el feminicidio representa apenas el 0.05% de los delitos reportados cometidos en contra de las mujeres a nivel nacional. Por ello, a continuación, se presenta la gráfica del reporte de agosto 2021 del SESNSP, la cual muestra una clara tendencia al alza en los últimos años en los que se ha reportado este delito.

Gráfica 5. Presuntos delitos de feminicidio. Tendencia nacional enero 2015 – agosto 2021

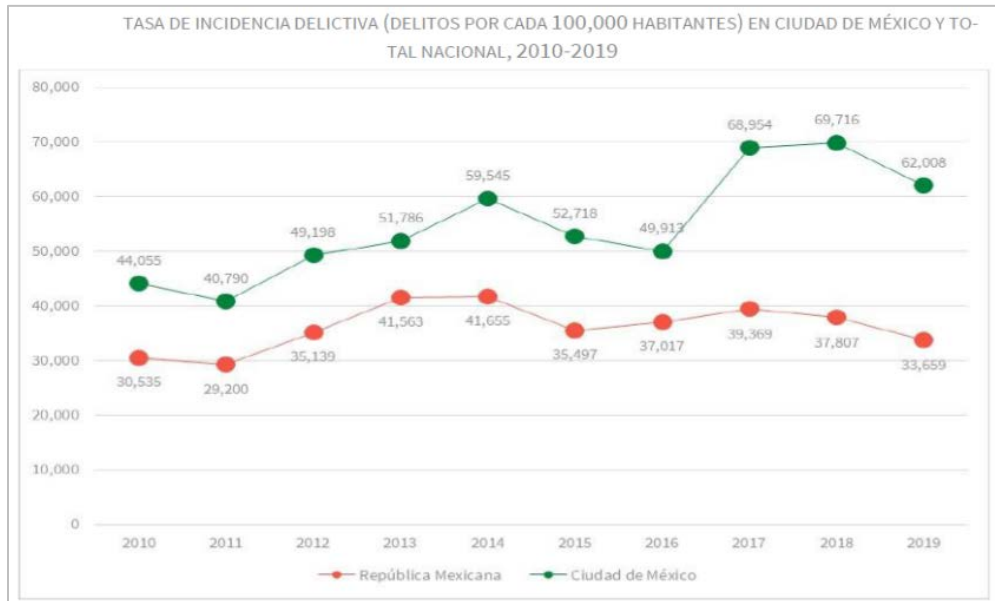


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, agosto, 2021.

Esta tendencia al alza también se percibe en general en la comisión de delitos por cuestiones de género, pues el informe del Secretariado Ejecutivo presenta un comparativo de enero a agosto de 2021 respecto al mismo periodo del año anterior, con un aumento del 9.1% en lo que va de 2021; mientras que los delitos de violación sexual presentaron un aumento del 30.8% en 2021.

En el caso de la Ciudad de México, la violencia en los últimos años ha presentado una tendencia al alza. El Gobierno de la Ciudad destacó en 2021 que, de acuerdo con los datos de la ENVIPE, la tasa delictiva creció 40.8% entre 2010 y 2019, y que tan sólo entre 2016 y 2017 se presentó el mayor aumento en la tasa delictiva, con un incremento de 38.2%. A continuación, se presenta la gráfica que refleja dichas fluctuaciones en la tasa de incidencia delictiva:

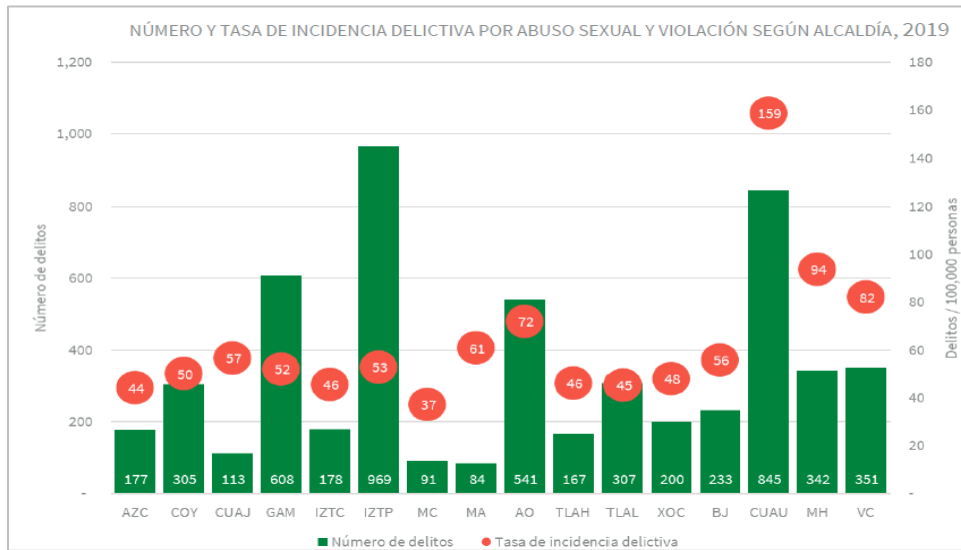
Gráfica 6. Tasa de incidencia delictiva 2010 - 2019



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2021). Con información de los datos de ENVIPE 2011 A 2018. Gráfica disponible en la Evaluación de diseño de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres 2019 (DAVM-2019).

De manera particular, la información presentada por el Gobierno de la Ciudad de México pone de manifiesto la alarmante situación de violencia a la que se enfrentan las mujeres capitalinas, particularmente en 2019, año en que se declaró la Alerta de Género en la Ciudad. En dicho año, se presentaron 5,511 delitos de abuso sexual y violación, siendo las alcaldías de Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero las entidades con casi el 54% de las denuncias reportadas por estos delitos.

Gráfica 7. Incidencia delictiva (abuso sexual y violación) por alcaldía, 2019.



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2021). Con información de los datos de ENVIPE 2011 A 2018. Gráfica disponible en la Evaluación de diseño de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres 2019 (DAVM-2019).

Respecto a los delitos de feminicidio, en 2019 la CDMX registró 71 casos, destacando las alcaldías de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc con las incidencias más altas. Además, de 2015 a 2019, se reportaron 253 feminicidios en la capital del país. adicionalmente, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México reportó que, en 2019, el número de carpetas de investigación abiertas por feminicidio fue de 2,069; es decir, un 23% más de las carpetas abiertas en 2016 (1,675 carpetas de investigación).

Todas las cifras anteriormente expuestas buscan presentar un panorama general de la situación de violencia que viven actualmente las mujeres y niñas en México, sin olvidar que a nivel nacional se registra un aumento considerable de los casos de violencia e inseguridad por igual.

2.1 Acciones nacionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres

A pesar del incremento en las cifras de la violencia de género ejercida en contra de las mujeres, es importante destacar que diversas administraciones federales han buscado fortalecer la

arquitectura actual a través de la generación de planes y programas de política pública con incidencia a nivel nacional, estatal y local con el objetivo de reducir estas estadísticas.

A continuación, se presenta una tabla resumen de dicha arquitectura nacional, para después pasar a la descripción puntual de cada elemento de política pública y la manera en cómo está atendiendo a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres a nivel nacional.

Tabla 1. Arquitectura nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres en México

POLÍTICA PÚBLICA	ESTADO
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	En vigor
Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	En operación
Alertas de violencia de género	En operación
Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)	En aparente operación
Refugios para las Víctimas de Violencia	En operación
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)	En operación
Centros de Justicia para las Mujeres	En operación
Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género	En operación
Propuesta de establecer un Registro Nacional de Agresores Sexuales	Propuesta de política pública en Senado de la República (2021)
Iniciativa de Ley, “Ley Quemón” para establecer un Registro Nacional de Agresores Sexuales y Deudores Alimenticios	Propuesta de política pública en Cámara de Diputados (2021)
Proyecto de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y reparar el Femicidio	Propuesta de política pública realizada por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022)

Fuente: Elaboración propia con información de la arquitectura nacional existente para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres. 2022.

La principal política pública nacional con la que se cuenta es Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual establece la coordinación entre los tres niveles y órdenes de gobierno para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y garantizar su acceso a una vida libre de violencia. El artículo sexto de dicha Ley General, en vigor desde 2007, establece las interpretaciones de los diferentes tipos de violencia que abarca

dicha Ley, a saber: *violencia psicológica, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica, y violencia sexual.*

Adicionalmente, el artículo 21 de la misma Ley, establece la *violencia feminicida*, la cual es la forma más extrema de violencia por cuestiones de género cometida en contra de las mujeres, pues se trata del homicidio de una mujer por el simple hecho de haber nacido mujer. Este tipo de violencia, en particular, ha sido incorporado en el Código Penal Federal para su correcta sanción por parte de los juzgados mexicanos.

La propia Ley General contempla diversas herramientas y acciones complementarias para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas de violencia, tales como las alertas de violencia de género, las órdenes de protección, el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los refugios para mujeres víctimas de violencia.

Las *alertas de violencia de género* están diseñadas como una herramienta de emergencia gubernamental para combatir y erradicar la violencia feminicida en un territorio del país determinado, es decir en un estado y/o municipio en particular. Dichas alertas implican una labor y coordinación interinstitucional, así como acciones en materia de seguridad y justicia para hacer frente a este delito. El artículo 24 de la Ley General establece que la emisión de dicha alerta se realizará cuando los delitos en contra de la vida, integridad y seguridad de las mujeres alteren la paz en un territorio y sean solicitadas por la propia sociedad y, deberá ser declarada por el gobierno federal en estrecha coordinación con la autoridad local correspondiente.

De acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en su página web, de 2015 a la fecha, se han solicitado 36 alertas de género, de las cuales han sido declaradas 25 en 643 municipios de los estados de: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México (dos alertas), Guerrero (dos alertas), Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz (dos alertas) y Zacatecas. Además, la Ciudad de México y Sonora han solicitado la emisión de dichas alertas de género, solicitudes que se encuentran en proceso de estudio para su otorgamiento. La lista completa de los municipios que

cuentan con una alerta de género declarada está disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/cuales-son-las-alertas-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-declaradas-en-mexico?idiom=es>. Es importante destacar que esta información está desactualizada pues, al momento de la consulta, la última actualización de la información en el portal de CONAVIM es del 31 de agosto de 2021, por lo que no presenta la emisión de la Declaratoria de Alerta por Violencia de Género de la Ciudad de México del 25 de noviembre de 2019.

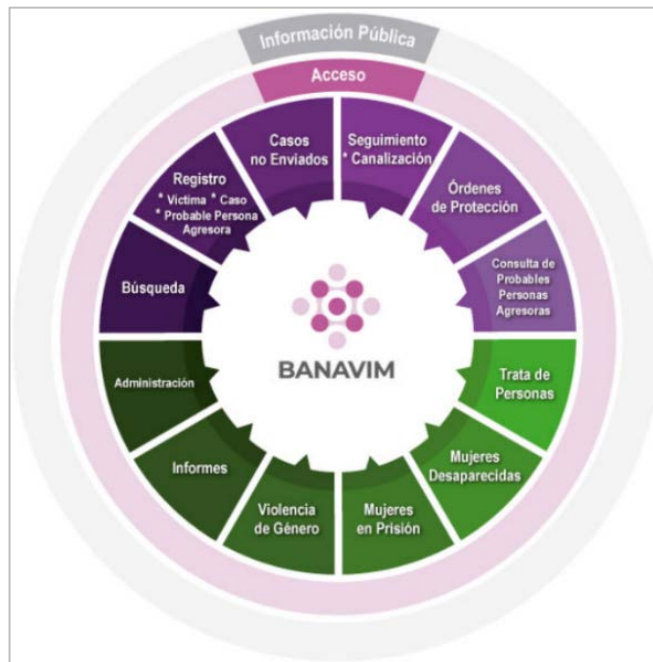
Con dicha emisión, se puede observar que, a la fecha, 23 de las 32 entidades federativas cuentan ya con una alerta de género, lo que permite poner énfasis en la gravedad de la situación de la violencia en contra de las mujeres en todo el país, misma que, como ya se ha mencionado, se ha visto agravada en los últimos años de una manera generalizada.

El artículo 27 de la Ley establece que las *órdenes de protección* son aquellas medidas precautorias y cautelares otorgadas en función del interés superior de la víctima y son solicitadas por las autoridades administrativas, es decir el Ministerio Público o los órganos jurisdiccionales al momento de tener conocimiento de la comisión de actos de violencia que atenten en contra de la vida y el bienestar de la mujer. El objetivo de estas órdenes es evitar que la persona o persona agresoras tengan contacto directo o indirecto con la víctima en cualquier momento a partir de su otorgamiento, y tendrán duración de hasta 60 días y prorrogables por 30 días más o el tiempo que la autoridad otorgante considere pertinente.

El *Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* busca coordinar los esfuerzos, instrumentos, acciones, políticas y herramientas de la Federación, las entidades federativas y municipios para, como su nombre lo indica, prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia ejercida en contra de las mujeres. Además, se cuenta con un Programa Integral el cual presenta las acciones específicas orientadas a la promoción y respeto de los derechos humanos de las mujeres, contribuir a la transformación de modelos socioculturales que ponen en desventaja a las mujeres respecto a los hombres y sienta las bases para la coordinación interinstitucional requerida por el Sistema Nacional. Dentro de las herramientas contempladas en este Programa Integral está *el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia*

contra las Mujeres (BANAVIM), el cual contiene los expedientes de cada mujer que ha sido violentada, así como la información de las órdenes de protección otorgadas por las autoridades competentes. No se encontró información que indicara si este Banco Nacional aún está vigente debido al acceso restringido del mismo, en su página web (<https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion Publica/Informacion Publica.aspx>) se establece que tiene la siguiente estructura:

Figura 3. Estructura BANAVIM



Fuente: Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, 2012.

Por lo que respecta a los *Refugios para las Víctimas de Violencia*, el artículo 54 de la Ley General antes mencionada establece que serán espacios que velen por la seguridad de las mujeres que se encuentren en ellos, les proporcionarán la atención necesaria para su recuperación física y psicológica, así como brindarles información sobre las instancias que pueden apoyarles con asesoría jurídica gratuita en caso de requerirlo.

Otra instancia con la que cuenta el Gobierno de México prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres es la *Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)*, la cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación responsable del diseño de la política nacional para erradicar la violencia

de género ejercida en contra de las mujeres. Para lograr este objetivo cuentan con el *Protocolo Alba (2016)*, el cual es un mecanismo de coordinación de los tres órdenes de gobierno para implementar acciones para localizar a mujeres con reporte de extravío.

La CONAVIM puso en marcha a partir de 2010 los *Centros de Justicia para las Mujeres*, con el objetivo de apoyar y fortalecer las acciones de las entidades para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres. Para ello, los Centros contribuyen al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia a través de herramientas y acompañamiento para que las mujeres puedan tomar decisiones informadas sobre la violencia que sufren y las alternativas para salir de ella y acceder a una vida libre de violencia.

El Instituto Federal Electoral (INE) cuenta desde 2020 con un *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, el cual entró en vigor a partir del proceso electoral 2020-2021 y presenta información de aquellas personas que han sido sancionadas por ejercer violencia política en contra de las mujeres en razón de género. En este sentido, el registro incluye tanto a funcionarios públicos, ciudadanía, así como a aspirantes a ocupar algún cargo político tanto a nivel municipal, estatal y federal.

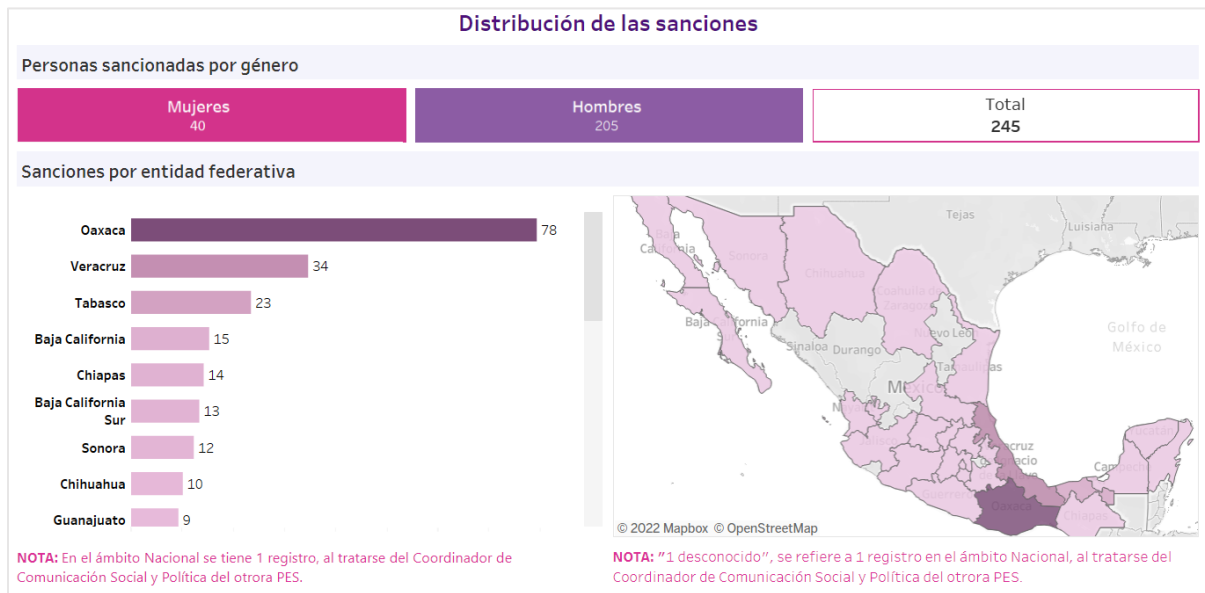
Para tal fin, el INE interpreta la violencia política contra las mujeres por razón de género como aquella acción u omisión basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada con el objetivo de limitar, anular o menoscabar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de una mujer (INE, 2020).

Dicho Registro Nacional es de acceso público, disponible en el sitio <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>, presenta de manera actualizada la información sobre la persona agresora, incluyendo su nombre, sexo, cargo, relación con la mujer agredida, ámbito territorial, tipo de agresión cometida, sanción recibida y las reincidencias.

Al mes de septiembre de 2022, el Registro contaba con 245 personas registradas con un total de 273 registros, ello debido a que hay personas que han tenido más de una sanción registrada,

siendo once el número más alto de sanciones cometidas por una sola persona registrada. Como se podrá observar en la siguiente imagen, el 83.67% de los actos de violencia política han sido cometidos por hombres, mientras que el estado de Oaxaca es la entidad en donde más incidencias se han registrado.

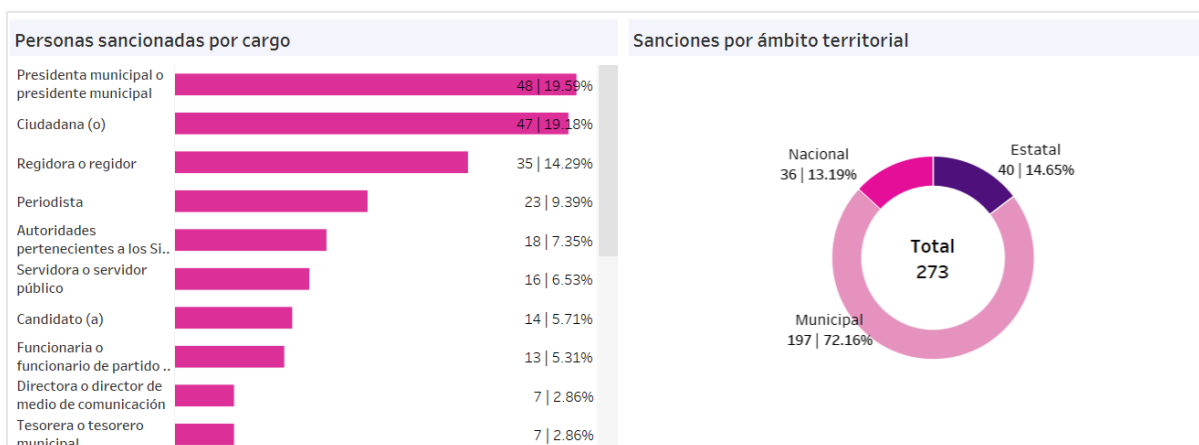
Gráfica 8. Distribución de sanciones INE por violencia política en contra de mujeres



Fuente: INE, Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 2022.

Por otro lado, se destaca que el ámbito en donde más actos de violencia política se cometen es el ámbito municipal con el 72.16% y que el 19.59% de las personas sancionadas ocupan el cargo de titular de la Presidencia Municipal.

Gráfica 9. Cargos y ámbitos territoriales de personas sancionadas por el INE por cometer violencia política contra las mujeres.



Fuente: INE, Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 2022.

Además de las acciones, órganos, herramientas y políticas públicas mencionadas en párrafos superiores, la [Base de Datos Global sobre la Violencia contra las Mujeres](#) de ONU Mujeres había identificado a 2016, 57 medidas mexicanas orientadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres en el país. dichas medidas contemplan leyes nacionales, políticas públicas, mecanismos institucionales, recopilación de datos e investigación, asignación de recursos, servicios, herramientas de prevención, programas de atención a las personas agresoras, iniciativas regionales y medidas de monitoreo y evaluación (ONU Mujeres, 2016).

Aquí, es importante mencionar que en 2021 se presentaron dos propuestas, una en el Senado de la República y otra en la Cámara de Diputados, para el establecimiento de un Registro Nacional de Personas Agresoras Sexuales.

La propuesta en el Senado mexicano fue hecha por la Senadora Lucía Trasviña (Morena) en mayo de 2021 con el objetivo de contar con un Registro Nacional de Agresores Sexuales que funcione como una herramienta que refuerce las políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia sexual, al tiempo de proteger a las personas víctimas de abusos sexuales. En su propuesta, destacó que dicho Registro público debería de estar acompañado de un Registro específico de personas agresoras sexuales de niñas, niños y adolescentes. Además, destacó el

incremento de los casos de feminicidio y violaciones sexuales en los últimos años, cifras que se han multiplicado también como consecuencia de la pandemia por COVID-19. Toda vez que la propuesta se realizó al finalizar la LXIV Legislatura, se desconoce si el partido Morena y la propia Senadora Trasviña darán continuidad a esta iniciativa de decreto.

Por lo que respecta a la iniciativa en la Cámara de Diputados, pasado 24 de noviembre de 2021 la Diputada Paloma Sánchez (PRI) presentó la propuesta para emitir una ley establezca un Registro Nacional de Agresores Sexuales y Deudores Alimenticios. Dicha iniciativa de ley, presentada como “Ley Quemón”, está orientada a generar conciencia en la población sobre el impacto de los delitos sexuales y el abandono de las familias. De igual manera, se destacó la importancia que el país cuente con un registro claro y actualizado de aquellas personas juzgadas por cometer delitos sexuales, así como de personas deudoras de pensión alimenticia. Es importante destacar que, durante su intervención, la Dip. Sánchez mencionó que al menos 34 millones de mujeres en México han sufrido algún tipo de violencia, que actualmente 16 mujeres mueren en promedio al día en el país y que se estima que, 66 de cada 100 mujeres sufrirán en algún momento de su vida al menos un tipo de violencia por cuestiones de género (física, sexual, psicológica y/o patrimonial).

Será importante dar seguimiento a ambas propuestas y sus discusiones en las diferentes comisiones, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, respecto al establecimiento de dicho registro nacional de personas agresoras sexuales.

El esfuerzo más reciente que se tiene registrado a nivel federal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres es la presentación del por parte del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Congreso de la Unión un proyecto de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y reparar el Feminicidio, realizado el 6 de julio de 2022. El objetivo de dicho proyecto de ley es la tipificación penal del delito de feminicidio a nivel y permitir una actuación más eficiente en la investigación y sanción de los feminicidios a nivel nacional. Cabe destacar que el proyecto de ley busca también coordinar las operaciones de los tres niveles y órdenes de gobierno en materia de feminicidio, además de crear

un Protocolo Nacional de Investigación de Femicidios y establecer medidas de reparación de dicho delito (SCJN, 2022).

Es importante destacar que el proyecto de ley presentado propone cambios importantes que serán importantes de analizar a profundidad o que el texto requerirá de adecuaciones, pues, por ejemplo, no hace referencia al establecimiento de algún tipo de registro público de feminicidas o su vinculación con las bases de datos existentes en la materia. De cualquier manera, será necesario esperar a su posible discusión, en caso de que pueda ser discutido, pues en primera instancia la Suprema Corte y/o su Presidente no tienen la facultad para presentar iniciativas de ley, facultad exclusiva de los poderes ejecutivo y legislativo tal y como lo estipula la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2 Acciones de la Ciudad de México para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres

Como complemento a la emisión de la Declaratoria de Alerta de Género de la Ciudad de México en noviembre de 2019, el gobierno de la Ciudad ha implementado diversas herramientas y mecanismos establecidos para garantizar una vida libre de violencia a mujeres y niñas en la Ciudad. Algunas de ellas son la implementación de la Ley Olimpia para sancionar el acoso y la violencia digital, la Ley de Banco de ADN contra delitos sexuales, el programa LUNAS, la impartición de diversos talleres de capacitación y certificación de funcionarios en atención a víctimas de violencia y en materia de género, así como el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales. Es importante destacar que el diseño, implementación y operación de dichas acciones gubernamentales siguen un esquema de participación transversal de las diversas secretarías e instancias de gobierno locales.

A continuación, se presenta un gráfico con la arquitectura de políticas públicas establecida por el Gobierno de la Ciudad de México, a raíz de la emisión de la Alerta de Género en la CDMX, como parte de las acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres de en la Ciudad.

Figura 4. Acciones de la CDMX como parte de la Declaratoria de Alerta de Género



Fuente: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. (s/f). Acciones para garantizar a las mujeres y las niñas el derecho a una vida libre de violencia.

De conformidad con el documento “Evaluación de diseño de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres 2019 (DAVM-2019) del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México”, se destacan los siguientes elementos característicos de las acciones implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México en la materia:

La *Ley Olimpia*, en vigor desde enero de 2020, sanciona el acoso y la violencia digital busca sancionar la propagación de contenidos íntimos sin consentimiento por parte de la víctima y, por lo tanto, debe ser reconocida como violencia digital.

La *Ley del Banco de ADN para uso forense para la persecución de delitos sexuales* fue presentada en 2019 por la Jefa de Gobierno de la CDMX, Claudia Sheinbaum, con el objetivo de contribuir a la identificación de personas agresoras que cometan delitos como el secuestro y agresiones sexuales y, así, facilitar su detención y procesamiento, al tiempo de reducir los niveles

de reincidencia e impunidad por la comisión de estos delitos. De acuerdo con información del Gobierno de la CDMX (2021), el banco está en desarrollo y capacitación del personal, por lo que se espera el inicio formal de operaciones en 2022.

Las *LUNAS* son las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, en donde las mujeres víctimas de violencia pueden acudir para recibir asesoría y acompañamiento legal, sanitario, educativo y psicológico para identificar y salir de los patrones y círculos de violencia en los que vive. A la fecha, la CDMX cuenta con 27 *LUNAS* distribuidas en las 16 alcaldías.

También, se ha trabajado por *capacitar y certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos, peritos y elementos de la policía* en materia de género y atención a mujeres víctimas de violencia, con el objetivo de dotar y fortalecer a las y los funcionarios públicos de las herramientas necesarias para brindar atención adecuada y con perspectiva de género a las mujeres víctimas de violencia. Con ello, se busca eliminar a dichos funcionarios de cualquier estereotipo y/o prejuicio de género, de patrones y conductas que revictimizan a las víctimas y invisibilizan la grave situación de violencia de género en contra de las mujeres en la CDMX.

El Programa *Camina Libre, Camina Segura* de la CDMX busca implementar cambios de infraestructura para habilitar senderos seguros para las mujeres, esto es, habilitar vías, a través de la instalación de luminarias y cámaras de seguridad, para garantizar el tránsito peatonal seguro de las mujeres; a noviembre de 2021, la CDMX reportó un total de 224.1 km. Habilitados. De la mano de este programa, también se estableció el programa *Viajemos seguras y protegidas*, el cual está enfocado en prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia sexual cometida en transporte público de la Ciudad.

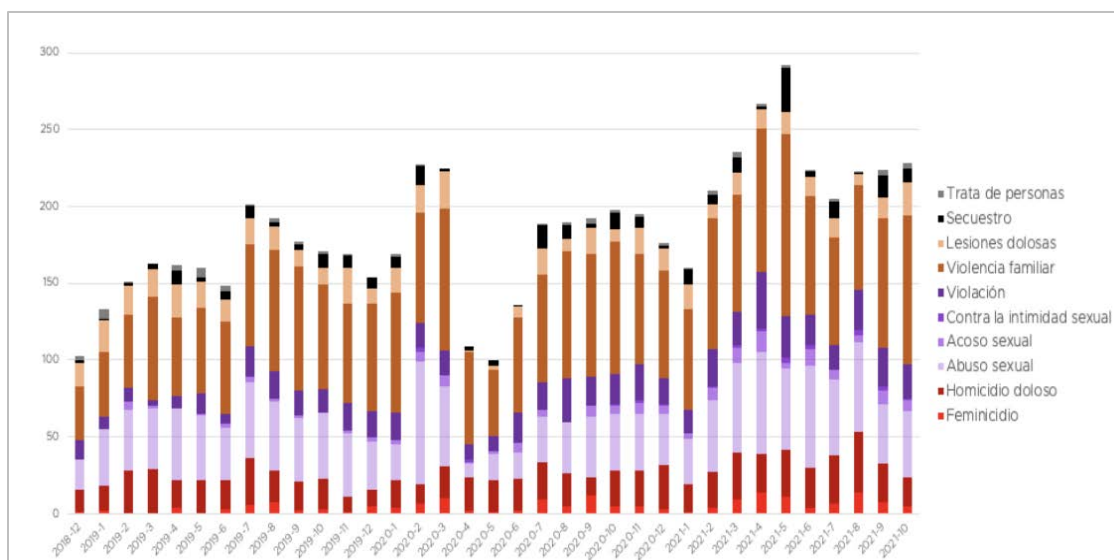
Finalmente, se destaca el objeto de estudio de la presente investigación. En marzo de 2020 se anunció la creación del *Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México*, mismo que entró en vigor en abril de 2021. Dicho Registro es un sistema de información público que contiene información sobre los registros de las personas que han sido sentenciadas por un juez penal por haber cometido un delito de naturaleza sexual. Dichos delitos son: feminicidio,

violación, turismo sexual, trata de personas, así como la violación, abuso y acoso sexual contra menores de 12 años. De acuerdo con lo indicado en el sitio oficial del registro (<https://registroagresores.cdmx.gob.mx/>), éste fue creado por el Gobierno de la Ciudad de México con el objetivo de proporcionar a la población una herramienta digital confiable con información actualizada de las personas delincuentes sexuales y contribuir así a prevenir, atender, sancionar y erradicar cualquier tipo de violencia en contra de las mujeres en la Ciudad de México.

Todas estas acciones de la CDMX van acompañadas de campañas de comunicación masivas para visibilizar y sensibilizar a la población sobre la violencia de género en contra de las mujeres, al tiempo de vincularle como un actor clave en su prevención y erradicación.

Como resultado a dos años de implementación de la Alerta de Género en la Ciudad de México, en noviembre de 2021 el Gobierno de la Ciudad de México presentó, en el segundo informe anual de la Declaratoria, una actualización de cifras sobre los delitos sexuales que se buscan prevenir, atender, sancionar y erradicar con dicha Declaratoria. A octubre de 2021, la Fiscalía General de Justicia de la CDMX ha vinculado a proceso a un total de 7,110 personas agresoras de mujeres por diversos delitos:

Gráfica 10. Personas agresoras de mujeres vinculados a proceso en la CDMX (diciembre 2018 – octubre 2021)



Fuente: Gobierno de la Ciudad de México. (2021) con información de la FGJCDMX.

En este sentido, la Fiscalía (2021) reportó que, entre 2019 y 2021, se presentó una reducción de 22% de los feminicidios, con 52 casos en el año. En cuanto al delito de violación sexual, se registró un promedio mensual de vinculaciones a proceso de 23.3% de casos en 2021, un incremento del 86% del promedio mensual registrado en 2019.

Como se puede observar a lo largo de este capítulo, México y la CDMX cuentan con toda una arquitectura institucional federal y local que ha permitido articular diversas políticas públicas, acciones y programas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres. Algunas de estas herramientas son de implementación reciente, o bien aún son propuestas o iniciativas de ley, pero la gran mayoría tienen más de diez años de implementación a nivel nacional. A pesar de dichos esfuerzos, como se puede observar con las cifras estadísticas presentadas al inicio de este capítulo, se percibe que dicha arquitectura no ha sido suficiente para realmente erradicar la violencia en contra de las mujeres del país. Ello se debe a la permanencia de patrones, conductas y creencias fundamentadas en prácticas machistas en la población, así como en las propias instituciones cuyo objetivo es garantizar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.

Capítulo 3. Los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales: evidencia académica y principales críticas a esta herramienta de política pública

Este tercer capítulo presenta información sobre la operación de los registros públicos de personas agresoras sexuales, para lo cual se inicia con una breve descripción de este tipo de herramienta de política pública y su funcionamiento. Posteriormente, se detallan los posicionamientos de diversas personalidades académicas que se han dedicado a estudiar este tipo de herramientas para presentar elementos que permitan analizar su efectividad para contribuir a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres. De igual manera, este capítulo presenta un comparativo sobre algunos de los registros internacionales de personas agresoras sexuales de mujeres, con el objetivo de presentar los principales elementos y características de estas herramientas y contar con información comparativa respecto a la herramienta mexicana, que será analizada posteriormente en este trabajo. Finalmente, se presentarán las principales observaciones realizadas por las y los académicos que han estudiado este tipo de herramientas, destacando las principales críticas a su eficacia y, sobre todo, a los efectos colaterales que los registros tienen en las vidas de las personas involucradas.

3.1. Los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales

Los registros de personas agresoras sexuales son una herramienta de política pública que sistematiza la información de aquellas personas que han sido sentenciadas como personas agresoras sexuales. La operación de los registros varía de país en país, así como en las respectivas entidades federativas en las que también se aplica, pues algunos son de cobertura nacional y otros de cobertura e implementación local. Es importante destacar que los registros de personas agresoras cubren diversos delitos, particularmente los delitos sexuales en contra de mujeres, así como los de menor edad como es el caso de Estados Unidos.

De acuerdo con [Poco Kernsmith y colegas](#) (2009), el objetivo principal de este tipo de registros fue, por un lado, proteger a la comunidad de la violencia sexual a través de la generación de conciencia y alerta sobre la estancia de personas en su localidad que fueron sentenciados por haber cometido algún tipo de violencia sexual, principalmente en contra de niños, niñas, adolescentes y mujeres. Por otro lado, los registros también se establecieron con la intención de

servir como un medio de contención para otras posibles personas agresoras de cometer dichos actos y que, las personas sentenciadas, no reincidieran en dichos delitos. Este segundo objetivo se lograría gracias a la publicidad de cierta información personal de la persona agresora, misma que podría ser del conocimiento de cualquier persona que tuviera acceso a los registros públicos o bien, que recibiera alguna notificación sobre la presencia de dicha persona agresora en su comunidad.

Como ya se mencionó, cada registro tiene sus propias características, pues algunos son de acceso cien por ciento público, otros de acceso completamente restringido al funcionariado público involucrado en la impartición de justicia; hay registros que muestran información detallada de las personas agresoras, tales como nombre completo, fotografía, señas particulares, datos biométricos, zona de residencia, tipo de delitos, etc. Por ello, a continuación, se presentan las principales características de los registros internacionales de personas agresoras sexuales.

3.2 Registros de personas agresoras sexuales internacionales

Una medida que se ha implementado en diversos países para contrarrestar los índices de violencia en contra de las mujeres es el establecimiento de los registros públicos de personas agresoras sexuales, siendo Estados Unidos el principal país referenciado para este tipo de registros públicos.

[James Vess, Andrew Day y colegas](#) (2014) han identificado la existencia de registros de personas agresoras sexuales en al menos doce países: Argentina, Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón, Nueva Zelandia, Paraguay, Reino Unido y Singapur; lista a la cual, a partir de 2021 se incluye a México. Vess, Day y colegas destacan que los registros de dichos países tienen características y peculiaridades, de conformidad con sus respectivas legislaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos y Corea del Sur el acceso a la información de las personas registradas es público debido al sistema de notificaciones, mientras que en Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Japón y Reino Unido el acceso a la información del registro está restringido, pues no están abiertos a consulta del público en general. Cabe destacar que el registro de la Ciudad de México tiene un formato mixto, con cierta información disponible para consulta abierta del público y otra información exclusiva para el sistema judicial local.

Otra característica diferenciadora que identifican los autores es el caso de Canadá, en donde se prioriza el debido proceso y el respeto de los derechos humanos de las personas acusadas, por lo que el ingreso de los acusados al registro no es obligatorio y de manera automática en el registro Nacional, sino que las autoridades nacionales deben presentar el caso para su ingreso al registro por ser de interés público, lo que ha derivado en que aproximadamente el 42% de las personas agresoras no han sido ingresadas en los registros existentes en el país (Friscolanti, 2008, citado en Petrunik y colegas, 2008). Además, el registro nacional de Canadá es de acceso exclusivo a las autoridades policíacas y solicita que las personas registradas compartan su información personal, destacando: nombre completo y alias, género, fecha de nacimiento, características físicas y señas particulares, dirección y teléfonos de contacto, información de la agresión cometida, datos laborales, datos de vehículos, información del pasaporte, entre otros detalles (Royal Canadian Mounted Police, 2020).

Como indican [Mary Brewster y colegas](#) (2012), en la década de los 90s en Estados Unidos se presentó una alta ola de casos de agresiones sexuales cometidos en contra de niños especialmente, mismos que se hicieron públicos a nivel nacional, orillando a las autoridades a aprobar diversos instrumentos jurídicos para el establecimiento de registros públicos y la generación de notificaciones de personas agresoras sexuales en cada entidad federativa del país (Ley Ómnibus sobre Delitos y la Orden Jacob Wetterling sobre Crímenes en contra de Niños y el Registro de Agresores Sexuales Violentos de 1994). Como indican los autores, el objetivo de dichos instrumentos jurídicos fue dotar a las autoridades estatales y nacionales de las herramientas y lineamientos para registrar y monitorear a aquellas personas que habían sido sentenciadas por cometer algún tipo de delito sexual en contra de niñas, niños, adolescentes y mujeres en el territorio estadounidense.

Posteriormente, en 1996 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Megan, con la cual se decidió poner a disposición del público en general la información de cada uno de registros públicos de personas agresoras sexuales de los 50 estados de aquel país. Para lograrlo, se estableció una estrecha colaboración entre las autoridades locales, estatales y nacionales para asegurar que la información pública disponible estuviese actualizada de manera permanente para la sociedad.

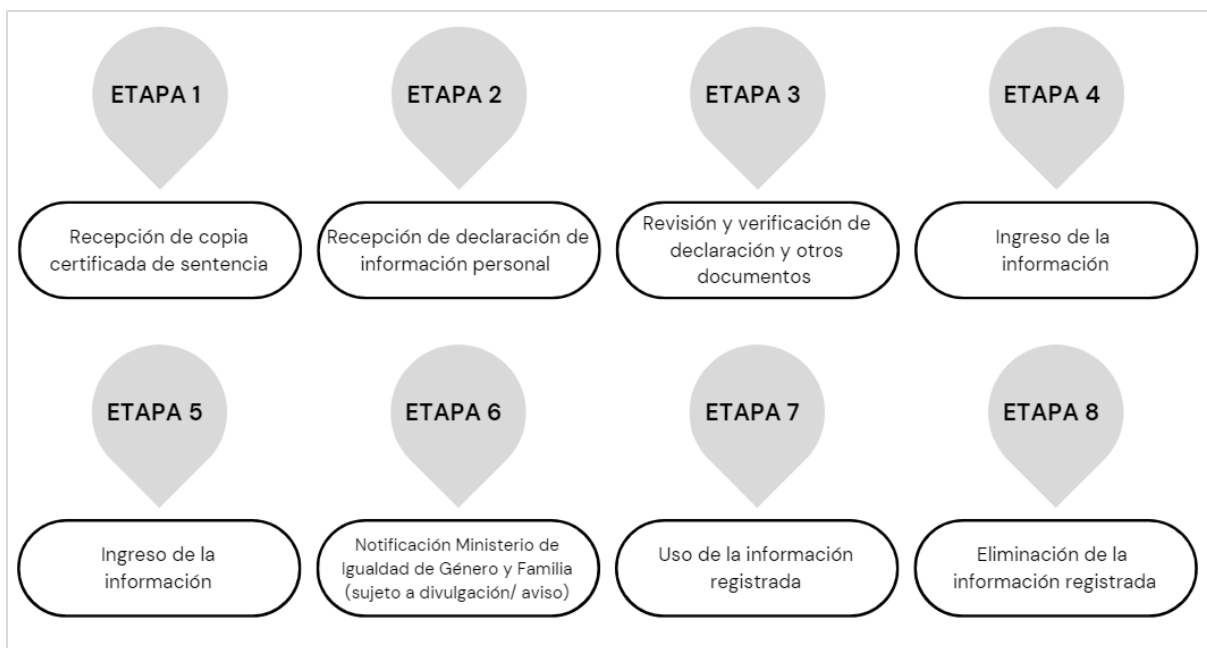
En este sentido, Tewksbury y Jennings (2010), destacan que el sistema de registros públicos y notificaciones de personas agresoras (*System of Records Notices-SORN* en inglés) se convirtió en una de las herramientas de política pública preferidas por parte de los legisladores estatales en Estados Unidos. Dicho sistema mandata que las personas agresoras sexuales convictas cuenten con un perfil de identificación ante las autoridades y el público, el cual deberá proporcionar información básica como nombre, fotografía, domicilio, raza, delito cometido, así como señas particulares como son la edad, altura, color de pelo y ojos, entre otras. En la mayoría de los casos, Tewksbury y Jennings señalan que el sistema de perfiles se acompaña de un programa de alertas o notificaciones para los habitantes de las comunidades y suburbios en donde residen las personas agresoras sexuales registradas.

En el caso particular de Estados Unidos, los registros públicos de personas agresoras sexuales se han fortalecido, pues además de los registros estatales, toda la información disponible se encuentra concentrada en la Página Web Nacional de Agresores Sexuales [Dru Sjodin](#), el cual es operado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos con el objetivo de proporcionar acceso al público a datos sobre personas agresoras sexuales a nivel nacional y proteger a niños y adultos. De acuerdo con el sitio oficial del sistema nacional, éste se estableció en 2005 y, desde entonces, es el único sitio del gobierno de los Estados Unidos que vincula toda la información disponible a nivel nacional, estatal, territorial y tribal de los registros públicos estadounidenses existentes, y permitir así, acceso a cualquier persona para identificar información actualizada sobre la zona en la que viven, trabajan, estudian y conviven aquellas personas que fueron sentenciadas previamente por haber cometido una agresión sexual (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, s/f).

Por lo que respecta al caso de Corea del Sur, el Ministerio de Igualdad de Género y Familia (2015) establece que el país cuenta con un sistema de notificaciones de personas que han sido registradas como personas agresoras sexuales. Dicho registro es de consulta pública y cuenta con envío de información a través de correo electrónico y presenta la siguiente información de la persona registrada: nombre, edad, dirección y lugar de residencia, descripción física, fotografías, descripción del delito u ofensa sexual cometida, así como antecedentes de agresiones sexuales. Adicionalmente, la ley surcoreana impide a las personas registradas trabajar en cualquier función

en la que pueda tener contacto con menores, destacando escuelas, centros deportivos y/o recreativos, centros o instituciones médicas, entre otros (Ministerio de Igualdad de Género y Familia de Corea del Sur, 2015). Por su parte, el Departamento de Políticas de Prevención del Crimen del Ministerio de Justicia de Corea del Sur (s/f), presenta de manera detallada los ocho pasos que integran el proceso de alta de una persona en el registro de personas agresoras sexuales, el cual se da a partir de que se cuenta con una sentencia condenatoria, mismo que se presenta a continuación:

Figura 5. Proceso para la incorporación en el registro de personas agresoras sexuales de Corea del Sur



Fuente: Traducción al español de la información del Departamento de Políticas de Prevención del Crimen del Ministerio de Justicia de Corea del Sur (s/f).

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia surcoreano indica que el tiempo que la información será pública de la persona registrada será en función de la magnitud de la sentencia, la cual puede ser desde una pena económica y 10 años de publicación, hasta una pena mayor a los 10 años de prisión y 30 años permanencia en el registro público (Ministerio de Justicia de Corea del Sur, s/f).

El Reino Unido también cuenta con un registro de personas agresoras sexuales desde 1997. En este caso, el ingreso al registro se realiza una vez que la persona es sentenciada o, en algunos

casos, una vez que sale de prisión. Para su registro, las personas deben de compartir sus datos personales, fotografías actualizadas, otros nombres usados, direcciones usadas, datos bancarios, datos de pasaporte, información sobre la sentencia recibida y si vive o trabaja con niños o menores de edad (Metropolitan Police, 2022). La permanencia de la persona en el registro dependerá de la gravedad del delito cometido, variando entre los dos años y el tiempo indefinido.

En el caso específico del Reino Unido, al momento de hacer la investigación, se encontró una base de datos de comunitaria, la cual se encuentra en fase piloto en el sur de Inglaterra. La *Sex Offender Database* recopila información de manera anónima pero que cuenta con el respaldo de medios o de las oficinas de policía londinense. Dicha base de datos comunitaria cuenta con 2462 personas registradas entre 2019 y la actualidad (*Sex Offenders Database*, 2022). Llama la atención que dicha base de datos exista, pues es el único ejercicio identificado que es encabezado y actualizado por la misma comunidad, pero también llama la atención pues cada ficha de las personas registradas incluye nombre completo, edad, ciudad o comunidad en donde fue la agresión, fuente de información, así como una amplia descripción de los hechos, declaraciones de la víctima y el estado que guarda la sentencia de la persona. No se observó que se revelaran los nombres de las víctimas de las personas agresoras, sí se pudo observar la publicación de nombres de autoridades, jueces, así como el uso de calificativos negativos hacia la persona agresora.

En América Latina se identifican dos casos relevantes. Por un lado, Paraguay cuenta desde 2020 con el Registro Nacional de Agresores Sexuales de Niños, Niñas y Adolescentes y un banco genético, con el objetivo de recopilar los datos personales, fotografía, perfil genético, sentencia y medidas adicionales impuestas a una persona que ha sido sentenciada pro cometer un delito sexual (Congreso de Paraguay, 2020). Aunque dicho registro sólo incluye a las personas que cometan un delito en contra de niñas, niños y adolescentes, se considera importante incluirlo como un ejemplo de operación de los registros de personas agresoras sexuales, pues para su correcta ejecución se requiere la coordinación de diversas instancias judiciales en Paraguay. De igual manera, se destaca que, además de la creación del registro, la ley paraguaya incluye el establecimiento de un Banco Genético de Agresores Sexuales, el cual registra y almacena la información genética de las personas condenadas por la comisión de un delito sexual, con el objetivo de contribuir a la investigación y persecución de delitos sexuales. Respecto al acceso de la información del registro,

la Ley 6572 establece en su artículo noveno que el poder judicial, el ministerio público y la Policía Nacional son las únicas autoridades con acceso al registro, pero también indica que la persona registrada también tiene derecho a acceder a la información relacionada a su caso; por ello, el público en general tendrá un acceso restringido al registro en atención a la protección de datos de las personas. En cuanto a la permanencia del registro, el artículo 13 de la misma Ley establece que la inscripción en el registro será efectiva y de manera permanente una vez que se tenga la sentencia del juzgado correspondiente (Congreso de Paraguay, 2020). Como se puede observar, en el caso de Paraguay, independientemente de la duración de la sentencia, la permanencia de los datos de un agresor sexual en el Registro Nacional y en el Banco Genético es permanente, lo que implica una exposición permanente al castigo social, complicando también la posibilidad de reinserción social de la persona, una vez que cumpla su sentencia.

Por otro lado, está el caso de Argentina, país que cuenta con el Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a Delitos contra la Integridad Sexual desde 2013. Dicho Registro contiene la información genética de aquellas personas que hayan cometido algún delito sexual con el objetivo de facilitar el esclarecimiento de hechos y casos bajo una investigación penal. Para lograr dicho objetivo, el registro argentino es alimentado por los poderes judiciales y ministerios públicos de todas las entidades argentinas, por lo que, para poder recopilar muestras genéticas de las personas sentenciadas, es necesaria una orden judicial (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, s/f). Respecto a los datos personales, la Ley de creación de este registro establece que se deben recopilar nombres completos, pseudónimos, apodos u otros nombres usados, fotografía actualizada, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, número de identificación oficial y domicilio actual, los cuales, al igual que en el caso de Paraguay, estarán en la base de datos correspondiente hasta cumplir los cien años o bien, con una sentencia judicial que indique su eliminación (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2013). Cabe destacar que Argentina también ofrece atención y acompañamiento psicosocial tanto a las personas que han sido sentenciadas como ofensores sexuales o personas agresoras de mujeres, esto a través de intervenciones y modelos de aprendizaje sobre la toma de consciencia de la gravedad de los delitos cometidos y así, evitar la reincidencia de las personas una vez que salgan de prisión (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, s/f).

Finalmente, se considera importante destacar el esfuerzo de la Unión Europea por difundir información sobre personas que han cometido ciertos delitos graves, incluyendo delitos cometidos en contra de mujeres, tales como violación, abuso sexual, homicidio, secuestro, trata de personas, pedofilia, prostitución. En este sentido, desde 2020 Europol (la unión policiaca de la Unión Europea) publica en un sitio las fichas de búsqueda de las personas más buscadas de 18 de los 27 países que integran la Unión Europea. De acuerdo con la Europol, el objetivo es visibilizar las caras y delitos cometidos por dichas personas y contribuir a su pronta detención y traslado al país que le reclama. En este sentido, el sitio <https://eumostwanted.eu/> publicó en 2020 una campaña de un mes para difundir información de 18 personas agresoras sexuales y, a la fecha, aún hay 9 personas que son buscadas por haber cometido algún delito de carácter sexual. No es un registro formal de personas agresoras sexuales común a lo largo de toda la Unión Europea, sino más bien una campaña de difusión, la Europol indica que, desde el establecimiento del portal de más buscados en 2016, 91 personas criminales han sido detenidos, por lo que esperan tener un impacto positivo en cuanto a detenciones de personas agresoras sexuales de mujeres (Europol, 2020).

Como se puede observar, existen diferentes formatos y alcances de los registros públicos de personas agresoras sexuales en el mundo, algunos son de alcance nacional, internacional, mientras que otros son más de operación a nivel local. De igual manera, la mayoría de los registros identificados tienen un enfoque hacia las personas agresoras sexuales infantiles y como segundo elemento las personas agresoras de mujeres.

Si bien casi todos los registros han sido establecidos derivado de una preocupación y demanda de la sociedad, casi todos los registros identificados son implementados y operados por autoridades gubernamentales. No obstante, llama la atención el registro comunitario del Reino Unido, pues aunque aún está en fase piloto, es el registro que cuenta con el mayor número de personas ingresadas, pero también es el registro que cuenta con más descripciones detalladas de las agresiones cometidas y que también tiene ya esta perspectiva de castigo social con la publicación de imágenes que parecen ser obtenidas de incógnito y que incluye datos personales de otras personas involucradas y adjetivos calificativos negativos hacia las personas agresoras.

De igual manera, llama la atención el carácter permanente de la información ingresada en los registros de Paraguay y Argentina, pues como se verá más adelante, implica un impacto negativo en la vida de las personas registradas, incluso si han recibido la atención y apoyo necesarios para garantizar su reinserción en la sociedad una vez cumplida su pena.

3.3 Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México

Por lo que respecta a México, en noviembre de 2019 se emite la Declaratoria de la Alerta por Violencia en contra de las Mujeres, con la cual el Gobierno de México se compromete a implementar diversas acciones y programas para atender la creciente violencia en contra de las mujeres.

Una de dichas acciones contempladas es la iniciativa de Ley para establecer un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la CDMX. De acuerdo con el documento de la CDMX Evaluación de Diseño de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres 2019, la iniciativa de Ley tiene tres objetivos centrales: “1) constituir un mecanismo de prevención y protección de las mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual; 2) facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales y; 3) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes.” (Gobierno de la CDMX, 2019).

En junio de 2020, el Gobierno de la Ciudad de México anunció el establecimiento de un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, el cual contiene información actualizada de aquellas personas sentenciadas por haber cometido algún delito de carácter sexual en contra de las mujeres en la Ciudad de México. Durante un año, diversas instancias gubernamentales de la Ciudad de México realizaron las adecuaciones legales y los desarrollos tecnológicos necesarios para que, en julio de 2021 entrara en operación dicho Registro.

De conformidad con la Ley para su establecimiento (2019), dicho registro considera dos niveles de acceso a la información de las personas ingresadas:

1. Acceso abierto a toda la población, en donde se puede consultar:

- a. La fotografía del agresor
- b. Nombre
- c. Alias
- d. Otros nombres
- e. Edad
- f. Nacionalidad
- g. Delito(s) cometido(s)

2. De acceso restringido, exclusivo para consulta de las personas titulares del Ministerio Público:

- a. Señas particulares
- b. Zona de comisión del delito
- c. Modus operandi
- d. Ficha signalética
- e. Perfil genético

Además, para la operación del Registro de la Ciudad de México, se instrumentó todo un aparato de coordinación institucional de la Ciudad para garantizar una correcta instrumentación de las disposiciones legales para su funcionamiento. En este sentido, la página del Registro Público indica que éste fue diseñado y desarrollado por la Agencia Digital de Innovación Pública y que es operado por la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. Es importante destacar que, a lo largo de la realización de esta investigación, la interfaz del registro ha sido intermitente; no siempre está en función y/u operación correcta; en ocasiones bloquea la navegación de la persona usuaria; los hipervínculos no funcionan; o no aparecen las imágenes de las personas registradas.

El registro de la CDMX tiene poco más de un año en operación y el mínimo de las sentencias de las personas registradas hasta el momento es de diez años. En virtud de ello, habrá que esperar al menos nueve años más para poder empezar a analizar los datos y evaluar si el registro capitalino cumple con sus principios, tales como la reducción de la reincidencia por delitos sexuales.

Durante el periodo de operación desde su establecimiento en abril de 2021, el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, cuenta con un total de 349 personas agresoras registradas (agosto, 2022) con la siguiente distribución de delitos:

Tabla 2. Incidencia de delitos sexuales cometidos por las personas ingresadas en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la CDMX

Delito	Total
Abuso Sexual	202
Corrupción de menores	7
Feminicidio	3
Violación calificada	64
Violación equiparada	31
Violación simple	36
Violación simple tentativa	6
Violencia familiar	6
Turismo sexual	0
Trata de personas	0
Total	355

Fuente: Elaboración propia con información del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales la CDMX, agosto 2022.

Cabe destacar que, aunque se contabilizaron 355 delitos sexuales cometidos, son 349 personas las ingresadas en el registro, ello se debe a que 6 personas fueron registradas por haber cometido más de un delito.

Como se puede observar en la tabla resumen, de los 355 delitos registrados, el abuso sexual es el más cometido por las personas registradas con 202 personas, seguido de la violación y sus diferentes modalidades con 137 comisiones. En este sentido, llama la atención que sólo tres personas han sido registradas por haber cometido el delito de feminicidio, mientras que, a la fecha de cierre de esta investigación, no se han ingresado a personas por la comisión de delitos de tipo turismo sexual y trata de personas.

Antes de pasar a la discusión sobre la efectividad y consecuencias de este tipo de herramientas de política pública, a continuación, se presenta un breve cuadro resumen de las variables y características de los registros de personas agresoras sexuales mencionados en este trabajo de investigación.

Tabla 3. Registros de Personas Agresoras Sexuales. Variables y características

Registro Público	Variables de publicación	Características
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Información genética de la persona agresora - Nombre completo y pseudónimos - Fotografía actualizada - Fecha y lugar de nacimiento - Nacionalidad - Número de identificación oficial - Domicilio actual 	<ul style="list-style-type: none"> - La recopilación de muestras genéticas de las personas sentenciadas se hace mediante orden judicial. - Permanencia en el registro hasta los cien años, a reserva de la emisión de una sentencia judicial que indique su eliminación. - Se ofrece atención y acompañamiento psicosocial a personas registradas para evitar reincidencia.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre completo y alias. - Género - Fecha de Nacimiento - Fotografía - Señas particulares - Dirección y teléfonos de contacto - Información de la agresión cometida - Datos laborales 	<ul style="list-style-type: none"> - Se prioriza el debido proceso y el respeto de los derechos humanos de las personas acusadas. - Registro no obligatorio y automático en el Registro Nacional. - Acceso restringido sólo a autoridades policíacas.
Corea del Sur	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre - Edad - Dirección y lugar de residencia - Descripción física - Fotografías - Descripción delito sexual cometido - Antecedentes de agresiones sexuales 	<ul style="list-style-type: none"> - Registro es de consulta pública. - Envío de información a través de correo electrónico. - Impide a las personas registradas laborar en empleos que puedan tener contacto con menores. - Permanencia en el registro en función de la sentencia, entre los 10 y 30 años.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre completo - fotografía - domicilio - raza - delito cometido - señas particulares - edad 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros estatales y un registro nacional - Información de acceso público - Registro de personas agresoras de menores y mujeres - Se acompaña de sistema de alertas y notificaciones vecinales
México	<ul style="list-style-type: none"> - Fotografía - Nombre - Alias - Otros nombres - Edad - Nacionalidad - Delito(s) cometido(s) 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso mixto, cierta información abierta al público (nombre, fotografía, delito cometido, edad) e información de acceso exclusivo a autoridades ministeriales (señas particulares, modus operandi, zona del delito cometido, perfil genético, ficha señalética). - Duración en el registro entre los diez y treinta años, dependiendo de la sentencia dictada por el juez correspondiente.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Datos personales - Fotografía - Perfil genético 	<ul style="list-style-type: none"> - Se acompaña de un banco genético. - Sólo contempla registro de personas agresoras sexuales de niñas, niños y adolescentes.

	<ul style="list-style-type: none"> - Sentencia y medidas adicionales impuestas 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso exclusivo para funcionarios del poder judicial, del ministerio público y de la Policía Nacional, así como de la persona registrada. - Permanencia en el registro será de manera permanente, sin importar la duración de la sentencia impuesta.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre completo y alias - Edad - Fotografías actualizadas - Direcciones usadas - Datos bancarios - Datos de pasaporte - Información sobre la sentencia recibida - Información laboral, particularmente si convive con menores de edad - Domicilio 	<ul style="list-style-type: none"> - El ingreso al registro se realiza una vez que la persona es sentenciada o, en algunos casos, una vez que sale de prisión. - La permanencia de la persona en el registro dependerá de la gravedad del delito cometido, variando entre los dos años y el tiempo indefinido. - Existencia de una base de datos comunitaria, independiente de la oficial operada por las autoridades del Reino Unido. - Las fichas de la base de datos comunitaria incluyen nombre completo, edad, ciudad o comunidad en donde fue la agresión, fuente de información, así como una amplia descripción de los hechos, declaraciones de la víctima y el estado que guarda la sentencia de la persona.
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre completo. - Fotografías - Características físicas y señas particulares - Fecha de nacimiento - Nacionalidad - Idiomas - Delitos cometidos y su respectiva descripción. - País de la Unión Europea que lo busca. - Recompensa en caso de existir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Campaña de la EUROPOL con información de las personas agresoras sexuales más buscadas en 18 de los 27 países de la Unión Europea. - Mas que un registro formal, es una campaña de difusión de las personas criminales más buscadas, entre ellas, agresoras sexuales. - Acceso abierto al público.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los registros públicos de Argentina, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, México, Paraguay, Reino Unido, Unión Europea. 2022.

Como se podrá observar con la información reflejada en la tabla anterior, las características de los registros varían de país en país, aunque tienen elementos en común como el tipo de información que presentan, las grandes variedades se encuentran en la duración de la publicidad de la información personal de la persona agresora, el acceso a la información del registro, así como el acompañamiento del registro con otras herramientas de política pública para garantizar su eficacia en el logro de sus objetivos, tales como proteger a la sociedad de la violencia sexual al

tiempo de contener la comisión de delitos sexuales y evitar la reincidencia de las personas registradas.

3.4 Efectividad de los registros de personas agresoras sexuales

Existe poca literatura que analiza detalladamente si la existencia de estos registros públicos realmente contribuye al logro de los objetivos para los cuales fueron establecidos, no sólo en Estados Unidos, sino en otros países como Corea del Sur, Reino Unido, Australia, Canadá, Singapur, México, entre otros.

De acuerdo con [James Vess, Andrew Day y colegas](#) (2014), no hay evidencia contundente sobre el efecto de contención de los registros públicos en las personas agresoras para evitar su reincidencia. En este sentido, mencionan que la proliferación de la existencia de este tipo de herramientas se basa en la percepción, tanto del público como de las y los legisladores, de que las personas agresoras representan un alto riesgo para la seguridad de la comunidad pues existe una alta probabilidad de que reincidan en la comisión de estos delitos graves. Por ello, consideran que se puede mantener dicha seguridad a través un monitoreo y supervisión estricta de las personas ingresadas en los registros.

No obstante, Vess y colegas reiteran que permanece la identificación de resultados no concluyentes sobre el efecto deseado con el establecimiento de estos registros. Muestra de dichos resultados no concluyentes es la referencia que los autores hacen de los resultados de un estudio en el estado de Washington en Estados Unidos, donde las personas registradas por cometer un delito sexual fueron detenidas en ocasiones posteriores, no por haber reincidido en delitos sexuales, sino por otro tipo de delitos. De igual manera destacan que, gracias a la existencia de los registros y las leyes para su establecimiento se fortalecieron los esfuerzos de los cuerpos policiales en cuestión de vigilancia.

[Prescott y Rockoff](#) (2011), mencionan que, de acuerdo con sus investigaciones, los registros públicos podrían contribuir a reducir la reincidencia de las personas agresoras sexuales sólo en aquellas situaciones en que los casos son de dominio público, o bien, que han sido sentenciados e ingresados a las bases de datos correspondientes, pues permite un mayor monitoreo y estado de

alerta por parte de las autoridades. En este sentido, los autores mencionan que los registros contribuyen la reducción de agresiones a víctimas locales y cercanas a las personas agresoras (amistades, conocidos/as, familiares, vecinos/as, etc.), pero esto no sucede en aquellos casos en que las víctimas son personas desconocidas para las personas agresoras.

También, respecto a la eficiencia de los registros y las impresiones de la comunidad al respecto, [Erika Frenzel, Kendra Bowen y colegas](#) (2014) destacan que, la percepción general del público, al menos en Estados Unidos, es que los registros de personas agresoras son benéficos pues han contribuido al sentimiento de que ellos y sus familias se encuentran más seguros y, en algunos casos hasta se les considera como un gran ejercicio de política pública. No obstante, destacan que, aún existe una gran parte de la población que desconoce la existencia de dichos registros en sus comunidades o conocen sólo las generalidades de estos.

Por otro lado, [Andrew J. Harris, Jill Levenson y Allisa Ackerman](#) (2012) realizaron un análisis sobre los registros estatales en Estados Unidos y su impacto en números reales en términos de políticas públicas, particularmente respecto a los objetivos de dichos registros. Los autores destacan que el acceso de las autoridades locales y nacionales a la información detallada de la persona registrada puede contribuir a la investigación, seguimiento y elaboración de políticas para la prevención del delito, pero que el acceso irrestricto del público a dicha información no representa un beneficio directo en materia de seguridad pública. En este sentido, Harris y colegas mencionan que la proliferación de información de las personas registradas puede incluso distraer la atención de las personas, pues éstas se concentran en las personas que ya han sido registradas como personas agresoras y no en aquellas otras personas que pueden representar un peligro aún más grave en cuanto a la comisión de agresiones de carácter sexual.

[Cristina Reyes](#) (2020), abogada en México Unido contra la Delincuencia, destaca el uso indiscriminado en México del derecho penal para atender diversos problemas de seguridad en el país, entre ellos el de la violencia de género en contra de las mujeres. De manera particular, se puede observar que Cristina Reyes coincide con lo mencionado por Vess y Day, pues el diseño y operación del Registro de la CDMX viola los derechos humanos de las personas registradas, al asumir que las personas registradas son altamente peligrosas y, por lo tanto, deben ser señaladas

públicamente y así la sociedad las aísle, juzgue y castigue, orillándoles a no cometer los delitos sexuales por los que fueron ingresados en el registro. Reyes señala que, irónicamente, al señalar a las personas agresoras les quita la responsabilidad de los actos cometidos y quedan categorizados como peligrosos. De esta manera, la operación y diseño del registro, además de ser desproporcionales y contrarios a los derechos humanos, denota un desconocimiento del fenómeno de la violencia de género ejercida en contra de las mujeres, así como de las necesidades y preocupaciones de las víctimas de esta violencia, pues nuevamente no se le ha dado espacio a su voz. (Reyes, 2020).

3.5 Consecuencias de los registros públicos de personas agresoras sexuales

Además de la ausencia de evidencias contundentes sobre la efectividad de la implementación de esta herramienta de política pública como una alternativa para reducir las agresiones en contra de las mujeres y garantiza su seguridad, también existe un amplio debate sobre los efectos y consecuencias que tiene esta herramienta en la sociedad. Por un lado, están los autores que destacan los efectos negativos que tienen los registros en las personas agresoras y sus familiares, así como aquellos quienes destacan también la doble carga sobre las víctimas pues, en muchas ocasiones las personas agresoras suelen ser personas conocidas o cercanas a ellas.

En este sentido, Prescott y Rockoff también analizaron los efectos de las notificaciones sobre la presencia de algún agresor sexual en cierta comunidad, destacando el efecto negativo que tiene la publicación de ciertos datos personales de las personas agresoras en dichas notificaciones, afectándolos en su vida personal, familiar y laboral. Ante dichas afectaciones, las personas registradas se verían orilladas a cometer otro tipo de delitos para poder obtener algún tipo de ingreso económico y subsistir.

Esto último coincide con lo mencionado por James Vess y colegas y los resultados del estudio del estado de Washington sobre las nuevas detenciones de las personas agresoras, no por reincidencia en delitos sexuales sino por otro tipo de delitos. Los autores también destacan la realización de diversos estudios sobre los efectos del registro en las personas agresoras y sus familiares, destacando las consecuencias negativas como pérdida de empleos, de sus lugares de residencia, acoso, amenazas y agresiones por parte de otros miembros de la comunidad. No

obstante, Vess, Day y colegas destacan que, la mayoría de dichas consecuencias negativas son resultado directo del sistema de notificaciones comunitario, sistema que difunde cierta información del agresor en beneficio de la comunidad cercana. Por ello, destacan también que, en los casos en los que la información personal del agresor sexual no se hizo pública a través del sistema de alertas, los efectos colaterales de su ingreso al registro fueron mucho menores.

De igual manera, Harris y colegas (2012) coinciden con Vess y Day en que la difusión de la información destallada de las personas registradas como personas agresoras sexuales en los diferentes registros estatales de Estados Unidos, más que contribuir a la seguridad pública, afecta negativamente a las personas registradas, pues limita considerablemente sus oportunidades de reinsertarse en la sociedad, tener un empleo y hogar estables, o incluso acceder a los programas de asistencia social gubernamentales.

Por su parte, Judith Levine y Erica Meiners (2020), han criticado ampliamente la naturaleza punitiva de los registros públicos de personas agresoras sexuales en Estados Unidos debido a sus amplios efectos colaterales hacia las personas agresoras y sus familiares, destacando que incluso dicha herramienta incrementa la discriminación hacia ciertos grupos poblacionales y vulnerables, particularmente comunidades afrodescendientes, latinos, de la comunidad LGBTIQ+, entre otros. En esta línea, Levine y Meiners también mencionan que, en realidad, la permanencia de un agresor en este tipo de registros ni siquiera permite identificar el nivel de peligro que dicho agresor representa, o bien si representa en realidad algún tipo de peligro para la comunidad. Ello se debe a que los registros en ese país incluyen una amplia gama de delitos considerados de carácter sexual, que van desde la solicitud de favores sexuales o servicios de prostitución, hasta las violaciones sexuales y el feminicidio.

Debido a la disponibilidad de datos personales y otra información de la persona agresora, Levine y Meiners (2020) destacan la doble sentencia que cubren las personas agresoras durante el periodo de permanencia en el registro público, por un lado, la pena judicial dictada por las autoridades correspondientes y la cual es proporcional a la gravedad del delito cometido; y por el otro, la pena social impuesta por la comunidad al momento de hacerse pública su información personal a través del registro. Las autoras destacan que, esta segunda pena, suele ser permanente

debido a que, una vez que la información es pública en internet, ésta se difunde inmediatamente en todos lados, orillando así a la “muerte social” de la persona agresora registrada.

El tema del doble castigo o doble pena a cumplir por parte de las personas agresoras registradas en este tipo de herramientas también es mencionado por Frenzel, Bowen y colegas (2014), quienes destacan que esta doble imposición de castigos no sucede con otro tipo de delincuentes o personas sentenciadas, sino que sólo ocurre con las personas ingresadas en los registros por la comisión de algún delito de índole sexual. además, los autores destacan que entre los castigos sociales a los que también son sometidas las familias de las personas registradas, destaca la fragmentación familiar, despojo de los hogares, afectaciones emocionales y psicológicas debido al acoso y estigmatización por estar relacionados en algún grado con un agresor sexual.

Pocos estudios se enfocan en los efectos que tienen este tipo de herramientas sobre las víctimas sobrevivientes a las agresiones sexuales, además de la consecuencia más evidente y permanente en sus vidas, que es el haber sido víctima de algún delito y/o agresión sexual. En este sentido, [Susanne Spoo, Leah Kaylor y colegas](#) (2017) mencionan que algunos promotores de esta herramienta utilizan a las víctimas como medio para continuar instrumentando los registros y otras políticas punitivas, ya que la existencia de los registros es una manera en que la justicia puede retribuir a las víctimas, pues el castigo y pena impuestos a la persona agresora pueden contribuir al proceso de sanación de las víctimas. No obstante, reiteran los autores que existe muy poca evidencia sobre la opinión real de las víctimas respecto a la existencia de los registros de personas agresoras sexuales. Esto evidencia que, al momento del diseño e instrumentación de este tipo de herramientas, las víctimas no son consideradas o incluidas para su elaboración, lo que contribuye a los cuestionamientos respecto a la eficiencia y eficacia de los registros públicos.

En su estudio, Spoo, Kaylor y colegas (2017) buscaron analizar la respuesta y sentimiento en general de las víctimas de agresiones sexuales respecto a la legislación existente en materia de agresiones sexuales, así como el trato que se le brinda a las personas que les agredieron. De acuerdo con los resultados obtenidos, gran parte de las víctimas encuestadas manifestaron una actitud más positiva hacia sus atacantes a comparación de la población que no ha sido víctima. de igual manera, encontraron que las víctimas suelen tener opiniones negativas respecto a los registros de personas

agresoras sexuales y los sistemas de notificaciones comunitarios. En sentido, destacan que gran parte de las leyes implementadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar las agresiones sexuales, suelen ser promovidas por ciertos grupos de interés, así como por los familiares de las víctimas, pero casi nunca son promovidas por las propias víctimas. Es decir, las personas y grupos que promueven estas leyes lo hacen basados en sus creencias propias sobre lo que las víctimas deben querer o buscar para la reparación del daño al que fueron expuestas.

Finalmente, en México, las integrantes de la Círcula Feminista de Análisis Jurídico coinciden con la gravedad de las consecuencias de los registros públicos de personas agresoras antes mencionadas. Pamela Velázquez y Verónica Berber de la Círcula Feminsita (2019) destacan que los efectos desproporcionados de este tipo de herramientas en otros países han sido ampliamente señalados y criticados, además de la vulneración de los derechos humanos, como es el de la privacidad, de las personas registradas. En este sentido, las abogadas mencionan que, recientemente, en México se han presentado diversas reformas constitucionales en materia de justicia penal y seguridad pública que han fortalecido el andamiaje de políticas públicas con enfoque en derechos humanos y el principio *pro-persona*, dando prioridad a la dignidad humana de las personas presuntas culpables o sentenciadas, así como a la reparación del daño de las víctimas de los delitos cometidos. Por ello, la existencia de un registro de personas agresoras y la publicidad de datos personas de dichas personas es contraria a los principios de dichas reformas garantistas, dando pie a la limitación de los derechos humanos de ciertas personas, actos de discriminación y estigmatización de las personas registradas, así como de sus víctimas y familiares (Velázquez y Berber, 2019).

En línea con lo anterior, Ángel Serrano, Subdirector de ciencia de datos en el Observatorio Nacional Ciudadano (2021), destaca que, si bien es importante empoderar a la ciudadanía a tomar mejores decisiones, el diseño del Registro de la CDMX carece de estructura y demuestra la ausencia de participación de diversas instituciones, como el Instituto de Reinserción Social, para garantizar el derecho de la reinserción de las personas agresoras y asegurar una correcta rehabilitación de las personas registradas y realmente asegurar que no vuelvan a delinquir. De igual manera, Ángel Serrano, realiza recomendaciones para la optimización del funcionamiento del

registro, así como en materia de políticas públicas que coinciden con las presentadas en capítulos subsecuentes al presente.

Tomando en consideración lo expuesto a lo largo de este capítulo se puede observar, por un lado, que aún se requiere de mayor investigación tanto a nivel internacional como a nivel nacional sobre la efectividad, eficiencia y consecuencias de la implementación de los registros públicos de personas agresoras sexuales como una herramienta de política pública para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres. Con este capítulo se buscó presentar información que refleje la variedad de registros de personas agresoras sexuales, así como las variables de análisis y sus respectivas características, pues la realidad es que no existe un modelo único por excelencia que se pueda replicar al cien por ciento en otro país, o en este caso, en México. Es importante poner en contexto y realidades nacionales y locales cada una de estas herramientas, pues no se puede generalizar la situación de las mujeres en cada uno de los países y/o estados en donde se han implementado los registros de personas agresoras sexuales.

Con el objetivo de entrar más a detalle sobre los efectos colaterales de los registros públicos de personas agresoras, así como las impresiones en la sociedad sobre su efectividad, en el siguiente capítulo se presentará un análisis de las opiniones y posiciones de diferentes sectores y personas con experiencia en materia de políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres y garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

Capítulo 4. Posiciones de diferentes sectores y actores sobre la implementación de los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales

En este cuarto capítulo se presenta un análisis de las entrevistas a profundidad realizadas a diversas personas con amplia experiencia en materia de políticas públicas, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, violencia de género en contra de las mujeres, ciberseguridad, activismo desde la sociedad civil, entre otras áreas. El objetivo de dichas entrevistas fue recabar sus opiniones y sugerencias respecto a la operación de los registros públicos de personas agresoras sexuales, particularmente el de la Ciudad de México, así como sus opiniones en cuanto a la eficacia, consecuencias y alternativas a este tipo de herramientas de política pública.

En este sentido, es importante recordar los tres objetivos del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México: constituir un mecanismo de prevención y protección ante los delitos de carácter sexual; facilitar la investigación e identificación de personas agresoras sexuales; y establecer acciones orientadas a evitar la comisión o reincidencia de delitos de índole sexual en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes en la Ciudad de México (Gobierno de la CDMX, 2019).

De acuerdo con la información presentada por el Gobierno de la Ciudad de México en el Segundo Informe Anual de la Declaratoria de Alerta por Violencia de Género de la Ciudad de 2021, el 86.1% de las víctimas de abuso sexual, el 84.4% de violaciones y el 89% de acoso sexual fueron mujeres, posicionando a la Ciudad de México en el tercer lugar a nivel nacional de incidentes de abuso sexual reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además de estas cifras, se destaca que el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México tiene poco más de un año de operación, por lo que aún no se cuentan con evaluaciones sobre la eficiencia en el avance para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue implementada esta herramienta. En virtud de ello y como parte de la presente investigación, se consideró relevante utilizar la metodología de entrevistas a profundidad para recabar insumos contribuyan a la formulación de recomendaciones de política pública, tanto para

la mejora del diseño y operación actual del registro de personas agresoras sexuales, así como para las discusiones ante un eventual establecimiento de un registro a nivel nacional o en otras entidades federativas.

4.1 Análisis de las entrevistas a profundidad

Durante el periodo de octubre de 2021 a julio de 2022 se realizaron ocho entrevistas a profundidad con diez personas expertas y consultoras en materia de género, atención a mujeres víctimas de violencia, funcionarias del Gobierno de la Ciudad de México, del Gobierno Federal, así como a personas de la sociedad civil.

Durante dichas entrevistas, se realizaron preguntas para conocer sus opiniones, puntos de vista y sugerencias, desde sus respectivas áreas de experiencia y trabajo, sobre el diseño, la implementación y funcionamiento de los registros de personas agresoras sexuales de mujeres; si consideran que este tipo de herramientas tiene algún beneficio y/o desventajas tanto en su implementación como en sus efectos; el involucramiento de movimientos feministas como MeToo o Yo Si Te Creo en la difusión de agresiones sexuales a mujeres en México; así los efectos y consecuencias laterales de los registros tanto en las víctimas como en las personas agresoras y sus familiares. De igual manera, se preguntó a las personas entrevistadas sobre su experiencia y conocimiento respecto a las políticas existentes a nivel nacional y local en materia de atención a víctimas y para atender, prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres en México. El cuestionario base utilizado para dichas entrevistas se encuentra en los anexos de este trabajo de investigación.

A continuación, se presenta una breve semblanza de las personas entrevistadas:

1. **Pamela Velázquez Zambrano**, Abogada Asociada del Círculo Feminista de Análisis Jurídico, egresada por la Universidad Iberoamericana de Puebla y actualmente estudia la maestría en la New York University en Estados Unidos.
2. **Martha Tagle Martínez**, feminista, política mexicana con cargos de representación política. Fue dos veces diputada federal y senadora. Actualmente se desempeña como consultora.

3. **Daniela**, alumna de licenciatura del Tec de Monterrey Campus Puebla, estudiante, feminista y activista. Ha brindado acompañamiento a sobrevivientes de violencia sexual y, en el Tec de Monterrey, ha colaborado con el Protocolo de Atención y Prevención de Violencia de Género de Tec.
4. **Oriane Stern**, alumna de licenciatura del Tec de Monterrey, Campus Santa Fe, fue presidenta y vicepresidenta de grupos estudiantiles feministas dentro del Campus Santa Fe, estuvo involucrada en el proceso de reforma del Protocolo de Género del Tec de Monterrey.
5. **Dulce Colin**, Directora General de Igualdad y Atención a la Violencia Género en la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.
6. **Nasheli Noriega**, Coordinadora Regional de Feminismos y Justicia de Género en Oxfam, la plataforma regional para América Latina y el Caribe. Anteriormente se desempeñó como Directora de Género en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y en el Consejo Nacional de Población (CONAPO).
7. **Isabela Serrano**, estudiante de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, activista y feminista. Es víctima sobreviviente de un delito sexual.
8. **Katia Vera**, consultora en género, nuevas tecnologías y derechos humanos en la Organización de Estados Americanos (OEA). Anteriormente trabajó en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en temas de prevención, política de prevención de violencia en términos como de comunicaciones, de igual manera estuvo en la Secretaría de Relaciones Exteriores trabajando en temas de política exterior y género, litigio estratégico de Derechos Humanos y género.
9. **Patricia Uribe**, Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), cuenta con experiencia en temas de género y salud.
10. **Paloma Ayala**, Directora de Seguimiento a la Política Nacional para Combatir la Violencia de Género del INMUJERES.

Es importante mencionar que, a lo largo del periodo de trabajo de esta investigación, se contactó a las legisladoras Lucía Trasviña (Morena) y Paloma Sánchez (PRI) para solicitar una entrevista y conocer a detalle el contenido y razonamiento detrás de sus respectivas propuestas para establecer un registro de personas agresoras sexuales a nivel nacional. No obstante, en el caso de

la Senadora Trasviña nunca se obtuvo respuesta, mientras que en el caso de la Diputada Sánchez no se pudo concretar la entrevista debido a su agenda de trabajo.

A continuación, se presenta un breve diagrama de las entrevistas y los principales temas abordados durante las mismas.

Figura 6. Diagrama de códigos por temas generados para el análisis de las entrevistas de profundidad realizadas



Fuente: Elaboración propia. 2022.

Para realizar el análisis de las entrevistas, se utilizó el programa de análisis de datos Atlas.Ti, el cual permitió sistematizar la información a través del establecimiento de códigos a modo de palabras claves, para identificar la relevancia de la información. En este sentido, los códigos establecidos se relacionaron con las ventajas y desventajas de contar con una herramienta de política pública como es el registro público de personas agresoras; los efectos y consecuencias de la difusión de la información a través de dicha herramienta tanto para las personas agresoras como para las víctimas y las familias de ambas personas; la violencia; los delitos sexuales cometidos; otras acciones para atender la violencia en contra de las mujeres; la operación de registro público; así como recomendaciones tanto para el seguimiento y evaluación del registro, así como en materia de políticas públicas en la materia.

A continuación, se presentan los 29 códigos, así como las respectivas definiciones establecidas para cada uno de los códigos o palabras claves generadas:

Tabla 4. Lista de códigos generados para el análisis de las entrevistas de profundidad realizadas

Código	Comentario
● Acciones para implementación nacional	Mención de acciones necesarias para una implementación a nivel nacional de un registro público de agresores sexuales. ^{{P} {SEP}}
● Causas de origen	Causas de origen de la violencia en contra de las mujeres en México. ^{{P} {SEP}}
● Consecuencias	Efectos y consecuencias de los registros públicos de personas agresoras, tanto en las víctimas, como en las personas agresoras y sus familiares. ^{{P} {SEP}}
● Datos	Los datos que se ingresan a la base de datos del registro público de personas agresoras sexuales.
● Denuncias públicas en redes sociales	Opinión sobre el impacto de la proliferación de denuncias públicas de delitos sexuales en redes sociales. ^{{P} {SEP}}
● Derechos humanos persona agresora	Opinión sobre la vulneración de los derechos humanos de la persona agresora al hacerse públicos sus datos personales en el Registro. ^{{P} {SEP}}
● Derechos humanos sobreviviente/víctima	Opinión sobre la vulneración de los derechos humanos de la persona sobreviviente del delito sexual con la existencia de un registro público. ^{{P} {SEP}}
● Desventajas Registro Público	Desventajas y/o puntos en contra que la entrevistada considera que tiene la existencia de un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres.
● Educación	Aspectos educativos del registro público de personas agresoras sexuales. ^{{P} {SEP}}
● Estigmatización/revictimización	Estigmatización y/o revictimización de las personas sobrevivientes de delitos sexuales por el hecho de ser víctimas. ^{{P} {SEP}}
● Evaluación y seguimiento RPAS CDMX	Información relativa a la evaluación y seguimiento actual o necesario del registro público de agresores sexuales de la CDMX. ^{{P} {SEP}}
● Impartición de justicia	Opinión sobre la situación de impartición de justicia en México, particularmente en casos de delitos sexuales. ^{{P} {SEP}}
● Involucramiento sociedad	Opinión sobre el nivel de involucramiento que debe tener la sociedad, particularmente mujeres, respecto a la existencia y operación de este tipo de registros. ^{{P} {SEP}}
● Movimientos feministas	Opinión sobre el impacto que generan los diversos movimientos feministas respecto a la denuncia de delitos sexuales y apoyo a las víctimas sobrevivientes. ^{{P} {SEP}}
● Objetivos RPAS CDMX	Entre los objetivos identificados están el generar conciencia en las mujeres y prevenir la incidencia y reincidencia de la comisión de delitos sexuales. ^{{P} {SEP}}
● Operación del RPAS CDMX	Opinión y/o comentarios respecto a la operación del registro público de agresores sexuales. ^{{P} {SEP}}
● Otros temas no contemplados	Temas relevantes mencionados en la entrevista que no fueron codificados, pero que su seguimiento y/o incorporación pueden enriquecer la investigación. ^{{P} {SEP}}
● Personas agresoras/agresores	Personas que han cometido algún delito/agresión de tipo sexual en contra de las mujeres. ^{{P} {SEP}}
○ Políticas públicas	Referencia a las políticas públicas en materia de género y atención a víctimas. ^{{P} {SEP}}
● Privilegios	Se refiere a los privilegios de cierto sector o grupo de la población sobre otro. ^{{P} {SEP}}
● Punitivo	Se interpreta como la visión de la impartición de la justicia que implica un castigo a la persona que comete delitos. Incluye visión punitiva, punitivismo. ^{{P} {SEP}}
● Recomendaciones RPAS CDMX	Presentación de recomendaciones para autoridades respecto a la operación del registro público de la CDMX. ^{{P} {SEP}}
● Recomendaciones/acciones complementarias atención víctimas	Presentación de acciones complementarias que se realizan o que se tienen conocimiento respecto a la atención a víctimas sobrevivientes de delitos sexuales. ^{{P} {SEP}}
● Registro Nacional de Personas Agresoras Sexuales	Opinión sobre las propuestas legislativas para establecer un registro público a nivel nacional. ^{{P} {SEP}}
● Registros públicos internacionales	Opinión y/o referencia a la existencia de otros registros públicos en el mundo. ^{{P} {SEP}}
● Relación redes sociales y justicia	Opinión de la entrevistada sobre el impacto que pueden tener las redes sociales en la impartición de justicia en México. ^{{P} {SEP}}
● Ventajas y/o beneficios Registro Público	Se presentan las ventajas y/o beneficios que la entrevistada considera que tiene la existencia de un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres. ^{{P} {SEP}}
● Víctimas y/o sobrevivientes	Personas que han sido víctimas y/o sobrevivientes de algún delito sexual. ^{{P} {SEP}}
● Violencia	Referencia a los diferentes tipos de violencia en el país, particularmente la que sufren las mujeres. ^{{P} {SEP}}

Fuente: Elaboración propia agosto 2022.

Como se puede observar, el establecimiento de estos 29 códigos, emanados de las entrevistas realizadas, permite identificar los principales temas abordados durante las entrevistas y

con 8 menciones, personas agresoras con 7 citas, ventajas y/o beneficios de los registros públicos con 6 referencias y causas de origen con 5 menciones. Adicionalmente, se registró que el código otros temas tuvo sólo dos citas vinculadas; no obstante, al tratarse de otros temas que no se tenían contemplados, no se considera relevante su conteo para los fines de este trabajo.

Llama la atención que los derechos humanos de las víctimas fuera uno de los códigos con menos referencias, pues, como se ha presentado a lo largo de este trabajo, la vulneración de los derechos humanos de las personas involucradas en los registros públicos de personas agresoras ha sido una de las principales críticas a esta herramienta. En cuanto al código con menos referencias, causas de origen de la violencia en contra de las mujeres en México, es importante destacar que este tema no fue planteado en las preguntas base de las entrevistas realizadas; sin embargo, se puede observar la importancia de entender las causas de origen de un problema como es la violencia de género en contra de las mujeres, para poder formular políticas públicas que atiendan este problema. Por ello, lo que se destaca de este código no es el bajo número de referencias en las entrevistas a comparación de otros códigos relacionados directamente a los registros públicos de personas agresoras y su operación, sino que, a pesar de ser un código generado por temas adyacentes al tema central, haya tenido más de un par de referencias en las ocho entrevistas realizadas.

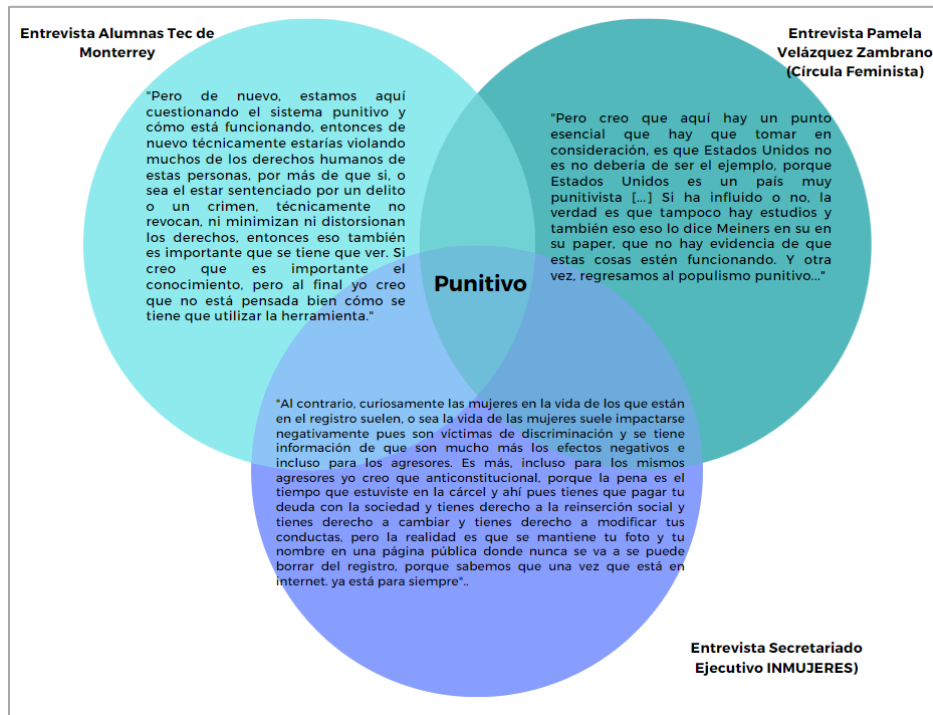
A continuación, se presentan dos esquemas sobre las coincidencias identificadas al momento de procesar los códigos emanados de las entrevistas realizadas:

Figura 8. Diagrama del código “Consecuencias”



Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas de profundidad realizadas 2021-2022.

Figura 9. Diagrama del Código “Punitivo”



Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas de profundidad realizadas 2021-2022.

4.2 Principales hallazgos encontrados

Tras analizar las entrevistas realizadas, se puede observar en primera instancia un desconocimiento sobre el objetivo real de la implementación del Registro Público de la Ciudad de México, pues salvo las funcionarias públicas, el resto de las personas entrevistadas mencionaron desconocer el funcionamiento exacto del Registro. Algunas de las personas entrevistadas desconocían que, para ingresar a una persona al registro era necesaria una sentencia condenatoria y la respectiva instrucción del registro de la persona agresora por parte del poder judicial. Se destaca, por ejemplo, la opinión de las jóvenes estudiantes, la víctima sobreviviente y la Consultora de la OEA, quienes mencionaron que ellas creían que con la denuncia ante las instancias legales se podía ingresar a una persona agresora en el Registro. En este sentido, se puede observar que la difusión de la puesta en marcha del registro y su operación ha sido inadecuada o ineficiente, lo cual fue confirmado por las funcionarias gubernamentales, tanto de la Secretaría de la Mujer de la Ciudad de México como del Secretariado Ejecutivo del INMUJERES, quienes afirmaron extraoficialmente que sus dependencias no se han involucrado completamente en la labor de difusión al estar en contra de la naturaleza punitiva de esta herramienta de política pública.

En cuanto a la operación del Registro de la Ciudad de México, se observó un gran obstáculo para su correcta implementación, la impunidad en México. Todas las personas entrevistadas coincidieron en que el índice de impunidad en el país es demasiado alto en términos generales y que, en cuanto a delitos sexuales, aún más alto. Dicha percepción de impunidad también contribuye a que las víctimas sobrevivientes de alguna agresión sexual decidan no denunciar, pues consideran que, a menos que su caso sea mediático, no recibirán la justicia que buscan. En este sentido, destaca la opinión de la exlegisladora Martha Tagle, quien mencionó que, con una correcta alineación de herramientas y con un rediseño del registro, se podría obtener información estadística valiosa que permitiría articular un mayor número de herramientas y políticas públicas para realmente atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres. De igual manera, Nasheli Noriega de OXFAM México, coincide en la ventaja y oportunidad que representa el Registro para la captura de datos, pues desde su experiencia como funcionaria pública, el registro de información y captura de datos para fines estadísticos suele ser muy básico y hasta deficiente en la administración pública mexicana.

Por ello, ambas personas coinciden en que, si ya se está recopilando cierta información del agresor y el delito cometido, ésta podría permitir identificar aún más a detalle las causas de origen de la violencia en contra de las mujeres y así, implementar acciones que busquen atender de raíz dichas causas de origen. Al contar con estadísticas sobre el tipo de violencia cometida, se podrán también diseñar o adecuar las políticas existentes, tanto en la Ciudad de México, como a nivel nacional, para garantizar que las mujeres vivan una vida libre de violencia.

No obstante, como está diseñado el Registro actual, todas las personas entrevistadas coincidieron en que pasará mucho tiempo para poder observar resultados en cuanto al objetivo de evitar la reincidencia de las personas registradas. En este sentido, hay que recordar que las personas registradas están detenidas y cumpliendo una sentencia en la cárcel, sentencias que van desde los diez hasta los treinta años de prisión, por lo que habrá que esperar al menos nueve años para iniciar un análisis sobre el efecto de disuasión de la reincidencia en las personas registradas.

Respecto al otro objetivo del Registro de generar conciencia en la población, particularmente en las mujeres respecto a las personas con las que se relacionan, destaca lo comentado tanto por las funcionarias del Secretariado Ejecutivo de INMUJERES (Patricia Uribe y Paloma Ayala) como de la exlegisladora Martha Tagle, pues la preocupación de la sociedad y de las mujeres en general no se centra en las personas que ya están en la cárcel, sino en todos las posibles personas agresoras, quienes ante la falta de denuncias en su contra o la impunidad que existe en el país, se encuentran libres en la calle y que continúan agrediendo a las mujeres. En este sentido, el Registro brinda una falsa percepción de seguridad a la población, pues éste sólo muestra un número de personas sentenciadas y en prisión por haber cometido delitos sexuales en contra de las mujeres, más no presenta información sobre el total de juicios en curso o denuncias recibidas.

De igual manera y en línea con los objetivos y operación del Registro, se observó tanto en la revisión de la literatura como en las entrevistas realizadas, que el Registro de la CDMX no cuenta con indicadores de seguimiento y evaluación en el corto y mediano plazo. Esta situación complica aún más la medición de la eficacia del Registro y el eventual cumplimiento de los objetivos para los cuales fue puesto en marcha. Como mencionó Dulce Colín, Directora General de Igualdad en la Secretaría de las Mujeres de la CDMX, a pesar de que el registro ya está operando, aún no se

han definido los indicadores de resultados y de impacto, cuestión que se debió de haber incluido en la planeación y desarrollo del Registro desde el inicio.

Durante las entrevistas, también se les preguntó a las personas participantes su opinión sobre las desventajas y efectos colaterales que consideran pudiera tener el Registro de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México. Una de las principales desventajas que todas las personas identificaron es el impacto negativo que pueden tener este tipo de herramientas respecto a las denuncias ante instancias legales correspondientes de los delitos sexuales cometidos. Como mencionaron las personas entrevistadas, gran parte de los delitos sexuales, principalmente la violación, el abuso sexual y el feminicidio suelen ser cometidos por personas cercanas o conocidas de las víctimas, principalmente sus familiares. Por ello, preocupa que, ante la publicidad de los datos personales de la persona agresora, las víctimas sobrevivientes decidan no denunciar para evitar represalias mayores hacia ellas o sus familiares, represalias que incluso pueden venir de la propia familia si el agresor pertenece a dicho círculo. Además de las represalias a las que las víctimas están sujetas, también está el hecho de la revictimización por parte de las autoridades del sistema de justicia penal. Todas las personas entrevistadas mencionaron la revictimización como una desventaja y consecuencia alarmante no sólo del registro público, sino también del proceso legal de denuncia en México. En este sentido, es importante mencionar que, aunque los datos de las víctimas en ningún momento son públicos, al menos a través del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, existe la percepción que, debido a la impunidad en el país, es altamente probable que los datos de las víctimas sean también públicos, exponiendo a las víctimas a comentarios revictimizantes por parte de la sociedad en general.

Otra desventaja mencionada por Nasheli Noriega (OXFAM México) e Isabella Serrano (víctima sobreviviente) versa sobre la operación propia del registro, pues consideran que la administración pública mexicana no cuenta con los conocimientos básicos en materia de igualdad de género, además de que son objeto de una sobrecarga de funciones, cuestión que puede afectar la alimentación de la base de datos del registro. Esto se debe a que, como mencionó Dulce Colín, se están utilizando los recursos humanos y materiales existentes ya en la administración pública de la Ciudad de México para mantener la operación del Registro, lo que sin duda implica una carga adicional laboral de los funcionarios.

Un tema que fue recurrente en las entrevistas fue el privilegio desde la perspectiva de que no todas las personas en México tienen acceso a internet. Por ello, el hecho de que el Registro Público esté disponible sólo para consulta a través del sitio web resulta una desventaja adicional que no ha sido considerada por las autoridades, cuestión que fue altamente mencionada por tanto por las alumnas del Tec de Monterrey, como por Nashieli Noriega y las funcionarias del Secretariado Ejecutivo del INMUJERES.

Respecto a las consecuencias o efectos colaterales de los registros públicos de personas agresoras sexuales en general, todas las personas entrevistadas coincidieron en lo ya expuesto por las y los diferentes autores mencionados en esta investigación; los efectos colaterales son mayores que los beneficios de los registros. Es importante destacar que, como mencionó Nasheli Noriega en su entrevista, toda acción de política pública, además de tener un impacto positivo en la población objetivo, invariablemente tendrá un impacto negativo en algún otro sector de la población. No obstante, es prioridad de los hacedores de política pública velar porque las consecuencias negativas sean los menos posibles.

En este sentido, las diez personas entrevistadas coincidieron en lo preocupante de la evidencia académica existente respecto a los efectos colaterales que tienen los registros públicos tanto en las víctimas, como en las personas agresoras y, un actor que no se contempla en la elaboración de estas herramientas, los familiares de ambas partes involucradas. Aunque uno de los objetivos de hacer pública la información de las personas agresoras es generar conciencia y la toma de mayores acciones de precaución en materia de seguridad por parte de las mujeres, la realidad es que, como mencionaron Pamela Velázquez Zambrano (Círcula Feminista), Dulce Colín, Patricia Uribe y Paloma Ayala, el acceso irrestricto al registro público expone a todas las personas involucradas a un escrutinio y estigmatización por parte de la sociedad, particularmente a través de las redes sociales como se ha visto recientemente en México. De igual manera, como menciona Pamela Velázquez Zambrano, se expone, por un lado, a las personas agresoras a un castigo permanente de la sociedad por haber cometido el o los delitos sexuales señalados. Por otro lado, también se expone a la familia del agresor al castigo de la sociedad por estar vinculada a un agresor sexual de mujeres, asumiendo en automático que la familia era cómplice de la persona agresora.

Este castigo social se considera permanente, pues una vez que la información es pública en internet, difícilmente desaparecerá de las redes nacionales e internacionales.

Otro elemento de preocupación mencionado durante las entrevistas por todas las personas es el efecto negativo del registro sobre la protección de los datos personales. Como se ha mencionado anteriormente, los datos de la víctima no son públicos en ningún momento, pero los de la persona agresora son públicos en el portal del Registro de la CDMX. De acuerdo con la información de operación del Registro disponible, se establece que los datos de la persona agresora estarán públicos en el Registro durante el tiempo que el juez estime pertinente, al concluir dicho periodo, deberían ser eliminados del mismo. No obstante, preocupa que dichos datos permanezcan públicos en otros sitios que repliquen la información del registro y que dicha información pueda ser usada para otros fines, incluso para fines vengativos. Esta situación en donde se replica la información por otros portales sucede en Reino Unido, en donde existe un portal de manejo y operación ciudadana (*Sex Offenders Database*) que replica la información disponible en los diversos portales de personas agresoras sexuales, pero dicha información está acompañada con diversos calificativos negativos y juicios de valor de las personas denunciantes, por lo que se percibe como un portal justiciero que exhibe y juzga socialmente a las personas sancionadas.

En este sentido, Katya Vera, Consultora de la OEA para temas de ciberseguridad y género, destacó durante su entrevista la falta de campañas en México particularmente sobre seguridad digital, lo cual puede ir acompañado de una grave vulneración al sistema digital gubernamental, tanto del Gobierno de la CDMX como del Gobierno Federal en general. De acuerdo con su experiencia, Katya señaló la vulneración de los derechos humanos como es la privacidad de la persona agresora, quien, al cometer un delito de carácter sexual, ya se encuentra pagando una pena establecida por el poder judicial correspondiente. No obstante, en este tema, también destacan las opiniones de algunas entrevistadas, quienes subrayaron el efecto educativo que puede tener la publicación de datos de la persona agresora a través del registro. Al respecto, tanto la exlegisladora Martha Tagle, Nasheli Noriega de OXFAM y la víctima sobreviviente Isabella Serrano coincidieron que, debido al contexto de violencia en contra de las mujeres que se vive actualmente en el país, es importante hacer pública la información de quienes agreden, para que las mismas personas, tanto víctimas como posibles personas agresoras y delincuentes, sepan que sí se está

impartiendo justicia y que las autoridades sí están actuando para hacer frente a la violencia en el país. Esta perspectiva se opone a su vez a las opiniones de las alumnas del Tec de Monterrey, Pamela Velázquez Zambrano de la Círcula Feminista, Dulce Colín de la Secretaría de Mujeres de la CDMX y de Patricia Uribe y Paloma Ayala del Secretariado Ejecutivo del INMUJERES, quienes consideran que no se puede generar conciencia sobre la población a través de una violencia demostrativa disciplinante, pues lo que esto hace en realidad es centrar la atención sobre las personas que ya fueron detenidas y que actualmente cumplen una sentencia condenatoria, y no sobre las personas que aún están cometiendo delitos en la vía pública o en la esfera privada de las mujeres.

El tema de la reinserción social por parte de las personas detenidas también fue mencionado en las entrevistas, pues al difundirse los datos personales de la persona detenida, se está vulnerando la posibilidad de que dicha persona pueda reinsertarse en la sociedad al concluir su pena. Adicionalmente, todas las personas entrevistadas coincidieron en que el sistema penitenciario en México, debido a la sobrepoblación que hay de personas detenidas en dichos centros, no brinda las herramientas necesarias a las personas detenidas para que, una vez que cumplan su sentencia, puedan reinsertarse en la sociedad adecuadamente. En este sentido, destacaron el enfoque punitivista del sistema judicial mexicano, el cual deriva en alta población de personas privadas de su libertad y, en el caso de las personas agresoras sexuales de mujeres, se les expone a un castigo y exhibición ante la sociedad por los delitos cometidos en contra de las mujeres. Sobre este último punto, se pudo observar dos vertientes de opiniones, por un lado, nueve de las diez personas entrevistadas reiteraron la preponderancia del respeto de los derechos humanos de todas las personas independientemente de su estatus como persona agresora de mujeres. Por el otro lado, destaca la perspectiva de la víctima sobreviviente, quien destacó que, a pesar de tener derechos, la persona agresora es la última persona en la que se debería de pensar respecto a protección y posibles efectos negativos del registro.

Finalmente, otro tema que se preguntó a las personas entrevistadas fue la posible implementación de un registro a nivel nacional, pues a la fecha hay dos iniciativas propuestas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, para su implementación a nivel en todo el país. Aunque aún no se han discutido estas propuestas en cualquier recinto, sí se ha encontrado

información sobre la posibilidad de que otros estados comiencen a replicar esta herramienta, con el objetivo de atender la violencia en contra de las mujeres en los estados y municipios.

Al respecto, salvo Pamela Velázquez Zambrano y las alumnas del Tec de Monterrey quienes consideraron desafortunado establecer un registro a nivel nacional por todas las implicaciones que ya se mencionaron, el resto de las personas entrevistadas mencionaron que para poder establecer un registro nacional primero es necesaria la homologación de los 32 códigos penales estatales respecto a los diferentes tipos de delito sexual que se comenten, así como homologar las respectivas penas por la comisión de dichos delitos. Se observó que algunas de las entrevistadas consideraron que también podría explorarse primero instrumentar los registros a nivel estatal y que posteriormente éstos se articularan en uno a nivel nacional. De esta manera, se podría garantizar que los registros estén comunicados y alimenten de manera simultánea el registro nacional. No obstante, es importante destacar que todas las personas entrevistadas coincidieron en la importancia de incorporar a las mujeres sobrevivientes, a los familiares de las víctimas, colectivos de derechos humanos y otros grupos de interés en el diseño y desarrollo de cualquier esquema de operación de un registro de personas agresoras sexuales, pues en el caso del de la Ciudad de México no se contó con la participación de víctimas.

Algunos otros temas que se tocaron en las entrevistas versaron sobre el papel que juegan las redes sociales en la impartición de justicia por parte de la sociedad civil y la importancia de que para garantizar que las víctimas tengan justicia, no se puede sustituir el proceso legal existente, mismo que se detona a través de las denuncias ante los ministerios públicos. De igual manera, se solicitó a las personas entrevistadas recomendaciones y acciones de política pública para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, información que sirvió para el enriquecimiento de las recomendaciones y comentarios finales de este trabajo de investigación. La discusión de dichos temas da lugar para investigaciones subsecuentes que permitirían profundizar en las causas y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres.

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, la falta de un diseño coherente en materia de política pública del Registro de la Ciudad de México es de gran preocupación, pues se percibe como una herramienta basada en la perspectiva punitiva del sistema de justicia penal mexicano y

no en una visión de derechos humanos y garantías individuales. Por ello, preocupa que el Registro de Personas Agresoras vulnere los derechos humanos no sólo de las personas registradas, sino también de las víctimas y sus familiares, pues la publicidad de datos personales, así como la estigmatización de las personas registradas restringe su posibilidad de una verdadera reinserción social al momento de concluir con la pena impuesta.

En este sentido, se han identificado áreas de oportunidad de mejora del funcionamiento del Registro actual de la Ciudad de México, mismas que serán abordadas en el siguiente capítulo a manera de recomendaciones tanto para el funcionariado de la Ciudad de México, como para una posible implementación de este tipo de herramientas en otras entidades de la Federación, así como a nivel nacional.

Capítulo 5. Recomendaciones en materia de políticas públicas

Tras analizar la información obtenida a través de la revisión de la literatura existente en la materia, así como a través de las entrevistas de profundidad realizadas, en este capítulo se presentan algunas recomendaciones en materia de política pública que versan sobre la operación actual del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México, así como recomendaciones generales en caso de que avancen las discusiones en el Poder Legislativo para un eventual establecimiento de un Registro Público de Personas Agresoras Sexuales a nivel nacional. Es importante destacar que estas recomendaciones se realizan a partir de los insumos recabados durante las entrevistas a profundidad realizadas, así como a través del análisis de la documentación académica existente respecto a la existencia y operación de los registros de personas agresoras sexuales.

5.1 Recomendaciones sobre el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México

Tras revisar toda la evidencia académica y siguiendo algunos de los comentarios de las personas entrevistadas, la recomendación más obvia podría ser eliminar el Registro Público de la Ciudad de México. La realidad es que dicha herramienta está operando y está presentando información de las más de doscientas personas que han sido detenidas y sentenciadas por haber cometido un delito de carácter sexual en contra de una o varias mujeres en la Ciudad. Además, al ser una de las once acciones presentadas por el Gobierno de la Ciudad de México como parte de la activación de la Alerta de Género en la Ciudad, difícilmente podría ser eliminada de tajo. No obstante, a poco más de un año de operación, se considera oportuno revisar la instrumentación y operación actual del registro para identificar áreas de oportunidad que permitan que la herramienta arroje resultados en línea con los objetivos establecidos.

Para ello, es importante que se identifiquen y establezcan indicadores de gestión e impacto, que permitan medir, más allá del número de personas sancionadas, la efectividad del Registro. A continuación, se presentan ejemplos de los indicadores que se podrían establecer para la evaluación del Registro Público:

- **Incorporación de la perspectiva de derechos humanos y de la perspectiva de género en los protocolos de atención de las personas registradas.** La incorporación de este indicador permitirá observar que los trabajos del registro de personas agresoras estén apegados a los principios de derechos humanos y de igualdad de género que el Gobierno de México ha aceptado, ya sea por formar parte de instrumentos internacionales en la materia o por su incorporación en la normativa mexicana vigente.
- **Tipos de delitos de carácter sexual cometidos por las personas agresoras y sus respectivos porcentajes.** El mapeo de la incidencia de los delitos sexuales cometidos permitirá identificar tendencias para el fortalecimiento de las políticas públicas actuales en materia de seguridad pública; prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres; salud pública; entre otras.
- **Tasa de reincidencia de las personas registradas.** Existe la posibilidad de que las personas registradas hayan cometido previamente algún otro tipo de delito de carácter sexual, por lo que es importante identificar aquellas personas que ya habían sido detenidas y sentenciadas, a fin de identificar patrones de reincidencia.
- **Número de mujeres víctimas de las personas agresoras.** El conocer la cifra de mujeres que han sido agredidas por las personas registradas, permitirá también obtener información sobre la prevalencia de la violencia de género en contra de las mujeres, así como tener un panorama de las mujeres que fueron violentadas por las personas ya detenidas.
- **Número de visitas al registro.** Este indicador permitirá analizar si el registro es realmente utilizado por la población, así como sentar precedente en caso de que no sea utilizado para ponderar su eliminación.

Para lograr este cometido, se recomienda incluir en el proceso de revisión a personalidades y a los actores con experiencia en la protección de los derechos humanos, colectivos de víctimas sobrevivientes, así como de familiares de víctimas y, así como de personas privadas de su libertad. Se considera importante la incorporación de estos sectores de la sociedad civil para recopilar sus perspectivas y experiencia y poder garantizar así que las víctimas tengan un verdadero acceso a la justicia. Adicionalmente, se considera que, tras más de un año de operación, el Registro de la Ciudad debería contar con suficiente información estadística que sería de gran valor no sólo para la evaluación de la operación del Registro, sino también para la identificación de causas de origen

de la violencia, tendencias en la comisión de ciertos delitos y así generar políticas públicas más robustas y fundamentadas con datos duros generados a raíz del propio Registro.

Una segunda recomendación es garantizar que la operación del registro esté realizada por personas con el conocimiento necesario informático legal, de derechos humanos y con perspectiva de género, para garantizar el principio *pro-persona* de todas las personas sentenciadas y sus víctimas. En este sentido, será importante la revisión de los códigos y programas informáticos para garantizar la protección de los datos personales de las personas registradas y evitar así fugas de información. Por ello, también se recomienda analizar la posibilidad de que la información del Registro no sea pública, o bien, contenga candados adicionales que imposibiliten el desvío de la información personal con fines vengativos. A pesar de que uno de los objetivos del Registro es que la información sea pública para generar conciencia en la población, como se ha mencionado anteriormente, la preocupación de la sociedad ya no está centrada en las personas que ya fueron detenidas y sentenciadas, sino en todas aquellas personas agresoras que siguen libres cometiendo delitos sexuales en contra de las mujeres. Un ejemplo de un banco de información de acceso restringido es el BANAVIM, el cual presenta al público sólo la información estadística sobre los casos sentenciados y aquellos aún en proceso de definición, pero el resto de la información detallada sobre el expediente, las víctimas y las personas agresoras se encuentra para uso exclusivo del funcionariado público de las instancias administrativas correspondientes.

Para garantizar que el funcionariado público que opera el Registro de la CDMX cuente con los conocimientos necesarios en derechos humanos y perspectiva de género, es importante la capacitación constante del personal, por lo que también se deberán destinar recursos para asegurar que las capacitaciones impartidas estén actualizadas en estas materias. Por ello, se deberá planear sesiones de capacitación periódica y de manera constante, para poder reforzar los conocimientos adquiridos y evitar vulneraciones a los derechos humanos de las personas que manipulan el Registro.

Como tercera recomendación se presenta el articular el Registro Público con otras herramientas y políticas públicas ya existentes, que permitan la implementación de acciones de prevención y atención oportuna de la violencia en contra de las mujeres. Por ejemplo, se debería

articular las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género (LUNAS) que ya tiene en operación la Ciudad de México con la información que recopila el Registro Público. Como se mencionó anteriormente, las LUNAS son unidades en las alcaldías de la Ciudad en donde se brinda atención y apoyo de diversa índole a las mujeres que sufren algún tipo de violencia, por lo que la identificación temprana de personas agresoras o posibles personas agresoras sexuales de mujeres puede contribuir más a la prevención y atención temprana de la violencia en contra de las mujeres.

El Gobierno de la Ciudad de México presentó once acciones como parte de la emisión de la Alerta de Género en la Ciudad den 2019, pero se observa que, hasta el momento, éstas no están articuladas entre sí. Por ello, se considera fundamental hacer una revisión de las acciones y una identificación de áreas de conexión entre ellas para garantizar a todas las mujeres que viven y transitan por la Ciudad de México una vida libre de violencia. Otro ejemplo de articulación entre las acciones de la Alerta de Género podría ser la vinculación del Registro de Personas Agresoras Sexuales con el Banco de ADN contra delitos sexuales. Dicho Banco aún está en desarrollo, por lo que será importante garantizar que la información recabada en dicho Banco se alimente con la información contenida en el Registro y viceversa, lo que sin duda alguna contribuiría a la investigación y solución de muchos casos de violencia en contra de mujeres que aún se encuentran en proceso. En este sentido, se reitera la importancia de que la información que recopile el futuro Banco de ADN sea de uso exclusivo de las autoridades gubernamentales y judiciales y no de consulta pública para evitar un mal uso de ésta.

Una última recomendación en materia de política pública, quizá la más integral y complicada, está relacionada con la reinserción social. Tras escuchar a las personas expertas entrevistadas y revisar diversos artículos académicos, se puede observar una imperante necesidad de que se doten de herramientas y conocimientos a las personas privadas de su libertad para garantizar su reinserción en la sociedad una vez cumplida su pena condenatoria. Para ello, se considera importante la incorporación de programas de educación sobre derechos humanos, perspectiva de género, capacitación laboral, así como de un acompañamiento y seguimiento profundo de las personas agresoras sexuales. Dicho acompañamiento no implica el incrementar el número de custodios, sino de tener personal capacitado en materia de salud, cuestiones legales,

derechos humanos, fortalecimiento de capacidades e incluso atención psicológica para que las personas agresoras entiendan el efecto y consecuencias de sus acciones en contra de las mujeres.

5.2 Recomendaciones sobre un eventual Registro Público de personas agresoras a nivel nacional

Al igual que en la sección previa, a continuación, se presentan algunas recomendaciones respecto al inicio de discusiones para el establecimiento de un registro público de personas agresoras sexuales a nivel nacional. Es importante destacar que dicha discusión no se ha presentado, a pesar de que tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados recientemente se han presentado iniciativas de Ley en este tenor. No obstante, las recomendaciones aquí presentadas se realizan con el objetivo de que las y los legisladores tengan elementos a su consideración en caso de que se detonen las conversaciones en la actual legislatura parlamentaria.

Al igual que en el caso del Registro de la Ciudad de México, se considera de suma importancia la incorporación de representantes de todos los sectores y actores clave de la sociedad en la discusión y diseño de un Registro Nacional de Personas Agresoras Sexuales. Es decir, es necesario que las y los parlamentarios incluyan a las víctimas sobrevivientes, a sus familiares, a expertos en derechos humanos, para que, por un lado, se conozcan todos los puntos de vista y opiniones sobre este tipo de herramientas de política pública y, sobre todo, se tengan elementos precisos sobre las demandas de las mujeres en materia de protección de sus derechos humanos, ello en conformidad con lo estipulado en la Ley General de Víctimas de México (2013).

En este sentido, es importante que se escuche a las mujeres que han sobrevivido la comisión de delitos sexuales, a fin de conocer sus necesidades, sus preocupaciones y, sobre todo, saber cuáles son los elementos que ellas necesitan para garantizar su derecho al acceso a la justicia y a la reparación del daño. Al abrir los espacios a las víctimas, se abre la posibilidad de explorar otras herramientas de política pública que sean más coherentes con la protección de los derechos humanos, que garanticen ese tan anhelado acceso a la justicia y que incluso se exploren otras alternativas al sistema punitivo actual, como es la justicia restaurativa. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) la justicia restaurativa es un proceso alternativo en el que participan las partes involucradas (delincuente, víctima, sociedad,

instituciones gubernamentales y autoridades) en la solución de los conflictos y así reducir las consecuencias negativas del hecho (ONUDD, 2006). Por su parte, la Ley General de Víctimas establece en el artículo 20 que las víctimas podrán optar por la solución de conflictos a través de la justicia alternativa (o restaurativa) si esa es su decisión a fin de garantizar la reparación del daño, la no repetición y la reconciliación de las partes (Cámara de Diputados, 2013).

Se considera que la justicia restaurativa es un proceso que puede ser considerado para la atención de ciertos delitos, especialmente porque no se puede aplicar el mismo proceso por igual a todos los casos de violencia sexual y a todas las víctimas. En este sentido, Erica Meiners y Judith Levine (2020) hacen especial énfasis en la incorporación de la justicia restaurativa como una alternativa para hacer frente a la violencia sexual, al tiempo de transformar a la sociedad en una sociedad más justa y pacífica. De manera particular, la justicia restaurativa puede funcionar considerablemente en la prevención de la violencia de género en contra de las mujeres, si se le diera el seguimiento puntual a las primeras señales de violencia o agresiones que sufren las mujeres, tanto en la esfera pública como la privada. De esta manera, también se podría prevenir el ingreso de una persona agresora al Registro Público, pues se habría atendido de manera preventiva el escalamiento de las agresiones hacia la mujer. En este sentido, se podría optar por el registro de la persona en la base de datos concerniente en aquellos casos en los que se trate de una persona que reincide en las agresiones sexuales, o bien, en aquellos casos en que la escalada de violencia culmina en violaciones sexuales y feminicidio.

Una segunda recomendación que fue ampliamente mencionada por las personas entrevistadas al momento de preguntarles sobre la implementación a nivel nacional versa sobre la importancia de homologar los conceptos de los delitos sexuales y sentencias correspondientes en las 32 entidades federativas y a nivel federal. Esta homologación es fundamental para garantizar que las interpretaciones de los delitos por parte de las autoridades ministeriales sean por igual en cualquier entidad del país y se garantice la una protección por igual de las mujeres a lo largo del país. No obstante, como lo mencionó la exlegisladora Martha Tagle, la homologación de dichas interpretaciones es una tarea que requiere de mucho tiempo y consenso por parte de las legislaturas estatales. En este sentido, me gustaría destacar que la exlegisladora mencionó que en la legislatura pasada se dejó trabajada una iniciativa para iniciar con la homologación en el Código Penal Federal,

por lo que sería importante que, antes de detonar un proceso de discusión sobre un registro nacional, se pudiera retomar esta propuesta que podría sentar las bases para una homologación de definiciones, conceptos y delitos de tipo sexual en contra de las mujeres.

De igual manera, es importante que se garantice una correcta coordinación y comunicación entre las diversas instancias cuyo trabajo se vincularía con la operación del registro público, a fin de garantizar que dicha operación sea de manera estructurada y coherente, al tiempo que se asegure que la información recopilada está debidamente procesada y trabajada en tiempo y forma por los funcionarios públicos participantes. Al garantizar una correcta coordinación, se puede evitar que las dependencias o instancias administrativas y judiciales dupliquen el trabajo realizado y se genere una carga de trabajo adicional a la ya existente. Por ello, es importante que en eventual diseño y desarrollo de la herramienta se revisen las funciones de cada dependencia, para garantizar que el trabajo realizado sea acorde a sus responsabilidades y que no se dupliquen las funciones.

En línea con la segunda recomendación, la tercera sugerencia versaría sobre la importancia de revisar las iniciativas de ley y políticas públicas y herramientas ya existentes que contribuyan a erradicar la violencia en contra de las mujeres. Como se mencionó en capítulos anteriores de esta investigación, a nivel federal pero también a nivel estatal, México cuenta con diversos planes, programas y acciones que, de garantizarse su continuidad y operación a máxima capacidad, podrían rendir muchos más frutos en la prevención, atención y erradicación de la violencia en contra de las mujeres. En este sentido, es fundamental que se articulen con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, la cual es el eje rector de la política nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra de las mujeres. De igual manera, se debe articular con el Modelo Integral de Prevención de la violencia, elaborado por el INMUJERES recientemente, el cual presenta acciones para prevenir la violencia de género en contra de las mujeres desde una fase inicial y en cuatro niveles: individual, relaciones cercanas, la comunidad y la sociedad.

Además, a nivel federal, México cuenta con herramientas que ya están operando para el registro y generación de datos e información sobre la violencia de género en contra de las mujeres. Muestra de ello es el Registro Nacional de Víctimas, establecido en el Capítulo V de la Ley General

de Víctimas, el cual es una herramienta para garantizar que las personas que han sido víctimas accedan a los mecanismos de ayuda, atención, asistencia, acceso a la justicia y reparación del daño, tal y como lo establece el artículo 98 de la Ley (Cámara de Diputados, 2013). También se cuenta con el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), el cual registra toda la información de las mujeres que han sido víctimas de algún tipo de violencia con el objetivo de identificar y dar seguimiento, a través de acciones de las autoridades gubernamentales, para salvaguardar la integridad de dichas mujeres (BANAVIM, 2022).

Es decir, México ya cuenta con registros nacionales de víctimas y de mujeres víctimas de violencia que recopilan la información de todas las instancias involucradas para dar atención puntual a las mujeres que han sufrido cualquier tipo de violencia, incluyendo la sexual. Por ello, se considera primordial retomar el trabajo del BANAVIM, mejorarlo y fortalecerlo, pues el Banco ya está en operación y se alimenta gracias a la articulación y cooperación de todas las instancias locales y nacionales que, desde el ámbito de sus competencias, brindan atención a las víctimas. Se destaca el formato de la presentación de información del BANAVIM, el cual tiene un sitio web de acceso público para cualquier usuario, a quien se le presenta información meramente estadística, resultando en un espacio para comprender la operación del Banco de datos. Todos los datos de los casos, expedientes, víctimas, personas agresoras y delitos son de uso exclusivo interno para los funcionarios acreditados ante el BANAVIM. De esta manera, se garantiza la protección de los datos personales de todas las personas involucradas en los casos de violencia en contra de las mujeres.

Como cuarta recomendación, se propone el utilizar las herramientas existentes para la generación de más información estadística que permita tener elementos claros sobre cómo se desarrolla la violencia en contra de las mujeres en el país, con el objetivo de que cualquier política pública y herramienta nueva que se proponga atienda debidamente cada una de las distintas causas de origen de la violencia en contra de las mujeres. En este sentido, el Registro Nacional de Víctimas y el BANAVIM ya generan informes estadísticos que son fundamentales para alimentar dichas políticas públicas pues además de recopilar información sobre los perfiles de las víctimas, también lo hacen sobre las personas agresoras, tipo y modalidad de violencia, medidas cautelares otorgadas,

factores de riesgo (BANAVIM, 2022). Tal como lo mencionaron la exlegisladora Martha Tagle, Nasheli Noriega de OXFAM, Dulce Colín de la SEMUJERES y Patricia Uribe y Paloma Ayala del Secretariado Ejecutivo del INMUJERES, el contar con esta información estadística es fundamental para poder continuar diseñando políticas y programas coherentes que atiendan las necesidades de seguridad de las mujeres, más allá de cumplir con números de personas sentenciadas y evidenciarlas públicamente.

Respecto a este último punto, se considera importante destacar una cuestión que fue mencionada por las personas entrevistadas respecto a la impartición de la justicia. Acciones como el establecimiento de un registro público de personas agresoras sexuales pueden no ser efectivas si se concentran sólo en números de personas sentenciadas, pues el actual sistema de justicia penal mexicano es ineficiente y el número de sentencias condenatorias suele ser demasiado bajo en comparación al número de denuncias presentadas y aún más bajo respecto al número de delitos de carácter sexual cometidos y reportados. En este sentido, el vincular la efectividad del registro al número de personas sentenciadas no será satisfactorio pues, como se pudo observar en las cifras presentadas, a agosto de 2022 sólo se contaba con 355 personas registradas. De ahí la importancia de la recomendación, de contar con indicadores de gestión e impacto robustos y coherentes que permitan medir la efectividad del registro en la prevención, reducción y erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres.

Al igual que en el apartado anterior, la última recomendación a nivel nacional es la más robusta y complicada de implementar, pues versa sobre la importancia de contar con programas integrales que contribuyan a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en general en el país, pero sobre todo en contra de las mujeres. En este sentido, es importante destacar que, en noviembre de 2021, el INMUJERES presentó justamente un Modelo Integral de Prevención Primaria de Violencias en contra de las Mujeres, el cual busca sentar las bases para modificar patrones socioculturales arraigados en la población y que son una de las causas de origen de la violencia en contra de las mujeres en el país (INMUJERES, 2021). Lamentablemente, se percibe poca difusión de dicho Modelo Integral, situación que puede ser atribuida a que el Modelo se desarrolló y presentó en el marco de la Pandemia por COVID-19 en todo el mundo. Por ello, se considera importante que se retome la difusión de dicho Modelo para conocimiento de todas las

instancias gubernamentales y de la sociedad en general, para hacerles partícipes de este cambio de patrones socioculturales que fomentan la violencia en contra de las mujeres.

El incorporar dicho Modelo en las prácticas gubernamentales, pero también en la educación, en los ámbitos público, privado y político de la sociedad contribuirá a generar un cambio permanente en las dinámicas entre las personas y en la sociedad en general. En este sentido, es importante tener presente que la efectividad e impacto de un Modelo como el desarrollado por el INMUJERES, requiere de tiempo, por lo que es importante que cualquier acción y política pública implementada sea desarrollada con perspectiva de largo plazo, es decir, transexenal y sin perspectivas de partidos o corrientes políticas, pues sólo de esa manera se puede garantizar una continuidad en los impactos positivos que generen dichas herramientas para garantizar el acceso a una vida libre de violencia por parte de las mujeres en México.

En este sentido, es importante que el Modelo Integral también sea acompañado de programas de educación a todos niveles que garanticen la eliminación de juicios de valor, prejuicios, costumbres y estereotipos en función del género de la persona. Este acompañamiento garantizaría que no sólo las nuevas generaciones de niñas, niños y adolescentes, sino también sus familiares internalicen los impactos negativos de dichos juicios de valor y modifiquen sus conductas y comportamientos negativos hacia las mujeres, así como hacia las personas con otras identidades de género. Esta sugerencia coincide con los comentarios de las personas entrevistadas, quienes consideraron fundamental el invertir y fortalecer la educación en México en materia de derechos humanos, perspectiva de género, salud sexual y reproductiva, con el objetivo de erradicar desde la infancia aquellos patrones y estereotipos de género.

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo de recomendaciones, tanto en el caso del registro actual de la Ciudad de México, como ante una posible discusión para un registro de personas agresoras sexuales a nivel nacional, se considera fundamental la incorporación de las diversas voces de la población en el diseño de cualquier política pública, particularmente de las poblaciones objetivo para las cuales se pretende diseñar dichas herramientas. De igual manera, se considera importante una revisión del registro actual de la Ciudad de México para garantizar que

se respeten los derechos humanos de las víctimas, pero también de las personas agresoras y sus familiares, a fin de evitar consecuencias más graves en la vida de dichas personas.

Si bien es cierto que toda acción gubernamental, plan, programa y política pública tendrá un efecto colateral o un impacto en la vida de las personas, es importante que se garantice el principio *pro-persona* y que se vele por los derechos humanos de todas las personas, es decir, de las poblaciones objetivo, de las víctimas, de los delincuentes, de sus familiares, así como de otros sectores de la población no contemplados. Por ello, es importante que toda acción de gobierno se realice con pleno apego al respeto y protección de los derechos humanos y una perspectiva de género, tal y como lo establece nuestra Constitución en su artículo primero. Sin duda alguna, este es el principal reto en materia de políticas públicas en México, pues se observa que, en ocasiones, se emiten o proponen políticas públicas con fines políticos y partidistas, dejando de fuera el objetivo de las mismas, que es el garantizar que todas las personas gocen plenamente de sus derechos y que tengan una mejor calidad de vida.

Comentarios finales

Con el presente trabajo de investigación, se buscó aportar información que abone a la discusión sobre el desarrollo y evaluación de políticas públicas y sus herramientas para atender uno de los principales problemas que aquejan a la sociedad mexicana, la violencia en contra de las mujeres. En este sentido, se analizó el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de Mujeres de la Ciudad de México como una de las once acciones que ha implementado el Gobierno de la Ciudad para prevenir, atender, sancionar y erradicar dicha violencia, particularmente ante la violencia generalizada contra de las mujeres en el país y ante el surgimiento de propuestas en el Poder Legislativo mexicano para crear un registro de personas agresoras a nivel nacional.

La intención de establecer un registro en la Ciudad de México provino de replicar el sistema de registros de personas agresoras sexuales de Estados Unidos; por ello, es importante destacar que, como mencionan las y los autores referenciados en esta investigación, a pesar de tener varias décadas en operación, a la fecha existe muy poca investigación académica sobre el efecto de contención que pueden tener este tipo de herramientas públicas. Además, vale la pena recordar que, en la mayoría de los casos internacionales de registros públicos de personas agresoras sexuales presentados, dichas plataformas van acompañadas de otras herramientas como son los sistemas de notificación vecinal, las alertas a través de mensajes de texto y, en algunos casos, un sistema de acompañamiento para las personas agresoras que les permita una reinserción en la sociedad una vez concluida su pena tanto en la cárcel como en el registro público; acompañamiento que no fue implementado en el caso mexicano.

Adicionalmente, se considera importante destacar la gran coincidencia de las y los investigadores presentados, los efectos colaterales que han tenido los registros de personas agresoras sexuales sí han sido identificados a través de sus investigaciones, siendo mucho más dañinos tanto para las personas registradas, como para sus víctimas sobrevivientes y sus familiares. Por ello, es importante destacar la importancia de que las personas hacedoras de políticas públicas deben entender el contexto del país, estado o región en la cual pretenden implementar una política pública, pues replicar tal cual una política pública extranjera puede ocasionar problemas mayores o bien, que la política pública sugerida no sea satisfactoria.

En este sentido, también es importante poner en consideración las críticas de teorías feministas y abolicionistas, expuestas por Erica Meiners, Rita Segato y Lucía Núñez, respecto a dos temas. El primero, la permanencia de una perspectiva punitivista en el sistema penal, en este caso en el mexicano, en el cual se percibe un incremento en el número de delitos y duración de las penas y sanciones, pero que, hasta la fecha, han tenido poco efecto en la reducción de tasas de incidencias delictivas ante la falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas sobrevivientes. En segunda instancia, la importancia de integrar otras alternativas o mecanismos de solución a los conflictos, como es la justicia alternativa o restaurativa. Las Leyes de Víctimas tanto nacional como de la CDMX ya consideran estos mecanismos de solución, no obstante, no han sido considerados y difundidos a cabalidad, tal vez porque estadísticamente no arrojan los mismos números que las personas detenidas y sentenciadas. Nuevamente, la visión punitivista y de violencia demostrativa que tiene nuestro sistema de justicia penal prepondera al momento de proponer iniciativas de ley para atender problemas que aquejan a la sociedad mexicana.

Como se menciona en esta investigación, uno de los principales efectos que tienen este tipo de registros es someter a la persona registrada a un castigo social, no sólo a dicha persona sino también a sus familiares y las víctimas, más allá de generar conciencia en la población, particularmente las mujeres sobre el posible riesgo de relacionarse con eventuales personas agresoras sexuales. De igual manera, es importante ponderar si el castigo social es suficiente para que las personas dejen de agredir a las mujeres, pues como se puede ver en otros casos de registros en México, no lo es. Muestra de ello es el registro de violencia política del INE, el cual, desde su establecimiento en 2020 a la fecha, tiene registradas y sancionadas a más de 200 personas por haber cometido violencia política en contra de las mujeres; no obstante, se puede observar casos de funcionarios públicos con hasta once agresiones registradas y quienes permanecen en sus cargos a la fecha, pues las sanciones fueron simbólicas como disculpas públicas o un pronunciamiento en la página del INE. En este caso en particular, la evidencia pública y exposición a un castigo social, no es suficiente para evitar la reincidencia por parte del agresor.

Finalmente, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, México como país y la Ciudad de México en particular, cuentan con un amplio andamiaje institucional que se ha fortalecido a lo largo de los años con diversas políticas públicas e instrumentos para prevenir,

atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres y niñas, pero falta una articulación efectiva entre todos los esfuerzos existentes para dar ese paso necesario a la efectividad de todos los planes, programas y políticas públicas existentes. Por ello, se considera fundamental que, en primera instancia se haga una evaluación detallada de las políticas y herramientas existentes en la materia, a fin de identificar aquellos vasos comunicantes que se han roto o no se han vinculado y centrar los esfuerzos en fortalecer el trabajo ya existente para garantizar que tengan un impacto positivo en la vida de las mujeres y, por lo tanto, de la sociedad mexicana.

Si bien es importante visibilizar la actuación en contra de las personas agresoras sexuales, la preocupación actual de muchas mujeres no radica en aquellas personas agresoras que ya están detenidas, sino en la exposición a todas aquellas potenciales personas agresoras que siguen libre en la calle, cometiendo más delitos y agresiones sexuales, pues el acceso a la justicia de manera pronta y expedita es una tarea pendiente en el sistema judicial mexicano. Esta sin duda, es la gran asignatura pendiente en México, un sistema de justicia penal efectivo, que proteja por igual a todas las personas, pero dejando de lado la visión punitivista que continúa caracterizando al sistema mexicano.

Fuentes bibliográficas

- Agencia de Información Paraguaya. (2020). *Ejecutivo crea registro nacional de agresores sexuales y un banco genético*. Recuperado de: <https://www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-crea-registro-nacional-de-agresores-sexuales-y-un-banco-genetico/>
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1983). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Recuperado de: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- American Psychological Association (2000). *Sexual abuse. Adapted from the Encyclopedia of Psychology*. Recuperado de: <https://www.apa.org/topics/sexual-assault-harassment>
- The American College of Obstetricians and Gynecologists (2019). *ACOG Committee Opinion, number 777. Sexual Assault. Vol. 133, No. 4*. Recuperado de: <https://www.acog.org/-/media/project/acog/acogorg/clinical/files/committee-opinion/articles/2019/04/sexual-assault.pdf>
- Brewster, M. P., DeLong, P. A., & Moloney, J. T. (2013). *Sex Offender Registries: A Content Analysis*. *Criminal Justice Policy Review*, 24(6), 695–715. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0887403412459331>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013). *Ley General de Víctimas*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112957/Ley_General_de_Victimas.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Capítulo Quinto. Femicidio. Artículo 325*. Contenido en Título Decimonoveno. Delitos contra la vida y la integridad corporal del Código Penal Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). *Capítulo I. Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación. Artículos 259 bis, 260 y 265.* Contenido en Título Decimoquinto. Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual del Código Penal Federal. Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021). *Plantea el PRI la “Ley Quemón” para crear registro de agresores sexuales y deudores alimentarios.* Nota de prensa no. 1155, publicada el 24 de noviembre de 2021. Recuperado de:

[http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Noviembre/24/1155-Plantea-el-PRI-la-Ley-Quemon-para-crear-registro-de-agresores-sexuales-y-deudores-alimentarios.](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Noviembre/24/1155-Plantea-el-PRI-la-Ley-Quemon-para-crear-registro-de-agresores-sexuales-y-deudores-alimentarios)

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009). *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*

Recuperada de: <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-NOR19.pdf>

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. (2016). *Centros de Justicia para las Mujeres.* <https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/centros-de-justicia-para-las-mujeres>

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. (2016). *¿Sabes qué es el Protocolo Alba?* Recuperado de: [https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/sabes-que-es-el-protocolo-alba.](https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/sabes-que-es-el-protocolo-alba)

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2018). *CEDAW/C/MEX/CO/9. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México.* Documento descargado y recuperado de:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

Congreso de la Nación Paraguaya. (2020). *Ley N° 6572 que crea el Registro Nacional de Agresores Sexuales de Niños, Niñas y Adolescentes y el Banco Genético.* Recuperado de: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118670>

- Consejo de Europa. (2011). *Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención y Lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. Recuperado de: <https://rm.coe.int/1680462543>
- Consejo de Europa (2021). *What causes gender-based violence?* Recuperado de: <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/what-causes-gender-based-violence>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2021). *Evaluación del Diseño de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres 2019 (DAVM-2019)*. Recuperado de: <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2021/Evaluacion/ee-davm-2019-vfinal.pdf>
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (2021). *Dru Sjodin National Sex Offender Public Website*. Recuperado de: <https://www.nsopw.gov/Home>
- Departamento de Políticas de Prevención del Crimen del Ministerio de Justicia de Corea del Sur. (s/f). *Sex Offender Registration*. Recuperado de: https://www.moj.go.kr/cppb_eng/2828/subview.do
- EUROPOL. (2020). *Some of Europe's most dangerous sex offenders in the spotlight*. Recuperado de: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/some-of-europe%E2%80%99s-most-dangerous-sex-offenders-in-spotlight>
- EUROPOL. (2022). *Europe's most wanted fugitives*. Recuperado de: <https://eumostwanted.eu/>
- Frenzel, Ericka, Bowen, K., et al. (2014). *Understanding collateral consequences of registry laws: An examination of the perceptions of sex offender registrants*. Justice Policy Journal, Volume 11, Number 2 (Fall). Center on Juvenile and Criminal Justice. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/304013813_Understanding_collateral_consequences_of_registry_laws_An_examination_of_the_perceptions_of_sex_offender_registrants
- Gobierno de la Ciudad de México (2002). *Título Quinto. Delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual del Código Penal para el Distrito Federal*. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9cd0cdef5d5adba1c8e25b34751cccfdc8a80e2c.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México (2002). *Capítulo II. Turismo Sexual. Contenido en el Título sexto. Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para*

comprender el significado del hecho o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta del Código Penal para el Distrito Federal. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9cd0cdef5d5adba1c8e25b34751cccfdc-ca80e2c.pdf>

Gobierno de la Ciudad de México (2021). *Registro Público de Personas Agresores Sexuales.* Recuperado de: <https://registroagresores.cdmx.gob.mx/>

Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Segundo Informe Anual de la DAVM.* Recuperado de: https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2_Informe_anual_Alerta.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (s/f). *Acciones para garantizar a las mujeres y niñas el derecho a una vida libre de violencia.* Recuperado de: <https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/acciones-del-gobierno/>

Harris, A. J., Levenson, J. S., & Ackerman, A. R. (2012). *Registered Sex Offenders in the United States: Behind numbers.* *Crime Delinquency*, 60(1), 3–33. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0011128712443179>

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2013). *Ley 26.879. Créase el Registro Nacional de Datos Genéticos.* Recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/217689/texto>

Instituto Federal Electoral. (2020). *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género.* Recuperado de: <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1176/20/1>

Instituto Federal Electoral. (2022). *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.* Recuperado de: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016.* México. Recuperada de: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/#Documentacion>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016.* México. Recuperada de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021*. México. Recuperada de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2021). *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2021). *Modelo Integral de Prevención Primaria de Violencias contra las Mujeres*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/683530/Modelo_Integral_Digital.pdf
- Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Entrevista a la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, durante Conferencia de prensa*. Recuperado de: <https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/entrevista171121-la-jefa-de-gobierno-claudia-sheinbaum-pardo-durante-conferencia-de-prensa>
- Kernsmith, Poco D., Comartin, E., Craun, S., y Kernsmith, R. (2009). *The Relationship Between Sex Offender Registry Utilization and Awareness*. *Sexual Abuse*, vol. 21, 2: pp. 181-193. Recuperado de: <https://o-journals-sagepub-com.biblioteca-ils.tec.mx/doi/pdf/10.1177/1079063209332235>.
- Levine, Judith, y Meiners, Erika. (2020). *The Feminist and the Sex Offender: Confronting Sexual Harm, Ending State Violence*. London: Verso, pp. 1-213.
- Metropolitan Police. (2022). *Registered Sex Offenders*. Recuperado de: <https://www.met.police.uk/advice/advice-and-information/sexual-offences/registered-sex-offenders/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. (s/f). *Registro Nacional de Datos Genéticos Vinculados a Delitos contra la Integridad Sexual*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/registro-nacional-datos-geneticos-delitos-contra-integridad-sexual>

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. (s/f). *Programas de tratamiento. Ofensores sexuales*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/spf/personas-privadas-de-la-libertad/programas-de-tratamiento/ofensores-sexuales>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. (s/f). *Programas de tratamiento. Agresores de violencia de género*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/spf/personas-privadas-de-la-libertad/programas-de-tratamiento/ofensores-sexuales>
- Ministerio de Igualdad de Género y Familia de Corea del Sur. (2015). *Disclosure on the Personal Information of a Sex Offender*. Recuperado de: http://www.mogef.go.kr/eng/pc/eng_pc_f012.do
- Núñez, Lucía. (2021). *El género en la ley penal: crítica feminista de la ilusión punitiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios de Género, 2021, 210 pp. ISBN: 978-607-30-4474-5. Recuperado de: <https://cieg.unam.mx/docs/publicaciones/archivos/209.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa. Serie de manuales sobre justicia penal*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf
- ONU Mujeres (2021). *Preguntas frecuentes: Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>
- Organización de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Resolución A/34/180 del 18 de diciembre de 1979. Recuperada de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
- Organización Mundial de la Salud (2021). *Violence against women. Key Facts*. Recuperado de: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
- Organización Mundial de la Salud (2018). *Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018*. Recuperado de: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240022256>
- Petrunik Michael, Murphy, Lisa, y Fedoroff, J. P. (2008). *American and Canadian Approaches to Sex Offenders A Study of the Politics of Dangerousness*. Federal Sentencing Reporter, Vol. 21, No. 2, Sex Offenders: Recent Developments in Punishment and Management. pp. 111-123. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/10.1525/fsr.2008.21.2.111>

Prescott, J. J. y Rockoff, Jonah E. (2011). *Do Sex Offender Registration and Notification Laws Affect Criminal Behavior?* J. L. & Econ. 54, no. 1 161-206. Recuperado de: <https://repository.law.umich.edu/articles/82>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y el Caribe. (2021). *La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana*. Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina. Recuperado de: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/la-violencia-contra-las-mujeres-y-ni%C3%Blas-en-contextos-de-crimen-organizado>

Reyes, Cristina. (2020). *Registro público de agresores sexuales: el (mal) uso del derecho penal para atender la violencia de género*. Contenido en Animal Político. Plumaje. Seguridad, justicia y paz. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/registro-publico-de-agresores-sexuales-el-mal-uso-del-derecho-penal-para-atender-la-violencia-de-genero/>

Royal Canadian Mounted Police. (2020). *Sex offender management. The National Sex Offender Registry*. Recuperado de: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/sex-offender-management>

Savino, J. y Turvey, B. (2005). *Chapter 1. Defining Rape and Sexual Assault*. Contenido en *Rape Investigation Handbook*. Academic Press. Recuperado de: https://booksite.elsevier.com/samplechapters/9780120728329/02~Chapter_1.pdf

Secretaría de Gobernación. (2012). *Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres*. Recuperado de: <https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion Publica/Informacion Publica.aspx>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021). *Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1), agosto 2021*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1HjUBP3k94dcdtFiFuR3hY0BuJ3SL-93o/view>

Segato, Rita Laura. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños. España. ISBN 13: 978-84-945978-5-5. 200 pp.

Senado de la República. (2021). *Crear un Registro Nacional de Agresores Sexuales, plantean en la Permanente*. Boletín de prensa número 021. Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/boletines->

[permanente/50981-crear-un-registro-nacional-de-agresores-sexuales-plantean-en-la-permanente.html](#)

Serrano, Ángel. (2021). *Se debe corregir el Registro Público de Personas y Agresores Sexuales*.

El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-nacional-ciudadano/se-debe-corregir-el-registro-publico-de-personas-y-agresores>

Sin autor. (2002). *Sex Offenders Database*. Recuperado de: <https://offenders.org.uk/>

Spoo, S., Kaylor, L., et al. (2017). *Victims' Attitudes Toward Sex Offenders and Sex Offender Legislation*. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.

Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/320910176_Victims'_Attitudes_Toward_Sex_Offenders_and_Sex_Offender_Legislation

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Comunicados de Prensa No. 249/2022. Ministro Presidente Arturo Zaldívar presenta al Congreso de la Unión un proyecto de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Femicidio*. Recuperado de: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6972>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Proyecto de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Femicidio*. Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2022-07/Proyecto%20de%20Ley%20General%20para%20Prevenir,%20Investigar,%20Sancionar%20y%20Reparar%20el%20Femicidio.pdf>

Tewksbury, R., & Jennings, W. G. (2010). *Assessing the Impact of Sex Offender Registration and Community Notification On Sex-Offending Trajectories*. Contenido en: *Criminal Justice and Behavior*, 37(5), pp. 570–582. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0093854810363570>

UN Women. (2016). *Global Database on Violence Against Women*. Recuperado de: <https://evaw-global-database.unwomen.org/en/countries/americas/mexico?pageNumber=1>

UN Women. (s/f). *Ending violence against women*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women>

Vela Peón, Fortino. (2001). *Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa*. Contenido en *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Coordinado por María Luisa Tarrés. El Colegio de México. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/08/vela-peon.pdf>

- Velázquez, Pamela, y Berber, Verónica. (2019). *Las leyes sobre agresores sexuales, ¿populistas?* Contenido en Animal Político. Plumaje. Blog Invitado. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/blog- invitado/las-leyes-sobre-agresores-sexuales-populistas/>
- Vess, James; Day, A., Powell M., y Graffam, J. (2014). *International sex offender registration laws: research and evaluation issues based on a review of current scientific literature*, *Police Practice and Research*, 15:4, 322-335. Recuperado de: <https://0-www-tandfonline-com.biblioteca-ils.tec.mx/doi/pdf/10.1080/15614263.2011.646744?needAccess=true>
- World Health Organization (2013). *Global and regional estimates of violence against women. Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Recuperado de: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564625>

Anexo 1. Cuestionario base para entrevistas a profundidad con personalidades expertas - Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales

Se ha contactado a [nombre, puesto/función], debido a su experiencia en [temas].

El objetivo de este cuestionario es recopilar información y opiniones de los diversos sectores y actores de la población respecto a la operación de los Registros Públicos de Personas Agresoras Sexuales. Para ello, se ha tomado como referencia el Registro de la Ciudad de México, el cual está en operaciones desde junio de 2021.

Antes de iniciar, agradeceré tu visto bueno para grabar esta entrevista, la cual servirá para poder realizar una versión estenográfica que acompañe mi tesis de grado de Maestría.

Muchas gracias. Para iniciar, me gustaría que te presentaras y me cuentes un poco sobre tu trabajo en materia de género, así como tu vinculación con temas de violencia en contra de las mujeres.

1. Como te comenté, mi tesis versa sobre los registros públicos de personas agresoras sexuales, con énfasis en el de la Ciudad de México que entró en operaciones hace unos meses. Como activista feminista, funcionaria pública y funcionaria internacional, ¿cuál es tu opinión sobre este tipo de herramientas de políticas públicas? ¿consideras que el establecimiento de este tipo de registros tiene alguna ventaja o beneficio?
2. La literatura existente y, en el propio sitio del Registro de la CDMX, mencionan que este tipo de registros es una medida para generar conciencia en la población sobre el potencial riesgo que implican las personas agresoras sexuales. ¿Consideras que se está trasladando la responsabilidad a la población y a las mujeres de mantenerse seguras? ¿Cómo hacer parte a la población de este tipo de acciones, si no es a través de hacer pública la información de personas agresoras?
3. Otro de los objetivos de la existencia de este tipo de registros es evitar la reincidencia por parte de las personas agresoras. ¿Consideras que en efecto contribuirá a reducir la incidencia? Considerando el tiempo que duran las personas registradas, al menos en Estados Unidos y otros países.

4. Otra de las críticas que hay respecto a este tipo de registros es la vulneración de los derechos de las personas registradas y las consecuencias permanentes hacia ellos y sus familiares. ¿cuál es tu opinión al respecto?
5. Muchas personas consideran que, al cometer dichos delitos, las personas agresoras “deberían perder el derecho a la privacidad”, ¿qué opinas al respecto? ¿Cómo contrarrestar esta opinión, tomando en cuenta las cifras de agresiones en contra de las mujeres a nivel nacional?
6. Dado tu perfil y experiencia, ¿has podido conversar con las víctimas respecto a este registro? De ser el caso, ¿Cuál es la posición de las víctimas respecto al establecimiento de este tipo de Registros?
7. Como sabemos, en México el acceso a la justicia sigue siendo un tema pendiente en la agenda nacional, solo el 10% de los delitos son denunciados y muy pocos de ellos concluyen en una sentencia condenatoria. En este sentido, diversos colectivos y personas han hecho llamados a las víctimas a denunciar las agresiones recibidas, lo que ha derivado en un incremento en las denuncias públicas a través de redes sociales, a través de MeToo. ¿Qué sucede en estos casos con la protección de la privacidad de las personas acusadas como presuntos agresores? ¿Consideran que estas acciones abonan a la integración de información del Registro Público? En este mismo sentido, en los últimos meses hemos visto casos en los que, a través de redes sociales, las víctimas han hecho públicas las agresiones de las que han sido víctimas, y en algunos casos, han derivado en detenciones. ¿Cómo evitar el traslado de la impartición de justicia a las redes sociales en México?
8. Considerando las deficiencias en el sistema de justicia penal en México y la falta de Estado de Derecho en el país, ¿qué otras medidas se podrían implementar para sancionar a las personas agresoras, al tiempo de proteger a las víctimas?
9. ¿Qué recomendaciones brindarías al gobierno de la Ciudad de México para mejorar la operación del Registro Público existente?
10. Durante la legislatura pasada, la Senadora Lucía Traviña propuso el establecimiento de un registro público a nivel nacional, al igual que la Diputada Paloma Sánchez en la actual legislatura con el objetivo de contribuir a la reducción de la violencia en contra de las mujeres. Considera que, en caso de aprobarse, ¿podría funcionar para lograr el objetivo en comento? ¿Cuál debería de ser la hoja de ruta a seguir para garantizar que, en caso de establecerse, el Registro Nacional proteja los derechos humanos de las víctimas y los presuntos agresores?

11. Me podrías compartir, desde tu campo actual de trabajo, ¿cuál es la opinión de [sector] en estos temas? ¿Qué actividades realizan en [organización/sector] para apoyar a las mujeres víctimas y sobrevivientes de este tipo de violencia? ¿qué actividades realizan para apoyar las labores de las autoridades mexicanas a favor de las mujeres y para erradicar la violencia en su contra?
12. Para finalizar, me gustaría saber si sabes de alguna otra organización y/o persona que trabaje sobre este tema, o bien, si tiene alguna literatura que me puedan recomendar para profundizar mis conocimientos y enriquecer mi tesis de grado.

Agradezco tu tiempo y su disposición para formar parte de mi investigación.