



- 2023 -

# **Femicidios y otras muertes violentas de mujeres. Hacia la construcción de información regional desde los Ministerios Públicos de la AIAMP**

—

## Contenido

<b>I. PRESENTACIÓN</b> .....	1
<b>II. OBLIGACIONES ESTATALES PARA LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA POR MOTIVOS DE GÉNERO</b> .....	3
<b>III. MINISTERIOS PÚBLICOS Y MEDICIÓN. DIAGNÓSTICO REGIONAL DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS DE LA AIAMP5</b>	
<b>IV. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO</b> .....	7
<b>V. PROPUESTAS PARA LA CONVERGENCIA Y LA MEDICIÓN REGIONAL</b> .....	14
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	18
<b>ANEXO</b> .....	19

### I. PRESENTACIÓN

En el marco de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP<sup>1</sup>), la Red Especializada en Género (REG) se ha consolidado a nivel regional como un espacio interinstitucional de trabajo coordinado para garantizar el acceso a la justicia de mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia con motivos de género y la transversalización del enfoque de género en dichos organismos fiscales. Uno de los objetivos propuestos y trabajados por la Red, corresponde a la articulación de estrategias para la medición del impacto de la violencia con motivos de género en cada uno de sus territorios<sup>2</sup>. En efecto, contar con datos sobre la máxima forma de violencia de género resulta importante para desarrollar políticas públicas de prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, a la vez que trabajar en criterios comunes a nivel regional permitirá intercambiar experiencias y desarrollar acciones en este sentido. Asimismo, elegir al homicidio como hecho criminal a analizar permite trabajar no sólo sobre la máxima expresión de la violencia, sino sobre una expresión que atraviesa todos los ámbitos de las relaciones interpersonales (privados y públicos).

Para el cumplimiento del compromiso asumido, en primer lugar, se formó un grupo de trabajo (conformado por Argentina, España, Panamá y Perú) que luego fue ampliado (con la incorporación de Ecuador, Guatemala, Paraguay y Uruguay) para elaborar un diagnóstico de los recursos y metodología de medición de los Ministerios Públicos, y confeccionar una propuesta de construcción conjunta de

<sup>1</sup> La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) está integrada por los organismos de Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>2</sup> En el ámbito de la AIAMP, el Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar sugiere a los países miembro la elaboración de “un registro de las mujeres fallecidas por actos de violencia de género”. Por su lado, en ambos talleres del GEG celebrados en septiembre de 2017 y marzo de 2018 en Guatemala se hizo especial mención a la necesidad y al compromiso de los países que lo componen de elaborar un modelo de indicadores comunes para la medición de femicidios/feminicidios a nivel regional. Este punto fue incluido como una de las líneas de acción del Plan Estratégico de trabajo quinquenal (2018-2022). Ver Acta de conclusiones del Primer taller del GEG del 29/9/2017, aprobadas por la Asamblea General Ordinaria de la AIAMP el 15 y 16 de noviembre de 2017 y Acta de acuerdos del Segundo Taller del GEG del 22/3/2018 con el respectivo Plan Estratégico de trabajo quinquenal (2018-2022).

información sobre homicidios de mujeres por razones de género. En ese marco, se solicitó la asistencia de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para apoyar un proyecto que permita la construcción de indicadores modelo de medición que puedan ser adoptados por todos los Ministerios Públicos que forman parte de la AIAMP, así como fortalecer las capacidades institucionales de dichos organismos de modo tal de lograr la construcción de información criminal fiable, coherente, sostenible y pertinente sobre los femi(ni)cidios que sea comparable a nivel regional.

2

Este documento presenta los resultados del diagnóstico realizado durante los años 2022/2023 sobre la situación en la materia (presentado, preliminarmente, en la reunión plenaria realizada en la Ciudad de Buenos Aires en noviembre de 2022), puntualizando en los rasgos institucionales y las decisiones metodológicas consolidadas por los organismos de cada país que condicionan la posibilidad de construir datos regionales comparables. Identificados los principales desafíos y obstáculos, se sugiere la adopción de una serie de criterios orientados al fortalecimiento de las experiencias nacionales y la mayor compatibilidad interinstitucional en la región.

## II. OBLIGACIONES ESTATALES PARA LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA POR MOTIVOS DE GÉNERO

La producción de información sobre el impacto de la violencia por motivos de género es una obligación asumida por los Estados frente a la comunidad internacional. En la *Convención de Belém do Pará*, los países acordaron adoptar, en forma progresiva, medidas que promuevan la recopilación de estadísticas e información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer<sup>3</sup>. En este marco, adquiere especial relevancia el análisis del femicidio<sup>4</sup> como la manifestación más extrema de la violencia por motivos de género<sup>5</sup>. El Mecanismo de Seguimiento de la citada Convención (MESECVI) recomienda a los Estados contar con bancos de datos que permitan conocer la magnitud de los femicidios y los avances y retrocesos en la materia en cada país<sup>6</sup>.

Inscribir a los femicidios como un tipo particular de homicidio para producir información criminal es indispensable para captar la totalidad de los casos y ponderar adecuadamente el impacto de la violencia de género entre las distintas causas de violencia letal contra las mujeres<sup>7</sup>. Los homicidios intencionales son delitos con muy escaso sub registro, por lo cual, el principal desafío es la identificación de elementos de violencia por motivos de género en esos hechos, para su clasificación como femicidios.

La construcción de información en cada país permite conocer la evolución del fenómeno. Medir los femicidios de manera adecuada y confiable brinda insumos para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas específicas. En el ámbito de la administración de justicia, contribuye a analizar la magnitud y características de la demanda, el desempeño institucional y sus resultados. Y aunque no existe una única manera de medir el fenómeno, siempre es necesario adoptar definiciones conceptuales y metodológicas explícitas, claras y rigurosas. Por otra parte, la estandarización de estos criterios y su homologación con los utilizados en otras jurisdicciones amplía el potencial comparativo de los datos y, consecuentemente, su utilidad.

La información regional muestra que el femicidio persiste y configura en la región una flagrante violación de los derechos humanos de mujeres y niñas. El Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe presenta en forma periódica informes sobre

<sup>3</sup> Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará). Art. 8, inc. h. (1994).

<sup>4</sup> En este documento se entiende por femicidio a la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión. Los cuerpos normativos de algunos países utilizan el término feminicidio. Si bien ambos términos presentan diferencias conceptuales, a efectos de una lectura fluida, en este documento se utilizará el término femicidio para englobar ambas categorías (femicidio y feminicidio). Los alcances de cada concepto pueden profundizarse a través del Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), de ONU MUJERES y disponible en <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2014/Modelo%20de%20protocolo.pdf>

<sup>5</sup> Los homicidios intencionales son utilizados a nivel mundial como indicador de los niveles de violencia existentes en cada lugar y momento histórico, atendiendo a la gravedad del delito y al escaso sub-registro que estos presentan en los registros oficiales.

<sup>6</sup> Declaración sobre el femicidio. Aprobada en la Cuarta Reunión del Comité Expertas/os del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, celebrada en agosto de 2008 en Washington, D.C.

<sup>7</sup> Desde la REG se fomenta la producción de información sobre los alcances de la violencia letal con perspectiva de género, lo que supone incluir a todas las identidades femeninas, observando cuando sea preciso sus especificidades. En este documento los términos "mujeres", "personas de identidad femenina", "víctimas femeninas", "identidades femeninas" se utilizan desde una perspectiva incluyente. Su elección en los distintos apartados procura dar cuenta de los universos abordados en cada caso y de las dificultades para la medición y la comparación regional. La identificación de casos en que el sexo biológico y/o la identidad registral no coincide con la propia vivencia de la víctima supone desafíos para los registros de los países.

femicidios, a partir de los datos oficiales reportados por cada país<sup>8</sup>. Se trata de una herramienta analítica valiosa, aunque con limitaciones<sup>9</sup> derivadas de las diferencias conceptuales y metodológicas, de las estrategias y momentos de obtención y procesamiento de la información, y de los andamiajes institucionales desde los que cada país construye su información<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género (OIG), en 2021, al menos 4.473 mujeres fueron víctimas de femicidio en 29 países de la región. La cifra supera la registrada en 2020 (4.091). Disponible en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/22-01013\\_fin\\_violencia\\_esp\\_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/22-01013_fin_violencia_esp_web.pdf)

<sup>9</sup> La CEPAL acompaña a varios países en el mejoramiento de sus registros en pos de su fortalecimiento general, su fiabilidad y comparabilidad a nivel regional. En el citado informe del OIG se menciona que Brasil no cuenta con un registro único de casos de femicidio. Además, algunos países solo informan casos de femicidio íntimo. Estas son sólo algunos de los factores a considerar y que impiden la comparación de los datos entre países.

<sup>10</sup> Los máximos tribunales de justicia de la región se encuentran actualmente realizando un diagnóstico de estas dificultades, coincidencias y diferencias persistentes, como parte de un proceso orientado a la convergencia de las mediciones realizadas en el ámbito de su competencia.

### III. MINISTERIOS PÚBLICOS Y MEDICIÓN. DIAGNÓSTICO REGIONAL DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS DE LA AIAMP

Como titulares de la acción penal, los Ministerios Públicos ocupan una posición privilegiada para obtener y procesar datos confiables dentro de los sistemas penales de cada país<sup>11</sup>. La Red Especializada en temas de Género de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (REG-AIAMP) acordó avanzar en la construcción de información comparable sobre este fenómeno. En la reunión plenaria realizada en la Ciudad de Buenos Aires en noviembre de 2022 se desarrolló un panel específico sobre medición<sup>12</sup>. Las intervenciones se focalizaron en la necesidad de impulsar la medición regional, propiciando la unificación de criterios y apoyando el desarrollo de espacios institucionales y equipos interdisciplinarios capacitados para esa tarea. Los Ministerios Públicos refrendaron la trascendencia de construir información comparable, procurando alcanzar un dato regional sobre homicidios dolosos de personas de identidad femenina y de femicidios.

En ese plenario, el Ministerio Público de Argentina presentó los principales emergentes del diagnóstico realizado sobre la construcción de información de muertes violentas de mujeres, niñas y adolescentes de los Ministerios Públicos de la REG, desarrollado durante 2022<sup>13</sup>. A partir de la respuesta de 18 países miembros<sup>14</sup>, se destacó la divergencia en los procesos de medición, las dificultades para consolidar información regional, y la necesidad de avanzar en un plan integral y progresivo de coordinación técnica con el objetivo de contar con datos regionales confiables y comparables.

El análisis evidenció en qué medida los Ministerios Públicos cuentan con sistemas de medición del fenómeno:

16 de los 18 MP miden todos los homicidios intencionales, sin distinción de sexo/género (89%)<sup>15</sup>.

Además, 15 MP producen datos desagregados sobre homicidios de mujeres y niñas (83%)<sup>16</sup>.

Finalmente, 16 MP miden específicamente los casos de femicidios (89%)<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Especialmente aquellos que cuentan con sistemas acusatorios.

<sup>12</sup> Como parte del programa se desarrolló el panel de Medición de femicidios y construcción de información criminal regional con perspectiva de género, en el que expusieron la experta Silvana Ramos Margando; Augusto Montero, Director de Análisis Criminal del MPA de la provincia de Santa Fe (Argentina) y Ana Laura López, del área de Análisis Criminal de UFEM, con la moderación de la Fiscal Mariela Labozzetta, titular de la UFEM (Argentina).

<sup>13</sup> Estando a cargo de la coordinación de la REG, UFEM realizó un diagnóstico a partir de la aplicación de un cuestionario virtual auto administrado, orientado a conocer la situación de cada país y –específicamente– de cada Ministerio Público en materia de medición de muertes violentas de mujeres y femicidios, incluyendo consultas sobre tipo de casos analizados, fuentes, criterios de inclusión y variables analizadas.

<sup>14</sup> Se incluyen las respuestas de los Ministerios Públicos de Panamá, Guatemala, Paraguay, España, Portugal, Andorra, El Salvador, Brasil, Bolivia, México, Uruguay, Ecuador, Chile, Perú, Honduras, Costa Rica, Colombia y Argentina, ampliando la cantidad de países respecto a los consignados en la presentación del panel.

<sup>15</sup> Los MP de Argentina y México informan no producir datos propios sobre la cantidad de homicidios totales. En el caso de Argentina, para la ponderación de los homicidios de mujeres y/o femicidios entre los homicidios dolosos totales suelen utilizarse datos provenientes de otras fuentes oficiales. Particularmente para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, las producidas por el Consejo de la Magistratura.

<sup>16</sup> Andorra, México y Paraguay no reportan realizar medición de homicidios dolosos de mujeres y niñas. En el caso de la Fiscalía General de la República de México, esto se debe a que se contabilizan los hechos exclusivamente con base en los tipos penales del Código Penal Federal de ese país, en el que no existen los de “homicidio doloso” u “homicidio culposo”, sino únicamente “homicidio”.

<sup>17</sup> Los MP de Andorra y Uruguay no producían a fines de 2022 mediciones propias de femicidios.

### Gráficos 1, 2 y 3. Ministerios Públicos de la AIAMP y medición de los homicidios y/o femicidios



Diagnóstico realizado por UFEM con base en información de 18 MP miembros de la AIAMP. Año 2022.

Este primer diagnóstico es auspicioso: la mayoría de los Ministerios Públicos poseen datos propios para ponderar la incidencia de las víctimas femeninas en el conjunto de los homicidios y, en particular, el impacto en estos de la violencia con motivos de género. Pero la heterogeneidad de los registros limita la comparabilidad de los datos.

A continuación, se analizan los elementos que explican las diferencias y obstáculos encontrados para consolidar mediciones de femicidios homologables y/o integradas a nivel regional, así como las convergencias observadas y las oportunidades emergentes del intercambio entre los Ministerios Públicos.

#### IV. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO

##### a. Organización institucional y capacidades operativas de los Ministerios Públicos.

### Alcances de la medición y sistemas procesales

La AIAMP integra a países de organización federal y unitaria<sup>18</sup>. Aquellos de organización centralizada presentan menor dispersión normativa y administrativa, mientras que en los federales es habitual que existan diferencias por provincias o estados que impactan en el modo de calificación de los hechos, el reporte y recolección de la información. Al mismo tiempo, los sistemas procesales penales vigentes en cada país difieren y determinan las competencias de los Ministerios Públicos. La región ha profundizado en las últimas décadas una transición hacia sistemas acusatorios, aunque su implementación no es plena en todos los países, persistiendo en casos particulares esquemas mixtos o inquisitivos. El rol del Ministerio Público en el proceso penal repercute así en diferentes niveles de acceso a los datos. La mayoría produce información de alcance nacional, aunque se registran casos en que, en función de su competencia, las mediciones tienen alcance local o estadual<sup>19</sup>.

### Las capacidades institucionales de los Ministerios Públicos

Medir el fenómeno de forma adecuada requiere una decisión estratégica e implica que las dependencias asignadas tengan su competencia reconocida en la estructura organizacional y sean dotadas con capacidades técnicas suficientes. Es necesario disponer de equipos profesionales consolidados abocados a esta tarea, con personal de formación interdisciplinaria, perspectiva de género y conocimientos sobre medición. Su integración debe guardar relación con las decisiones metodológicas y los alcances del fenómeno en el territorio de competencia<sup>20</sup>. De acuerdo a lo expuesto por sus representantes, las realidades de los países difieren en la actualidad. Hay Ministerios Públicos que cuentan con equipos y sistemas afianzados, y otros en los que la tarea es asumida de forma menos específica por parte del personal que interviene en los casos.

Otro punto relevante refiere a los sistemas informáticos. Tres de cada cuatro Ministerios Públicos dieron cuenta de utilizar como soporte para la medición sistemas de información automatizados. Estas herramientas permiten generar reportes estandarizados y específicos a partir de filtros y consultas. No obstante, pueden presentar limitaciones cuando se utilizan para ello los mismos sistemas de gestión de casos. Diseñados para otros fines, es habitual que estos no incluyan todas las variables que la medición requiere y/o que la información que aportan presente falencias en su registro.

<sup>18</sup> Entre los miembros de la AIAMP, Argentina, Brasil y México adoptan para su organización un modelo federal, siendo unitarios el resto de los estados.

<sup>19</sup> En Argentina los homicidios –y los femicidios- se inscriben en la competencia de los sistemas de justicia de cada provincia. El MPF de la Nación conserva la competencia ante aquellos producidos en la Ciudad de Buenos Aires, cuya medición lleva adelante a través de la UFEM, por lo que la información referente al país debe complementarse con otras fuentes. En el caso de México, por su sistema político federal, la mayor parte de los homicidios y feminicidios competen al ámbito local, cuyas estadísticas son sistematizadas por instancias distintas a la Fiscalía General de la República (FGR), por lo que para el desarrollo de este estudio se aporta solamente la información de la FGR. El alcance de la competencia federal se especifica en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de ese país.

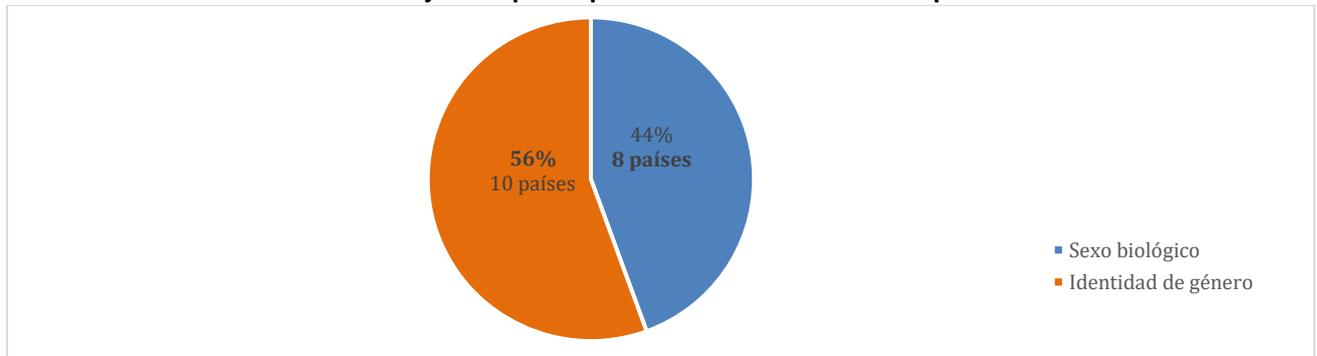
<sup>20</sup> Cuando la producción del dato demande de reportes de dependencias descentralizadas, será necesario establecer enlaces debidamente capacitados.



países<sup>23</sup> (56%) informan incluir en sus registros homicidios a mujeres cis, mujeres trans y travestis. Sin embargo, la situación difiere entre los Ministerios Públicos pues, mientras hay países que requieren un cambio en la documentación registral de la víctima para garantizar su inclusión; otros, indican medir bajo una perspectiva transgénero, respetando la vivencia interna de las víctimas y su autopercepción como determinante de su identidad, sin exigir esta modificación registral.

Los 8 países restantes (44%) señalan incluir o no a las víctimas en función del registro del sexo biológico asignado al nacer. En algunos casos la fuente de información y/o el sistema informático de reporte utilizan un registro binario con distinción varón / mujer. Esto supone una limitación para la medición de los travesticidios / transfemicidios, como una de las expresiones de la violencia letal contra las feminidades<sup>24</sup>.

**Gráfico 4. Definición de mujer adoptada por los Ministerios Públicos para la medición**



Diagnóstico realizado por UFEM con base en información de 18 MP miembros de la AIAMP

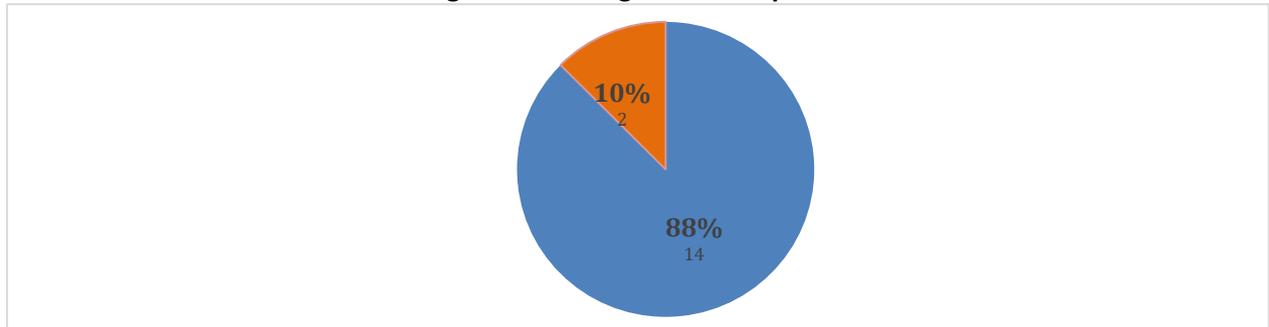
### Metodología de identificación de los femicidios

El criterio a partir del cual cada Ministerio Público determina que un homicidio doloso con víctima femenina presenta elementos de violencia por motivos de género y debe ser incluido en el registro de femicidios, difiere. Esto supone un desafío a la comparabilidad y al establecimiento de una medición regional ya que, aun con coincidencias en la terminología, el fenómeno medido en cada país presenta diferencias.

<sup>23</sup> Entre estos 18 países, Uruguay y Andorra informaron no realizar medición de femicidios. El último de estos tampoco diferenciaba al interior de su medición de homicidios dolosos a las víctimas mujeres y niñas.

<sup>24</sup> La utilización de la categoría sexo biológico deriva en un sub registro de casos totales y en la invisibilización de los hechos que afectan a mujeres trans – travestis, como colectivo especialmente victimizado.

**Gráfico 5. Ministerios Públicos según metodología utilizada para la clasificación de femicidios.**



Diagnóstico realizado por UFEM con base en información de 16 MP miembros de la AIAMP.

De los 16 Ministerios Públicos que informaron medir femicidios, 14 establecen la inclusión de los casos a partir de la calificación jurídica asignada en el legajo fiscal (88%)<sup>25</sup>. Se trata de un criterio económico en la tarea de la identificación de casos, pero su aplicación puede resultar distorsiva e invisibilizar los componentes de género existentes en hechos que no son jurídicamente calificados como femicidios.

Aunque los países han aprobado leyes que penalizan el femicidio, los tipos penales difieren. Al subsumir la identificación de la violencia de género a la aplicación de la norma nacional, los universos de referencia ven afectada su comparabilidad. De acuerdo a un estudio de ONU Mujeres<sup>26</sup> en algunos países de la región la legislación vigente restringe la aplicación del femicidio exclusivamente a hechos producidos en contexto íntimo de pareja<sup>27</sup>, pudiendo incluir o no casos en que mediara una separación previa (ex parejas).<sup>28</sup>

Además, cuanto más imprecisa es la redacción normativa, mayor es la demanda de interpretación que recae sobre los funcionarios judiciales al aplicarla y consecuentemente la dispersión en la clasificación de los homicidios como femicidios. Debe agregarse que, aunque la legislación nacional incluya en la mayoría de los casos la existencia de femicidios por fuera del ámbito íntimo y/o familiar, la práctica judicial reconoce con mayor facilidad la violencia con motivos de género en el marco de vínculos íntimos, calificando habitualmente estos homicidios como femicidios. La aplicación de estos agravantes ante hechos producidos en otros contextos es menos frecuente<sup>29</sup>.

Atendiendo a las limitaciones de la clasificación por calificación jurídica, 2 Ministerios Públicos<sup>30</sup> determinan cuáles homicidios constituyen femicidios a partir de la verificación de un conjunto

<sup>25</sup> En el caso de Andorra se menciona tener un criterio que combina la medición por calificación jurídica y por indicadores, a partir de la lectura integral de las sentencias. Se trata de un caso particular con un promedio de 1 o 2 homicidios por año.

<sup>26</sup> A estos efectos, ver Análisis de legislación sobre femicidio / feminicidio en América Latina y El Caribe e insumos para una Ley Modelo, elaborado por ONU Mujeres y el MESECVI en 2018. Disponible en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2019/05/Final%20ESP%20Analysis%20de%20leyes%20de%20femicidio%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe-compressed.pdf>

<sup>27</sup> Se mencionan los casos de Chile, República Dominicana y Costa Rica, aunque este último incluiría en sus mediciones femicidios en otros contextos. España, por su parte, informa a través de la Fiscalía General los homicidios de mujeres en el marco de parejas o ex parejas.

<sup>28</sup> En el caso de Portugal informan además no contar en su marco normativo con la figura de femicidio, o de violencia por motivos de género. Cuentan sí, con el delito de violencia doméstica, sin distinción de sexo / género.

<sup>29</sup> Así, las mediciones elaboradas a partir de la calificación jurídica asignada al caso pueden sobreestimar la de por sí alta incidencia del contexto íntimo al analizar los femicidios.

<sup>30</sup> Corresponde a los MP de Argentina y Bolivia. Se agrega que, de acuerdo a lo informado el tipo penal en México incluye emergentes observacionales similares a los indicadores adoptados en Bolivia y Argentina. Su verificación por parte de la fiscalía determinaría la calificación por femicidio.

preestablecido de indicadores de violencia con motivos de género, como el tipo de vínculo entre el agresor y la víctima, la preexistencia de situaciones de violencia, las características de la agresión desplegada y los factores de riesgo que posicionan a algunas identidades femeninas en condición de especial vulnerabilidad ante esta violencia<sup>31</sup>.

La medición por indicadores favorece la identificación de elementos de violencia con motivos de género en los hechos y permite clasificar estos homicidios, sin ceñirse exclusivamente a su calificación jurídica. Esta metodología presenta ventajas al interior de cada país y a nivel regional. La adopción conjunta de indicadores permitiría sortear las diferencias existentes en los marcos regulatorios de los países, que por su diversidad normativa dificulta la comparación. Pero la adopción de este criterio no es sencilla. Su aplicación demanda de equipos con capacidad técnica y operativa para analizar la totalidad de los legajos fiscales de homicidios con víctimas femeninas, y su capacitación previa para la identificación de esos emergentes.

Atendiendo a los desafíos y resultados que ofrecen ambas metodologías, es conveniente propiciar estrategias de medición que puedan combinarlas. Un abordaje que utilice indicadores para la clasificación de los homicidios, sin perder de vista la calificación legal, permitirá medir el fenómeno criminológico y observar en qué medida y ante qué casos el sistema de justicia utiliza la categoría de femicidio para sancionar estos hechos.

#### c. Disponibilidad de datos e información producida

##### **Desde cuándo se realizan las mediciones**

La serie histórica de datos disponible varía entre los Ministerios Públicos, en función del momento en que cada institución inició esta tarea, y también de los mecanismos implementados para recuperar información previa (a modo de ejemplo, Bolivia consolidó una serie histórica desde el año 2000 hasta la actualidad; mientras que, en el otro extremo, México informa contar con datos a partir de 2021<sup>32</sup>). Las series más prolongadas permiten una observación longitudinal del fenómeno, analizando sus variaciones y continuidades a través del tiempo<sup>33</sup>.

##### **VARIABLES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS**

Respecto a las variables de información que los Ministerios Públicos utilizan para medir los casos clasificados como femicidio se observa un núcleo de coincidencias mayor. Asociadas al tipo de fuente utilizada y a sus decisiones metodológicas, los Ministerios Públicos recopilan distintas variables sobre cada caso, cuyo análisis permite describir las características de las víctimas, los victimarios, los vínculos, los hechos y sus contextos de ocurrencia.

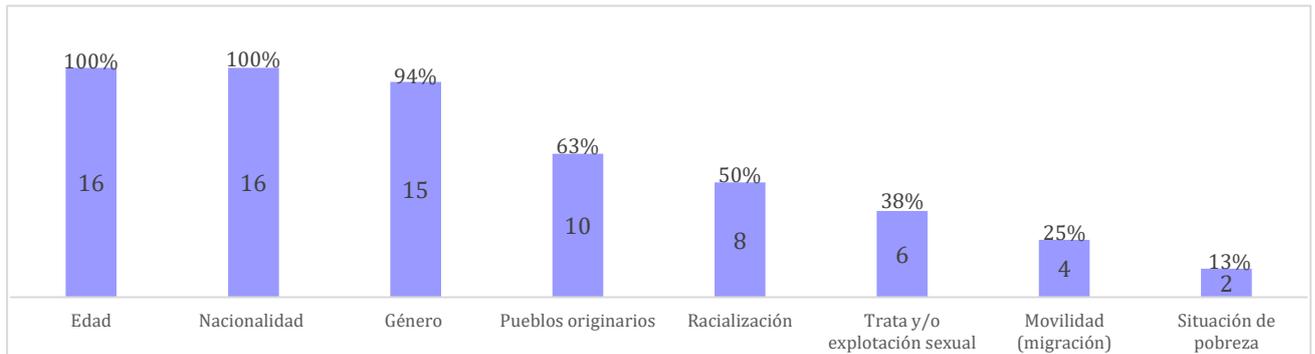
<sup>31</sup> Los indicadores preestablecidos en ambos casos presentan similitudes generales, con diferencias puntuales.

<sup>32</sup> El tipo penal de femicidio se incorporó en el Código Penal Federal mexicano en 2012, pero hasta 2021 se investigó un primer femicidio en la Fiscalía General de la República, debido a que este delito (así como el homicidio) es competencia de las fiscalías locales, en la gran mayoría de los casos.

<sup>33</sup> Este punto no aparece como un impedimento para la comparación regional de datos, pudiendo circunscribir esa tarea a los períodos recientes y proyectándola hacia el futuro.

En relación a las víctimas de femicidio, todos los MP producen información sobre nacionalidad de origen y edad<sup>34</sup>. En 15 de los 16 organismos se produce información sobre la identidad de género de las víctimas. En distinto grado se registran otras variables de interseccionalidad que dan cuenta de la vulnerabilidad específica para las mujeres en distintos países de la región.

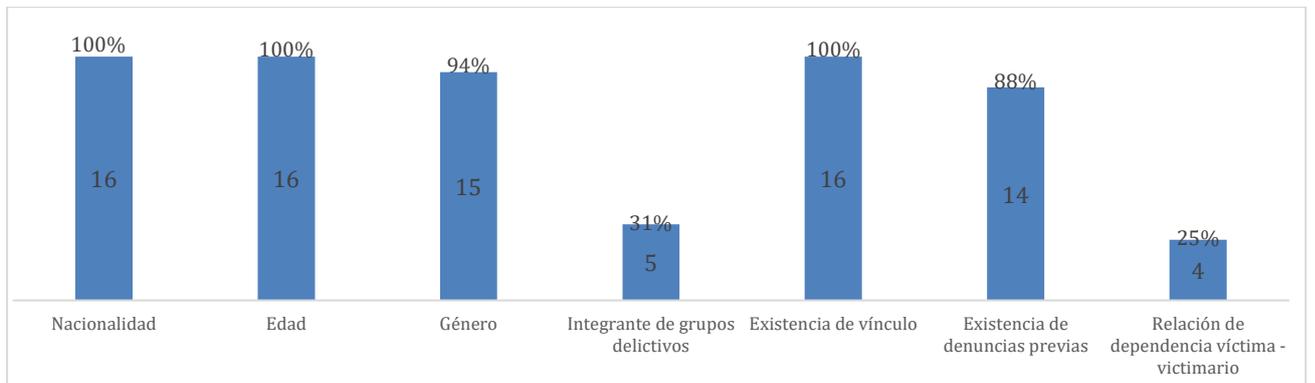
**Gráfico 6. Ministerios públicos según variables medidas para las víctimas de femicidios**



Diagnóstico realizado por UFEM con base en información de 16 MP que indicaron medir los femicidios.

En relación a los autores de los femicidios hay coincidencia en el registro de un set acotado de datos que incluye edad, nacionalidad y sexo/ género<sup>35</sup>. La totalidad de los MP mide el tipo de vínculo entre las partes, y es mayoritario el registro de la existencia de denuncias previas de la víctima hacia el agresor (88%). Además, el 31% certifica la vinculación del agresor a organizaciones delictivas, en lo que constituye un foco problemático especialmente para los países de Centroamérica.

**Gráfico 7. Ministerios públicos según variables analizadas para los autores y vínculos**



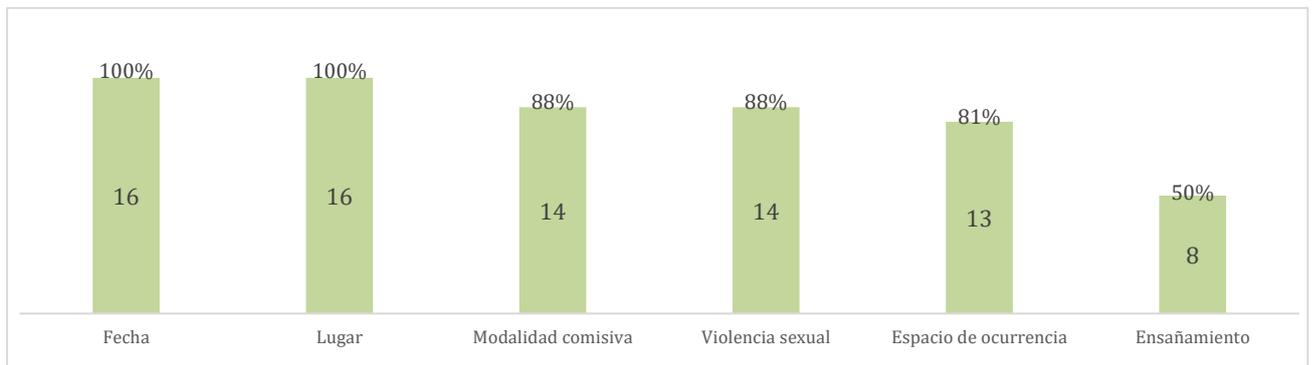
Diagnóstico realizado por UFEM con base en información de 16 MP que indicaron medir los femicidios.

<sup>34</sup> En este punto pueden surgir diferencias respecto a los rangos etarios utilizados para presentar la información, aunque de sencilla adecuación a partir del procesamiento de las bases de cada MP.

<sup>35</sup> El MP de Perú no informa producir datos sobre el sexo / género del agresor ya que de acuerdo a su tipificación exige la autoría masculina para considerar a un hecho como femicidio. Aunque otros países contemplan la posible autoría femenina en femicidios, esta es por demás inusual, asociada a hechos con autores múltiples y al menos un varón en que se registren razones de género.

Finalmente, las mediciones aportan información necesaria para analizar los eventos en los que se producen los femicidios. Todos los registros permiten la referenciación espacial y temporal, indispensable para la observación de la evolución del fenómeno. Del mismo modo, la mayoría de los Ministerios Públicos reportan la modalidad comisiva en los casos de femicidio, la existencia en ellos de elementos de violencia sexual y el espacio de ocurrencia. La mitad de los registros incluye, entre las variables cuantificadas, el ensañamiento en el despliegue de violencia, como elemento característico de los femicidios.

**Gráfico 8. Ministerios públicos según variables analizadas respecto a femicidios y modalidades comisivas**



Diagnóstico realizado por UFEM con base en información de 16 MP que indicaron medir los femicidios.

## V. PROPUESTAS PARA LA CONVERGENCIA Y LA MEDICIÓN REGIONAL

Se proponen a continuación una serie de criterios que los Ministerios Públicos podrán paulatina y sostenidamente incorporar, sin alterar significativamente sus procesos de trabajo, fortaleciendo internamente sus registros e iniciando al mismo tiempo una trayectoria hacia la convergencia metodológica regional.

14

### 1. Jerarquización de los equipos técnicos

La producción de datos rigurosos para el desarrollo de una política criminal eficaz es una tarea compleja que no debe ser subestimada en organismos de justicia, donde las tareas suelen estar centradas en el caso a caso. Es necesario identificar áreas responsables y jerarquizar sus funciones en el organigrama, propiciando el reconocimiento general de la relevancia asignada a la tarea. Estas áreas deben contar con personal técnico formado en construcción y medición de información, conformando equipos interdisciplinarios que aseguren un enfoque con perspectiva de género e interseccional. En los países donde la producción de datos demande de reportes de oficinas descentralizadas, será necesario capacitar a quienes oficien de enlaces técnicos.

### 2. Fortalecimiento de las herramientas utilizadas para la producción de datos

Con el mismo objetivo, es preciso incluir en el andamiaje de los softwares utilizados la agenda de la medición, incorporando los campos específicos y estableciendo protocolos de carga que aseguren la calidad de los datos. Mientras se producen estos cambios, se recomienda fortalecer los reportes mediante el desarrollo de bases de datos específicas para la medición, complementando la información que no brindan satisfactoriamente los softwares de gestión vigentes. Estos cambios deben ser acompañados por una transformación de la cultura organizacional, que acostumbra a relegar o menospreciar el registro, asumido como una carga burocrática sin conexión con la investigación. La incorporación de nuevas variables de información demanda la interpretación extendida de su importancia por parte de quienes consignan esta información.

### 3. Protocolización de los criterios de medición

Es conveniente consolidar las decisiones metodológicas en instrumentos de recolección de datos y criterios de clasificación detallados. Estos documentos son de utilidad para la unificación y difusión de los criterios, así como para la capacitación del personal abocado a la tarea, acotando los márgenes subjetividad y mejorando la calidad de los datos. Se sugiere a los MP que no hayan avanzado en este sentido, consolidar una herramienta metodológica para medir con perspectiva de género los homicidios dolosos de víctimas femeninas. En los países federales, la difusión de estos documentos puede propiciar su paulatina incorporación en los sistemas de justicia estatales (ministerios públicos y poderes judiciales, e incluso otras agencias estatales que desarrollen registros propios), contribuyendo a la homogeneización de criterios en todo el territorio.

### 4. Medición de la totalidad de los homicidios intencionales

Consolidar la medición sobre homicidios brinda a los MP un indicador sobre los niveles de violencia en la sociedad, de validez internacional, y ofrece un insumo indispensable para el despliegue de una política de persecución penal. Establecer en ellos la proporción de mujeres víctimas y victimarias

muestra en qué medida las afecta la violencia letal. Al mismo tiempo, identificar entre las muertes intencionales con víctimas femeninas aquellas que constituyen femicidios permite ponderar el impacto de la violencia con motivos de género entre las causales de muertes dolosas de mujeres. Además, contar con información de la totalidad de los casos es necesario para realizar análisis que no se circunscriban a la calificación jurídica de los casos.

#### 5. Entrecruzamiento de fuentes e intercambio institucional

Para reducir el posible sub registro de casos es importante recurrir al entrecruzamiento de fuentes. A los procedimientos de recolección de información protocolizados, a través de reportes informáticos automáticos o consultas a agentes fiscales, se recomienda incorporar el seguimiento de medios de comunicación y/o de informes producidos desde la sociedad civil. Subsidiariamente, la coordinación de espacios interinstitucionales de intercambio de información con las agencias públicas que desde distintas aristas aborden la problemática sirve a los mismos objetivos, mejorando la identificación y categorización de los casos. Una vez identificados los homicidios a analizar es conveniente que los datos utilizados provengan de la fuente oficial.

#### 6. Perspectiva de género en la identificación de casos con víctimas femeninas

Se recomienda incorporar a las mediciones que no las contemplan los femicidios que afectan a mujeres trans – travestis, sin circunscribir esta advertencia a la existencia de un cambio registral previo, para reponer estas omisiones y dar cuenta de los travesticidios – transfemicidios; como un tipo particular de femicidio que afecta a personas en condiciones especialmente vulnerables debido a su identidad de género. A la vez, es necesario perfeccionar las herramientas de registro y de recolección de datos para evitar el sub registro de los hechos de violencia letal contra estas identidades. Su inclusión implica una decisión política de visibilizar el fenómeno, pudiendo detallarse cuando fuesen necesario las dificultades para el acceso a los casos, atendiendo a las limitaciones que presentan los sistemas de registro, y respetando la legislación vigente en cada país.

#### 7. Seguimiento de los casos

Aunque la identificación de los hechos pueda producirse en el momento inmediatamente posterior a su comisión, a través de información policial, judicial o de medios de comunicación, es aconsejable analizar estos hechos transcurrido un tiempo prudencial de investigación. Los avances permitirán construir información más completa e identificar elementos de violencia con motivos de género de forma más certera, sea por el reconocimiento de indicadores observacionales o por la aplicación de calificaciones específicas. Además, analizar el devenir judicial de los hechos es indispensable para producir, conjuntamente con la medición del fenómeno, una aproximación al desempeño judicial ante el mismo.

#### 8. Ampliación de las variables medidas

Los Ministerios Públicos cuentan con datos sobre los acusados, las víctimas y los hechos. Existe coincidencia respecto a un conjunto acotado de variables (edad, nacionalidad y sexo / género), aportada por la fuente principal. Es necesario ampliar esta información, con un enfoque interseccional que permita analizar los femicidios y sus contextos; las formas diferenciales de despliegue de la

violencia con motivos de género antes, durante y después del hecho; así como los factores que aumentan la vulnerabilidad de las personas de identidad femenina. Es oportuno incorporar variables que den cuenta de los contextos particulares de ocurrencia (a modo de ejemplo, el impacto que en algunos territorios tienen los hechos en contextos de criminalidad organizada y los que afectan a mujeres en función de su etnia o del color de piel). Esta información es útil incluso donde estos fenómenos no son estadísticamente significativos, por su potencial comparativo y porque permite observar de forma temprana posibles cambios en los despliegues de los femicidios.

## 9. Ampliación del universo de femicidios registrados y su categorización

Entre las dificultades para la convergencia, se destaca la diferencia respecto a qué tipo de casos son considerados femicidios y cómo son identificados.

Es importante que los países desarrollen estrategias para la identificación de femicidios más allá de su calificación jurídica, incluyendo los producidos fuera del ámbito íntimo. Esto es indispensable para medir los alcances del fenómeno y valorar el desempeño judicial, observando los obstáculos normativos y del litigio que impiden el reconocimiento de la violencia con motivos de género. Pueden utilizarse indicadores formulados por protocolos internacionales y por países que aplican esta metodología, comenzando la tarea por regiones o muestras de casos cuando no sea factible la revisión de la totalidad de los homicidios de mujeres.

Paralelamente, en los países que utilizan un criterio amplio de inclusión, es aconsejable categorizar los femicidios, desagregando aquellos que fueron calificados jurídicamente como tales e identificando cuáles se corresponden con hechos producidos en contextos íntimos y/o de pareja. De esta manera, se estará más cerca de poder realizar comparaciones entre países, al menos acotadas a esta porción del fenómeno, y atendiendo a las diferencias normativas vigentes y las particularidades de cada medición.

Se propone la adopción que pueda combinar ambas estrategias. Conservando la medición por calificación jurídica que da cuenta de los hechos en que se han aplicado los tipos penales previstos en cada país para determinar la existencia de hechos con motivos de género; e incorporando subsidiariamente la medición por indicadores<sup>36</sup> que brinda mayores márgenes para la comparación regional de datos y visibiliza la violencia de género en contextos menos habituales. La observación de estos resultados es un insumo para la elaboración de propuestas normativas y herramientas de investigación y litigio que, consolidada su aplicación, propiciarán una mayor convergencia entre los femicidios medidos por indicadores y por calificaciones jurídicas.

## 10. Intercambio de experiencias

Aunque el estado actual de las mediciones es dispar en su desarrollo y en las decisiones metodológicas adoptadas, existen al interior de la AIAMP experiencias destacadas en cada uno de los puntos abordados en este análisis. Esto brinda a los Ministerios Públicos la oportunidad de generar espacios de socialización de estas trayectorias, utilizando estas prácticas consolidadas como insumo para fortalecer aquellas que lo demanden. El intercambio entre dos o más países para abordar los

<sup>36</sup> En este sentido, el MP de Costa Rica ha emprendido un proceso de jerarquización de la medición, incorporando la categoría de femicidio ampliado para cuantificar casos no contemplados en su legislación vigente, pero que presentan indicadores de violencia con motivos de género. Ver: [https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Estadisticas/Femicidio/Documentos/2021-Femicidios\\_informe\\_Subproceso\\_Estadistica\\_34-PLA-ES-AJ-2023.pdf](https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Estadisticas/Femicidio/Documentos/2021-Femicidios_informe_Subproceso_Estadistica_34-PLA-ES-AJ-2023.pdf)



problemas que plantea la medición de un fenómeno complejo es una relevante oportunidad en el marco de la AIAMP.

En ese marco, la REG, a través del subgrupo respectivo, se configura como el espacio más propicio para avanzar en líneas de trabajo que permitan el intercambio de experiencias entre los países y el fortalecimiento de las políticas institucionales relacionadas con la construcción de información criminal, tanto en lo que se refiere a los equipos profesionales, como a la sistematización y comparación de las diferentes metodologías; incluyendo talleres, capacitaciones y elaboración de documentos.

## VI. CONCLUSIONES

1. Producir estadísticas rigurosas sobre los alcances de la violencia letal con motivos de género es una obligación para los estados. Esta información constituye un insumo indispensable para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en general y de la política criminal en particular.
2. Los Ministerios Públicos cuentan para esta tarea con una posición privilegiada. En el marco de la AIAMP, estos adoptaron la decisión de avanzar en un proceso de convergencia metodológica que permita la comparación de datos y la producción de una cifra a nivel regional. Este objetivo supone desafíos significativos, ya que el desarrollo actual de las mediciones es dispar.
3. La mayoría de los MP cuenta con datos propios, aunque producidos con diferencias significativas, en función del tipo de fuentes de información utilizadas, la identidad de las víctimas contempladas en los registros y, fundamentalmente, el método utilizado para la identificación de elementos de violencia con motivos de género en los homicidios intencionales y su clasificación como femicidios.
4. Estas diferencias se inscriben en otras de corte institucional, asociadas a la organización del Estado, al sistema procesal vigente y a las capacidades institucionales técnicas y humanas de los Ministerios Públicos. Los diferentes abordajes determinan que el fenómeno medido (los femicidios) presente variaciones entre los países, lo que dificulta la comparabilidad de las cifras.
5. Paralelamente, las mediciones consolidadas por distintos países ofrecen, aún ante estas diferencias, experiencias destacadas. Procurando brindar elementos que pueden servir de insumo para fortalecer las trayectorias más incipientes en materia de medición es que se han elaborado una serie de propuestas, las cuales concentran criterios a incorporar y/o afianzar para el fortalecimiento de las mediciones nacionales y la paulatina convergencia regional.
6. Los criterios de trabajo propuestos incluyen el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Ministerios Públicos en materia de medición de la violencia con motivos de género, jerarquizando los equipos profesionales de trabajo asignados a esta tarea e incorporando a las herramientas digitales utilizadas los recursos que demanda el registro y la medición. Al mismo tiempo, se propone consolidar las decisiones adoptadas a través de documentos metodológicos y capacitaciones en la materia.

**ANEXO<sup>37</sup>**

País	Organización	Realizan medición de			Metodología			Datos	
		Homicidios dolosos	Homicidios de mujeres y niñas	Femicidios/ Femicidios	Fuente principal de información	Definición de mujer	Metodología de identificación de casos	datos desde	Alcance de la medición
Andorra	Unitario	SI	-	-	Legajo Fiscal	Identidad de género	por calificación jurídica	-	-
Argentina	Federal	-	SI	SI	Legajo Fiscal	Identidad de género	Por indicadores	2015	Local
Bolivia	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Identidad de género	Por indicadores	2000	Nacional
Brasil	Federal	SI	SI	SI	Registro policial / Sanitaria	Identidad de género	por calificación jurídica	2016	Nacional
Chile	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal	Identidad de género	por calificación jurídica	2010	Nacional
Colombia	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Identidad de género	por calificación jurídica	2015	Nacional
Costa Rica	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Sexo biológico	por calificación jurídica	2016	Nacional
Ecuador	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Sexo biológico	por calificación jurídica	2014	Nacional
El Salvador	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal	Sexo biológico	por calificación jurídica	2012	Nacional
España	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Identidad de género	por calificación jurídica	2005	Nacional / Estadual
Guatemala	Unitario	SI	SI	SI	Registro policial / Sistema propio del MP de recepción de denuncias	Identidad de género	por calificación jurídica	2008	Nacional
Honduras	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Sexo biológico	por calificación jurídica	2009	Nacional
México	Federal	-	-	SI	Legajo Fiscal	Identidad de género	por calificación jurídica	2021	Nacional (Federal)
Panamá	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Sexo biológico	por calificación jurídica	2008	Nacional
Paraguay	Unitario	SI	-	SI	Entrevista a fiscal	Sexo biológico	por calificación jurídica	2016	Nacional
Perú	Unitario	SI	SI	SI	Registro policial	Sexo biológico	por calificación jurídica	2009	Nacional
Portugal	Unitario	SI	SI	SI	Legajo Fiscal / Registro policial	Identidad de género	por calificación jurídica	2018	Nacional
Uruguay	Unitario	SI	SI	-	Legajo Fiscal / Registro policial	Sexo biológico	por calificación jurídica	-	-

<sup>37</sup> La información que compone este anexo y que sirve de base para la elaboración del documento fue obtenida a partir de las respuestas enviadas por representantes de 18 Ministerios Públicos al cuestionario elaborado por la coordinación de Argentina de la REG, durante 2022.