



PERÚ: LS MUJERES QUE NOS FLTN

RECOMENDACIONES
AL ESTADO PARA
ENCONTRARLAS

BÚSCALAS

En 2020, 18 481 personas fueron reportadas como desaparecidas en Perú. 11 828 (63%) eran mujeres. Desde entrevistas realizadas con funcionarios de distintos sectores, especialistas y, sobre todo, a partir de los testimonios de familiares de mujeres desaparecidas entre 2016 y 2020 en Perú, como Nelly Cerna, María Isabel Márquez, Solsiret Rodríguez, Shirley Villanueva y Karin Alvarado, compartimos un análisis y un conjunto de recomendaciones urgentes para que las autoridades enfrenten este grave problema.¹

¹ Las entrevistas realizadas fueron:

- Entrevista a Edith Aiquipa, abogada de casos de mujeres desaparecidas del Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”, realizada el 21 de octubre del 2020.
- Entrevista a Norma Rivera, mamá de Shirley Villanueva, realizada el 6 de noviembre del 2020.
- Entrevista a Alicia Cerna, hermana de Nelly Cerna, realizada el 10 de noviembre del 2020.
- Entrevista a Rosario Aybar, mamá de Solsiret Rodríguez, realizada el 10 de noviembre del 2020.
- Entrevista a Ana Márquez, hermana de María Isabel Márquez, realizada el 11 de octubre del 2020.
- Entrevista a Zoraida Ávalos, fiscal de la Nación, realizada el 27 de noviembre del 2020.
- Entrevista a Kelly Calderón, miembro de la Fiscalía Especializada contra la Violencia contra las Mujeres, realizada el 23 de diciembre del 2020.
- Entrevista a Eliana Revollar, adjunta de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, realizada el 23 de enero del 2021.
- Entrevista a Silvia Loli, ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, realizada el 4 de febrero del 2021.
- Entrevista al coronel Braulio Fuentes y otros miembros del Ministerio del Interior, realizada el 18 de febrero del 2021.
- Entrevista a Gastón Alvarado, hermano de Karin Alvarado, realizada el 26 de marzo del 2021.

“**Mi mamá primero fue a la Policía a poner la denuncia, pero no se la aceptaron porque le dijeron que mi hermana se había ido con otra persona, y cómo podía sentar una denuncia al instante, si ella era mayor de edad. Le dijeron que seguramente se había ido con un amante”.**

(**Alicia Cerna**, hermana de **Nelly Cerna**, joven y madre desaparecida en 2017, en La Libertad)

En Perú, los casos de mujeres reportadas como desaparecidas duplican a los de los hombres. Se trata de una forma de violencia basada en género, conectada con otras formas de violencia hacia la mujer, como la trata de personas, el feminicidio y la violencia sexual. Por las graves consecuencias descritas, la desaparición de mujeres constituye un tipo específico de violencia machista contra ellas.

La falta de registros oficiales desagregados y completos que den cuenta de las características de estas desapariciones en el país, así como la ausencia de investigaciones claras, con perspectiva de género e interseccionalidad, impiden implementar una política para la búsqueda de mujeres desaparecidas y para la prevención de este problema.

Si bien en octubre de 2020 se presentó el nuevo Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas —que incluye el **Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RENIPED)**, el **Portal de Personas Desaparecidas**, la **Línea 114** y el **Sistema de Mensajería de Alerta Temprana de Emergencia (SISMATE)**—, este no funciona bien, carece de enfoque de género y, por tanto, no reconoce las inequidades entre las desapariciones de hombres y mujeres. Sumado a ello, dista todavía de ser un sistema interinstitucional, pues la búsqueda recae principalmente en la Policía Nacional del Perú y en el Ministerio del Interior (MININTER).

En este marco, existe un protocolo interinstitucional para la búsqueda de personas desaparecidas en condición de vulnerabilidad aprobado por el MININTER, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MININTER *et al.*, 2020),² que establece la posibilidad de

² MININTER *et al.* (2020). Decreto Supremo N.º 002-2020-IN. Decreto Supremo que aprueba el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Condición de Vulnerabilidad y otros Casos de Desaparición. *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-protocolo-interinstitucional-decreto-supremo-n-002-2020-in-1860058-2/>

emitir una Alerta de Emergencia en los casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia en situación de riesgo. Este es un recurso adicional a la Nota de Alerta (que se emite para todas las denuncias de desaparición) y que cuenta con más canales de difusión. La situación de riesgo es calificada por el funcionario que recibe la denuncia, para lo cual evalúa la existencia de ciertos elementos: si la persona era usuaria de un Centro de Emergencia Mujer (CEM), si contaba con medidas de protección, si había denunciado hechos previos de violencia, entre otros. Si bien también se incluyen como elementos para evaluar el riesgo los “hechos de violencia” que se señalen al denunciar la desaparición, esta calificación quedará a discreción del funcionario. El protocolo, pues, pone énfasis en aquellas mujeres que ya han recurrido al Estado, lo cual puede dar lugar a arbitrariedades y a que en muchas oportunidades sus casos no sean considerados como situaciones de riesgo.

En muchos de los casos de mujeres que han desaparecido, e incluso de víctimas de feminicidio, estas no denunciaron la violencia que vivieron y tampoco la comunicaron a sus familiares por múltiples motivos. En ese sentido, el protocolo no facilita el derecho de estas mujeres a que sus casos sean priorizados y considerados bajo la presunción de feminicidio, trata o violencia sexual.

Son miles los casos de mujeres que desaparecen en Perú y, aunque se sabe cuántas de ellas se reportan como desaparecidas, recién desde este año se conoce cuántas de ellas han sido ubicadas. La División de Personas Desaparecidas del MININTER ha calculado que de los 18 481 casos reportados de personas desaparecidas en 2020, 17 160 fueron ubicadas, lo cual corresponde a casi el 93% del total.³ No obstante, esta cifra no es pública y no coincide con la cifra de mujeres ubicadas en este año, que según el RENIPED no pasa del 50%. Todo ello demuestra la falta de información sistematizada para elaborar una política de búsqueda y atención diligente a las familias.

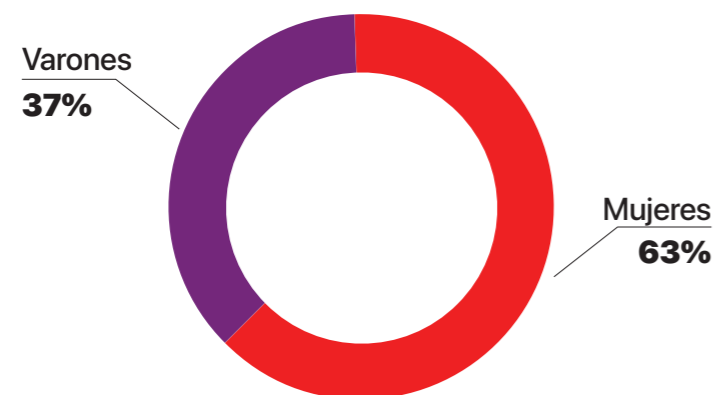
³ Entrevista al coronel Braulio Fuentes, jefe de la División de Personas Desaparecidas del MININTER, realizada en Lima, el 18 de febrero del 2021.

¿QUIÉNES DESAPARECEN?

En el marco del relanzamiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en 2020, se actualizó el Portal de Personas Desaparecidas en Perú, así como el RENIPED, que publicó las cifras de casos de personas desaparecidas desde 2018, por departamento, por edad y por género. Si bien esto representó un avance, la información continuó siendo limitada para hacer cruces más detallados y poder conocer con precisión el perfil y las circunstancias en que las mujeres desaparecían.

La data disponible permite señalar que, de las 73 878 denuncias de personas desaparecidas que se recibieron entre enero de 2018 y julio de 2021, 46 762 correspondieron a casos de mujeres, cifra que representa el 63% del total de las denuncias. En 2020, la cifra de mujeres desaparecidas también correspondió al 63% del total de las denuncias.

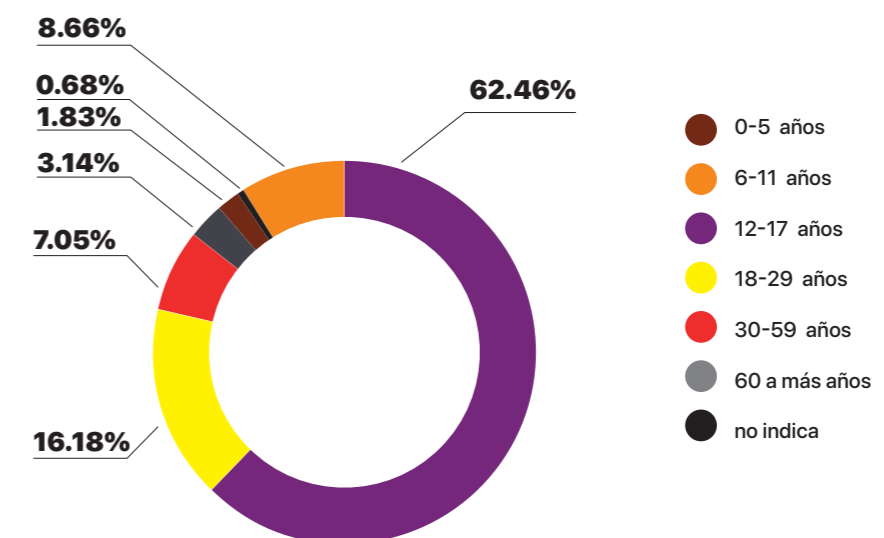
PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ SEGÚN GÉNERO, 2020



Fuente: RENIPED. Elaboración propia.

Asimismo, con la inclusión del factor género, se pudieron conocer los grupos etarios de las mujeres desaparecidas. En 2020, hubo 7388 niñas y adolescentes desaparecidas, de entre 12 y 17 años, cifra que corresponde al 62% del total. Lamentablemente, en 2021, el RENIPED no registra data que cruce edad y género de la persona desaparecida; por ello, no es posible determinar con cifras exactas cuántas niñas y adolescentes han sido reportadas como desaparecidas.

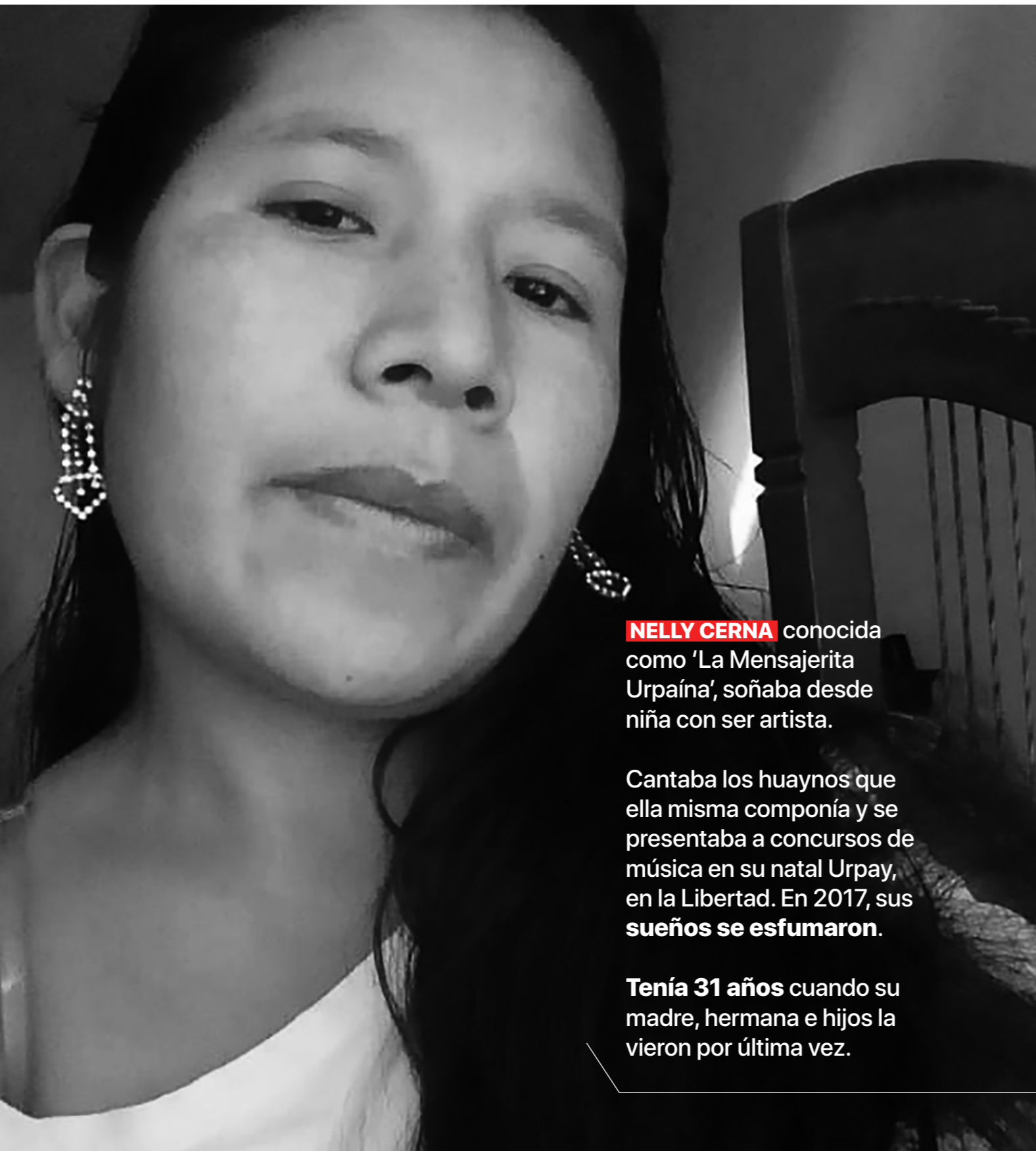
MUJERES REPORTADAS COMO DESAPARECIDAS POR RANGO DE EDAD, 2020



Fuente: RENIPED. Elaboración propia.

Con esta data, se puede establecer un patrón en la relación entre mujeres y hombres: el número de mujeres que desaparece es casi el doble que el de los hombres, lo cual denota un tipo de violencia de género. No obstante, las razones adicionales de las desapariciones de mujeres no se pueden determinar, debido a la escasa información alrededor.

Además de dividirse entre varones y mujeres, hay casos que no se reportan en ninguno de los dos ítems y se categorizan como “sin datos” o “no indica”. El porcentaje de estos casos es muy bajo: 50 casos en 2019 y 13 en 2020.



NELLY CERNA conocida como 'La Mensajerita Urpaína', soñaba desde niña con ser artista.

Cantaba los huaynos que ella misma componía y se presentaba a concursos de música en su natal Urpay, en la Libertad. En 2017, sus **sueños se esfumaron.**

Tenía 31 años cuando su madre, hermana e hijos la vieron por última vez.

EL PROCESO PARA INTERPONER UNA DENUNCIA

Las denuncias por desaparición se realizan en instancias policiales y deben ser atendidas basándose en las normas vigentes. Entre los principales instrumentos normativos se encuentran los siguientes:

- 1** **Decreto Legislativo N.º 1428**, que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.⁴
- 2** **Decreto Legislativo N.º 1182**, que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.⁵
- 3** **Decreto Supremo N.º 003-2019-IN**, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
- 4** **Directiva N.º 03-18-2019-COMGEN-PNP/DIRNIC-DIRCTPTIM-DIVIBPD-B**, que versa sobre normas y procedimientos policiales en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial).
- 5** **Decreto Supremo N.º 002-2020-IN**, que aprueba el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y otros Casos de Desaparición.⁶

En ese sentido, el proceso de una denuncia por desaparición se compone de los siguientes pasos:

- ⁴ Presidencia del Consejo de Ministros (2019). Decreto Legislativo 1428, que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
- ⁵ Presidencia del Consejo de Ministros (2015). Decreto Legislativo 1182, que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.
- ⁶ *op. cit.*

1 DENUNCIA



CUALQUIER PERSONA PUEDE HACER LA DENUNCIA



NO ES NECESARIO QUE TRANSCURRAN 24 HORAS

PUEDE HACERLO EN:

LA COMISARÍA O DEPINCRI

EN LA DIVBPD – DIRINCRI PNP

2 RECEPCIÓN



LA DENUNCIA DEBE CONTENER:

- Datos de la persona denunciante.
- Datos de la persona desaparecida y circunstancias en las que desapareció.

EL PERSONAL POLICIAL DEBE RECIBIR LA DENUNCIA E INFORMAR SOBRE LAS DILIGENCIAS QUE VA A REALIZAR. CASO CONTRARIO PUEDE SER SANCIONADO.

3 INVESTIGACIÓN Y BÚSQUEDA



SE REGISTRA Y SE ENTREGA COPIA DE LA DENUNCIA



EMISIÓN DE NOTA DE ALERTA Y/O ALERTA DE EMERGENCIA

- Nota de Alerta se remite a la DIVBPD para su difusión en la página web.
- Alerta de Emergencia para niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia en situación de alto riesgo.



INICIO DE LA INVESTIGACIÓN Y BÚSQUEDA

SE REALIZAN LAS DILIGENCIAS

DILIGENCIAS INMEDIATAS

- Toma de manifestaciones y declaraciones.
- Se emite y difunde la Nota de Alerta y/o Alerta de Emergencia.
- Se recaba información de redes sociales, cámaras de videovigilancia, etc.
- Se recaba información básica de RENIEC, Migraciones, SAT, SUNARP, SUNAT, etc.
- Se solicita apoyo en la búsqueda a otras unidades de la PNP, serenazgos y sociedad civil.

DILIGENCIAS DE CAMPO

- Se realizan las inspecciones técnico policial y de criminalística.
- Se realiza el rastreo y recorrido.
- Entrevistas.
- Se realizan verificaciones.
- Si hay indicios que asocian la desaparición a un delito, se siguen los procedimientos respectivos.

4 NO ES UBICADA



NO ES UBICADA

COMISARÍA ESCENARIO 1:

Agotados los procedimientos y al tratarse de casos complejos.

Deriva a DEPINCRI o a la DIVBPD.

COMISARÍA ESCENARIO 2:

Identifica posibles hechos delictuosos. Deriva a

DEPINCRI o Unidad Especializada.

Se comunica al fiscal.

• CONTINÚA LA BÚSQUEDA



EN 2020, HUBO 7388 NIÑAS Y ADOLESCENTES DESAPARECIDAS, DE ENTRE 12 Y 17 AÑOS.



5 ES UBICADA



ES UBICADA

MENOR DE EDAD (NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES)

- Se realiza el reconocimiento médico legal, examen toxicológico, informe psicosocial.
- La menor es entregada a sus padres o tutores.
- Si está en estado de abandono, se comunica a la Fiscalía de Familia o a la Unidad de Protección Especial del MIMP.

VÍCTIMA DE VIOLENCIA

- Mujer víctima de violencia.
- Se realiza el reconocimiento médico legal, examen toxicológico, informe psicosocial.
- Se coordina con el Centro de Emergencia Mujer.
- Se puede coordinar con la Defensa Pública para asesoría legal.

ADULTA MAYOR/ PERSONA CON DISCAPACIDAD

- Se realiza el reconocimiento médico legal, examen toxicológico, informe psicosocial.
- Se formula acta de entrega.
- Si está en estado de abandono se comunica a la Dirección de Personas Adultas Mayores del MIMP.

• DE ENCONTRARSE INDICIOS DE UN DELITO, SE DEBE COMUNICAR A LA FISCALÍA.

MUJERES DESAPARECIDAS: TESTIMONIOS DE LAS FAMILIAS

Amnistía Internacional conoció las historias de cinco mujeres desaparecidas y los obstáculos que sus familias han tenido que afrontar en los procesos de búsqueda, los cuales están signados por discriminación, machismo y negligencia. Si bien los siguientes testimonios no constituyen una muestra de todas las mujeres desaparecidas, se han identificado cuatro etapas por las que atraviesan las familias: los hechos alrededor de la desaparición, la denuncia, la investigación policial y la búsqueda de justicia.

LOS HECHOS ALREDEDOR DE LA DESAPARICIÓN

“La última vez que vi a mi hija con vida fue un 21 de agosto, que cayó domingo. Fuimos con mi esposo llevándole a sus bebés, porque siempre yo la apoyaba para que ella pudiera hacer sus cosas, desde que tuvo su primer niño. La vi a mi hija y la recuerdo muy bien. La vi muy bella, muy linda”.



(Rosario Aybar, mamá de **Solsiret Rodríguez**, joven estudiante desaparecida y asesinada en Lima, en 2016)

Los familiares mantienen vívidos los recuerdos de las últimas veces que vieron a sus seres queridos. Los cambios los pusieron en alerta, pues conocían las rutinas de sus familiares.

“Esto ocurrió un 23 de marzo del 2017, un jueves. Son cosas que jamás me voy a olvidar. Como de costumbre, mi hija salió del trabajo a las 6:20 p.m. Ella llegaba todos los días entre 7:30 p.m. y 8:00 p.m. El trayecto era superlargo. Eran las nueve de la noche y mi hija no llegaba. Marcaba su celular, pero estaba apagado. Pensé que seguro se había demorado en algo, pero pasaron las horas y mi hija no llegó en toda la noche”.



(Norma Rivera, mamá de **Shirley Villanueva**, ingeniera geográfica desaparecida en 2017, en Lima)

En otros casos, cuando no vivían con las víctimas, supieron de la desaparición por otras personas, como esposos o convivientes. Las familias rápidamente notaron que no se trataba de una situación normal en el comportamiento de las víctimas y que estas desapariciones no eran voluntarias. Por ello, no dudaron en interponer las respectivas denuncias.

“Y ese mismo día, a las 9:50 p.m., me llamó su pareja y me dijo: ‘Ana, la María se ha ido para Arequipa. Se ha agarrado sus cosas y se ha ido’. Le pregunté por Shadi, su hijo, y me dijo que se había quedado con él”.



(Ana María Márquez, hermana de **María Isabel Márquez**, joven madre desaparecida en 2018, en Arequipa)

LA DENUNCIA

Las deficiencias del Estado para buscar a las mujeres desaparecidas empiezan por el desconocimiento en las comisarías de la importancia de aceptar las denuncias e iniciar una búsqueda inmediata. Este problema alcanza a las familias, que suelen desconocer las obligaciones del Estado para dar con el paradero de sus seres queridos y el derecho que tienen las víctimas a ser buscadas de manera inmediata y sin prejuicios.

Los testimonios de las familias entrevistadas para este documento muestran que las respuestas de los efectivos de las comisarías suelen estar caracterizadas por el machismo y por el desconocimiento del procedimiento a seguir, lo cual incluye alegatos referidos a la mayoría de edad. Todo esto dificulta que las familias interpongan de manera oportuna una denuncia policial.

“**Mi mamá primero fue a la Policía a poner la denuncia, pero no se la aceptaron porque le dijeron que mi hermana se había ido con otra persona, y cómo podía sentar una denuncia al instante, si ella era mayor de edad. Le dijeron que seguramente se había ido con un amante”.**



(**Alicia Cerna**, hermana de **Nelly Cerna**, joven madre desaparecida en 2017, en La Libertad)

De acuerdo a la norma, los plazos para interponer denuncias e iniciar la búsqueda no dependen de la edad de quien desaparece y, en cualquier circunstancia, debe ser inmediata.⁷ Considerando la situación de vulnerabilidad de las mujeres y el riesgo que implica su desaparición, la búsqueda de indicios que lleven a su paradero debe ser inmediata.

“**Fuimos a la comisaría y esperamos dos días, pues no te recibían antes porque decían que, como era una persona mayor, se había ido por su propia voluntad. Al tercer día que fuimos, el policía de la DIRINCRI nos dijo que dada la experiencia que él tenía, había que darle chance a que regrese, pues como era joven, debía de estar con sus amigos. Mi esposo y yo le dijimos que nuestra hija podía estar en peligro o que tal vez le había pasado algo malo, pero nos dijo que esperemos. Eso fue el 26 de agosto. El 1 de setiembre recién nos aceptó emitir la alerta”.**

(**Rosario Aybar**, mamá de **Solsiret Rodríguez**)

⁷ Artículo 7, inciso 1, del Decreto Supremo N.º 003-2019-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.

Gastón Alvarado sí pudo interponer la denuncia por la desaparición de su hermana Karin, el mismo día que acudió a la dependencia policial, pero el proceso no estuvo exento de diversos obstáculos.

“**El 3 de setiembre del 2019, fui a poner la denuncia en la comisaría de Canto Rey. Hablo ahí con el mayor y me pelotearon, que no es aquí, que de repente mi hermana está con una amiga, con una pareja, que la busquemos bien. Navegué por internet y encontré información de la Línea 114 y me comuniqué mientras estaba dentro de la comisaría. Les dije que no me querían aceptar la denuncia por la desaparición de mi hermana que [ya] llevaba más de cinco días. Me pidieron que les diga en qué comisaría estaba y se comunicaron con la comisaría de Canto Rey para decirles que tenían que recibir la denuncia sí o sí. Bajo esa presión, aceptaron a regañadientes la denuncia”.**



(**Gastón Alvarado**, hermano de **Karin Alvarado**, mujer desaparecida en 2019, en Lima)

En zonas alejadas, tanto familias como funcionarios de dependencias policiales podrían presentar mayor desinformación sobre el proceso de denuncias. Tratándose de un servicio esencial que las autoridades deben garantizar, la búsqueda debe poder iniciarse desde cualquier comisaría ubicada en el país. En ese sentido, es recomendable contar con dependencias policiales más especializadas, como la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DIVBPD–DIRCTPTIM), alguna División de Investigación Criminal (DIVINCRI) en provincias o algún Departamento de Investigación Criminal (DEPINCRI) en Lima y provincias.

“**Nos fuimos a la comisaría de Villa María a poner en conocimiento que mi hija no llegaba, y me dijeron que no, que ellos no atendían esos casos, que me vaya a la DIRINCRI, cerca de ahí también. Fui y me preguntaron dónde desapareció mi hija; les dije que se había reunido con unos amigos por la Universidad San Marcos y me respondieron que esa zona no pertenecía a su jurisdicción y que tenía que ir allá, pues ellos no me podían atender”.**

(**Norma Rivera**, mamá de **Shirley Villanueva**)

LA INVESTIGACIÓN POLICIAL

De los cinco casos examinados, en tres de ellos se llegó a iniciar una investigación policial más allá de la denuncia en la comisaría.

“**Cuando fuimos a la comisaría**, nos dijeron que ahí la denuncia era por abandono. Le dijimos que nosotras queríamos hacer la denuncia contra su pareja, pero nos dijeron que ya había una denuncia y que no podíamos hacer otra, y que lo que teníamos que hacer era aperturar el caso, pero en Caravelí, aproximadamente a 160 km de Chala. Mi mamá, acá en Arequipa, se fue a la DIRINCRI y tampoco la atendieron. Le dijeron que todo se tenía que hacer en Chala. El caso se ha quedado archivado. Ya no llegamos a ir a Caravelí”.

(**Ana María Márquez**, hermana de **María Isabel Márquez**)

En los casos en que se iniciaron búsquedas oficialmente, los familiares también enfrentaron trabas y dilaciones. Resaltan las veces que debieron acudir a las dependencias de búsqueda para informarse o tratar de que se haga algo para seguir con la búsqueda de sus seres queridos. Por tratarse de casos de mayor complejidad, o al obtenerse indicios de otros delitos, estos pasaron de las comisarías a divisiones especializadas como la DIRINCRI y los DEPINCRI.

“**[En la DIRINCRI] nos dijeron:** ‘Ustedes no pueden poner denuncia, porque ya ellos [los acompañantes de Shirley] han puesto en conocimiento’. Ni siquiera pude entrar a averiguar cómo estaban las investigaciones. Ya después de dos o tres días, que el Ministerio de la Mujer me apoyó con un abogado, recién pudimos. El abogado solo nos apoyó con la denuncia y ya no tuvimos más contacto con él. Tuvimos que buscar un abogado particular porque si no, no hacían nada”.

(**Norma Rivera**, mamá de **Shirley Villanueva**)

Hay muy poca información disponible para las familias. Se pone de manifiesto que el uso de la geolocalización, que solo se realizó en uno de los casos y con seis meses de atraso desde la desaparición, es fundamental y determinante en el proceso de búsqueda.

“**La Nota de Alerta** salió el 1 de setiembre de 2016. Todo el mes de octubre fuimos a preguntar por mi hija y qué más podíamos hacer. Ya nos tocó con otro técnico de la Policía, quien fue el único que me dijo: ‘Vamos a hacer la geolocalización. Si su hija se ha ido, en esta geolocalización van a encontrar para dónde se fue. Ahí nos va indicar adónde llegue el celular. Y si su hija no se ha ido, el celular va a estar ahí en su casa. [...]’. Eso nos dio un poco de alivio, pero en esa época, noviembre y diciembre, hubo una huelga de todo el Ministerio Público. Recién en febrero del 2017 salió la geolocalización que indicaba que el celular de mi hija no había salido de la casa”.

(**Rosario Aybar**, mamá de **Solsiret Rodríguez**)

En estos casos, las notas de alerta y las notas de emergencia, que deben ser emitidas luego de la denuncia, así como los pedidos de geolocalización, fueron incorporados en las investigaciones policiales de forma discrecional, como si no hubiera un protocolo claro para personas desaparecidas dentro de la Policía sobre cómo aplicar estos instrumentos.

Además de la poca información brindada a las familias, no hay claridad sobre lo que se tiene que hacer en estos casos, y hasta hacer una llamada indagatoria dependería de la discrecionalidad del efectivo policial que reciba el caso.

“**En la DIRINCRI de Villa María del Triunfo** me dijeron que no me podían atender ahí y que tenía que ir a San Miguel, pero como yo estaba desesperada llorando, el policía de la puerta me preguntó qué había pasado. Le conté. Yo tenía en la mano el papelito con el número de los tres compañeros [que habían estado con mi hija] y el policía, al verme desesperada, marca un número, le respondieron y dijo: ‘Acá están los padres de Shirley Villanueva poniendo una denuncia. Ustedes son los que han estado con la joven, así que tienen que decir dónde está la chica’. Me devolvió el papel, y me dijo: ‘Por si acaso’”.

(**Norma Rivera**, mamá de **Shirley Villanueva**)

BÚSQUEDA DE JUSTICIA

De los cinco casos estudiados, solo tres llegaron a sede fiscal y dos a sede judicial, y al igual que en las instancias policiales, los familiares encontraron un panorama indolente. En lo que respecta al trabajo de los fiscales, denunciaron la poca empatía de estos operadores de justicia frente a los casos de desaparición de sus seres queridos.

“Una de las dos fiscales que llevó el caso de mi hija, teniendo en manos la geolocalización, dijo que eso no significaba nada, que no valía para hacer un trabajo de investigación ni servía para sospechar de las personas, y que vaya a buscar a mi hija en casa de nuestros familiares”.

(Rosario Aybar, mamá de Solsiret Rodríguez)

“Al fiscal, lo designaron recién para enero del 2020, en una fiscalía acá en San Juan de Lurigancho. Estuvo un par de meses ahí. Le brindamos toda la información, hasta que nos dijo que no era su competencia. Fue humillante, por su frialdad, así que lo derivaron a otra fiscalía”.

(Gastón Alvarado, hermano de Karín Alvarado)

Los familiares también han manifestado que en oportunidades se han encontrado con fiscales que no están capacitados, no saben qué diligencias realizar o cómo interpretar los resultados de las investigaciones policiales.

“La otra fiscal que llevó el caso de mi hija nos dijo que era muy complejo, que ella no sabía interpretar y que le iba a decir a un colega que le ayude. [...] Derivó [la denuncia] a homicidios, pero ahí nos dijeron que en homicidios veían cadáveres y en este caso no veían ningún cadáver. La fiscal, al ver esto, lo derivó a desaparecidas”.

(Rosario Aybar, mamá de Solsiret Rodríguez)

Además, se señala el cambio constante de los fiscales encargados de los casos, lo cual es una variable que retrasa las investigaciones.

“En cada diligencia, eran diferentes fiscales, que ni sabían cómo estaba el caso. Creo que los mandaban por cumplir nomás”.

(Norma Rivera, mamá de Shirley Villanueva)

La Fiscalía manifiesta que los casos que investiga se caracterizan porque en las primeras indagaciones se puede concluir que ha existido la comisión de un delito. No existe, por ello, un registro de casos en Fiscalía por desaparición, sino por posible feminicidio o trata, sin la precisión de si se inició con una denuncia por desaparición.⁸ Sin estar evidenciada, la desaparición de mujeres no tiene en la Fiscalía un tratamiento diferenciado, dirigido a la obtención de verdad y justicia con celeridad y eficiencia, aspecto que podría representar un cambio sustancial en la manera en que se investigan estos casos.

Sobre el trabajo de los jueces, la principal observación de las familias recayó en la imposibilidad de sostener un proceso judicial por falta de evidencia suficiente.

“La jueza me ha repetido varias veces que nada se puede hacer: ‘Yo estoy con las manos atadas porque no hay cuerpo y, sin cuerpo, no se puede hacer nada’. Así se llegó al día de la sentencia y, como había pasado tanto tiempo, ya unos delitos iban prescribiendo. La sentencia se dio el 11 de junio del 2019”.

(Norma Rivera, mamá de Shirley Villanueva)

El caso de desaparición de Shirley Villanueva concluyó en que había una omisión de deber de auxilio y solo se obtuvo una sentencia por este delito. La familia recurrió a la instancia constitucional y a fines de agosto del 2021, en apelación, la Primera Sala Constitucional ordenó que sea admitida. Se espera que por esta vía se obtenga un pronunciamiento sobre qué sucedió con Shirley. Salvo en el caso de Solsiret Rodríguez, en ninguno de los otros casos documentados se ubicó a la mujer desaparecida, con o sin vida.

⁸ Entrevista a Kelly Calderón, de la Fiscalía Especializada contra la Violencia contra las Mujeres, realizada el 23 de diciembre.

¿POR QUÉ NO LAS ENCUENTRAN?

DIFICULTADES QUE ENFRENTAN LAS FAMILIAS EN LOS PROCESOS DE BÚSQUEDA

NO RECIBEN LA DENUNCIA

- Se alegan estereotipos de género (se descalifica a la víctima).
- Se desconoce el procedimiento (tiempo de espera para asentar la denuncia).
- Se indica que no se tiene competencia (por jurisdicción, el hecho ocurrió en otro lugar; o por nivel de la unidad policial, los casos los ve una unidad en específico).
- Se alude que otra persona ya denunció el hecho y no es posible hacer doble denuncia.

NO SE INFORMA A LOS DENUNCIANTES

- La ley señala que los denunciadores deben ser informados sobre los procedimientos realizados por la Policía. En caso de existir un delito, los familiares de las víctimas tienen derecho a ser informados (art. 95 CCP).

DEMORA EN LA GENERACIÓN DE LA NOTA DE ALERTA

- La Nota de Alerta debe emitirse para todos los casos de manera posterior al registro de la denuncia. El efectivo policial debe entregar una copia de la misma a la persona denunciante.

SE DESCONOCE LA GEOLOCALIZACIÓN

- Tanto efectivos policiales como denunciadores desconocen esta medida, por lo cual no se utiliza.

Fuente: Testimonios de familiares de mujeres desaparecidas. Elaboración propia.

De las declaraciones de los familiares, se ha observado que las unidades policiales que reciben las denuncias e investigan las desapariciones presentan limitaciones. Uno de los principales problemas está relacionado a la falta de capacitación del personal policial. La búsqueda de personas desaparecidas requiere de efectivos que cuenten con ciertas capacidades desarrolladas, como el conocimiento de las normas existentes y el uso de mecanismos que favorezcan la investigación. Lamentablemente, muchos policías, según los testimonios recogidos para este documento, desconocen la normativa que rige la recepción de denuncias e investigación de desapariciones y, por ejemplo, en algunos casos continúan señalando que se debe esperar entre 24 y 72 horas para admitir las denuncias. Asimismo, la investigación por desaparición, o algún delito vinculado a esta, puede emplear herramientas o técnicas que favorezcan la recolección de evidencia, como la geolocalización o el uso de técnicas especiales de investigación. En ese sentido, es necesario que el personal policial de las distintas unidades que reciben las denuncias por desaparición sea capacitado. El personal de los Departamentos de Investigación Criminal también debe realizar cursos de especialización en estos temas.

A ello, se suma la necesidad de fortalecer actitudes como la empatía en los efectivos policiales, y sensibilizarlos para la recepción de estos casos y la atención de los familiares que presentan las denuncias. De hecho, la Defensoría del Pueblo, en un informe de 2019 sobre los Departamentos de Investigación Criminal, señaló que

el 40% del personal que trabaja en estas unidades policiales no se encuentra capacitado en atención al público.⁹

Asimismo, es importante enfrentar la cultura machista que trasciende a la búsqueda de mujeres, sobre todo cuando ellas se encuentran en grave riesgo, y que se expresa a través de los prejuicios contra la víctima, que muchas veces retrasan el inicio de la búsqueda. Un ejemplo claro es cuando no se recibe de inmediato la denuncia, ni se realizan las acciones inmediatas de búsqueda, aduciendo que la víctima pudo haber huido “con una nueva pareja”.

Finalmente, otro factor que imposibilita la búsqueda de mujeres desaparecidas es la falta de recursos en las unidades policiales. El mismo informe de la Defensoría del Pueblo encontró que 50% de los vehículos de dichas unidades se encuentran inoperativos. Así, observó que la cantidad de denuncias sobrepasa la capacidad operativa de las unidades. Este panorama no es diferente en las comisarías, donde la cantidad de denuncias supera al personal asignado a atenderlas.

LA BÚSQUEDA DE MUJERES DESAPARECIDAS EN OTROS PAÍSES

Guatemala es el único país de la región que tiene un sistema especializado de búsqueda, denominado Isabel-Claudina, el cual permite que las mujeres sean buscadas con especial atención. México cuenta con una estadística pública muy completa que distingue por género, y que le posibilita contar con una política de personas desaparecidas en todo el país. Esta data facilita saber, por ejemplo, en qué jurisdicciones se concentra el mayor número de mujeres desaparecidas, tal como está disponible en la web del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Es importante señalar que, en México, el número de hombres que desaparecen es mayor que el de las mujeres. Ecuador y Argentina no cuentan con estadísticas públicas y tampoco tienen una política de búsqueda específicamente para mujeres desaparecidas, pero sí tienen sistemas interinstitucionales y federales conectados entre sí para la búsqueda de personas desaparecidas.

⁹ Defensoría del Pueblo (2019). *Por una atención policial de calidad con respeto de derechos fundamentales. Supervisión nacional a los Departamentos de Investigación Criminal de la Policía 2018.* (Serie Informes de Adjuntía- Informe de Adjuntía N.º 003-2019-DP/ADHPD).

PAÍS NORMATIVA PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS ESTADÍSTICAS

GUATEMALA



Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas (2016)

- **Coordinadora de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas:** Conformada por diferentes entidades públicas, permite la pronta localización y resguardo para evitar que, tras su desaparición, las mujeres puedan ser objeto de otro tipo de vejámenes, asesinadas o trasladadas a otras comunidades o países.
- **Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público** (<http://observatorio.mp.gob.gt/>): Portal con información centralizada sobre mujeres desaparecidas y casos de violencia contra niñas y mujeres, en base a denuncias.
- **Alerta Isabel-Claudina:** Mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres reportadas desaparecidas, que involucra a diversas instituciones del Estado. Se activa a partir de la denuncia en la línea 1572 del Ministerio Público o 110 de la Policía Nacional (<http://observatorio.mp.gob.gt/isabel-claudina/>).

Desde el 06/08/2018 al 02/07/2021 se activaron 5391 alertas. De ellas, el 13% (722) se mantienen activas.

Hay cuatro activaciones de alerta por día.

MÉXICO



Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017) (No hay un sistema especializado para mujeres).

- **Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB):** Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (<https://www.gob.mx/cnb>).
- **Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas:** Incluye casos desde 1964 y se actualiza en línea, cada día (<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>).
- Portal web de reportes de personas desaparecidas y no localizadas (<https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx>).
- Se reporta a una persona desaparecida a partir de la línea telefónica 55-13-09-90-24 o vía internet (<https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx/Pages/InicioReporte.aspx>).

Desde el 15/03/1964 al 25/08/2021 se registraron 93 402 mujeres desaparecidas y no localizadas (42% del total).

De todas ellas, se ha localizado con vida y sin vida al 76% (70 393 mujeres).

PERÚ



Decreto Legislativo 1428 (2018) (No hay un sistema especializado para mujeres).

- **Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio del Interior:** Coordina con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (<https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe/>).
- Se cuenta con un protocolo interinstitucional de casos de personas desaparecidas en condición de vulnerabilidad.
- La denuncia debe hacerse en comisarías o divisiones especializadas de investigación criminal de la Policía.

Hay información pública desde 2018, pero incompleta.

Se puede obtener información por edad y género solo para el 2021.

Recién desde el 2021 se han incorporado cifras de casos de personas que han sido ubicadas.

CONCLUSIONES

La desaparición de mujeres en Perú es un tipo de violencia de género porque se produce solo por el hecho de ser mujeres. Las consecuencias de la desaparición de una niña o mujer pueden ser tan nefastas que en muchos casos podría tratarse de feminicidio, violencia sexual o trata con fines de explotación sexual. La frecuencia de los casos, que casi duplica a la de los hombres, daría cuenta de un fenómeno extendido en diferentes sectores de la sociedad.

Entre las mujeres que desaparecen en Perú, la mayoría son niñas y adolescentes. En más del 60% de los casos, las mujeres reportadas como desaparecidas se encuentran entre los 12 y los 17 años.

No hay una estadística completa que permita saber a cuántas mujeres se ha localizado. Además, la información disponible en el RENIPED es insuficiente para la construcción de perfiles de las mujeres que más desaparecen, los lugares donde esto sucede y las condiciones en las que han vivido. Por ejemplo, se puede ver cuántas mujeres según grupo etario fueron reportadas como desaparecidas, pero solo para el año 2020.

La preferencia que se da a la existencia de una denuncia previa o algún acto similar por violencia familiar, para que los casos de mujeres desaparecidas sean considerados de vulnerabilidad, restringe el derecho de todas las mujeres a ser buscadas con la diligencia necesaria y que se presuman como posibles víctimas de feminicidio, trata y violencia sexual.

Aun cuando en la normativa vigente especializada para la búsqueda de personas desaparecidas existe un proceso de denuncia y búsqueda, este no se cumple en todos los casos. Incluso, se tiene información de familiares de mujeres desaparecidas que no lograron interponer una denuncia y activar el proceso de búsqueda.

De las entrevistas realizadas con funcionarios públicos y familiares, se puede concluir que existen carencias en el personal policial que deben ser subsanadas para que el sistema de búsqueda funcione.

De los casos analizados, hay muy poco conocimiento de los familiares acerca del derecho que tienen a que su denuncia sea aceptada y se inicie la búsqueda

inmediatamente. Lamentablemente, en la mayoría de los casos recogidos, hubo una negativa inicial a aceptar las denuncias en los establecimientos policiales.

A pesar de que la Policía es la institución responsable de la búsqueda de personas desaparecidas, de los casos analizados, se evidencia que son usualmente las familias las que han tenido que impulsar las investigaciones y realización de diligencias.

RECOMENDACIONES AL ESTADO

Aunque a partir de 2020 se registran importantes avances, como la sistematización de algunos datos y la publicación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RENIPED), no es suficiente para que las mujeres sean buscadas con la diligencia que se requiere.

En ese sentido, las acciones que debe realizar el Estado se dividen entre las que corresponden al Ejecutivo, las de competencia del Legislativo y las que debe implementar el Ministerio Público.

QUÉ SE PIDE AL EJECUTIVO

- **Reconocer la desaparición como una forma de violencia contra las mujeres.** Teniendo en consideración que, en este problema, las mujeres constituyen un grupo vulnerable, es necesario que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) promueva la modificación de la Ley N.º 30364 (Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar), de manera que se incluya la desaparición como una de las formas de violencia contra las mujeres.
- **Contar con un sistema interinstitucional de búsqueda especializado para mujeres desaparecidas.** La desaparición de mujeres es una forma de violencia basada en género, que refleja la sociedad desigual y discriminadora en la que viven. Por ello, la atención de un caso no debe estar acotada a una sola institución como la Policía, sino

que debe tener un enfoque interinstitucional, que involucre a diferentes entidades y sectores para que actúen de inmediato. Como parte de la política de atención a la violencia contra la mujer, los CEM deben tener una participación más activa en la etapa de investigación policial y apoyo a las familias, para que el protocolo de actuación ante estos casos sea más efectivo. De existir un protocolo especializado para la búsqueda de mujeres desaparecidas, este debería basarse en los datos y estadísticas, para realizar una búsqueda que responda a la problemática de las desapariciones de mujeres. Su implementación requerirá de un involucramiento más efectivo en los casos, y movilizar más personal para que coordine con la Policía y la Fiscalía.

- **Dotar de recursos logísticos a las unidades policiales para realizar su labor.** Se ha identificado que muchas unidades policiales no cuentan con los medios logísticos y tecnológicos suficientes para atender denuncias por desaparición. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2019), muchos casos que son derivados a los Departamentos de Investigación Criminal (DEPINCRI) enfrentan limitaciones logísticas y de infraestructura (cuentan con más vehículos inoperativos que operativos o solo 17% de las computadoras y laptops funcionan). En ese sentido, es necesaria la dotación de recursos a estas unidades, con el fin de asegurar la interoperabilidad de los sistemas policiales que permitan compartir información y mejorar la búsqueda de personas desaparecidas.
- **Establecer procedimientos claros y brindar capacitaciones a operadores de investigación y justicia para abordar casos de desapariciones de mujeres.** El personal policial y el personal del Ministerio Público deben ser capacitados y sensibilizados para actuar en el marco de un protocolo que oriente y fortalezca sus capacidades para la búsqueda de mujeres desaparecidas, desde la recepción de la denuncia (plazos, principio de inmediatez, entre otros factores) hasta el despliegue de las diligencias de gabinete y campo, así como el uso de técnicas y herramientas de investigación, como la geolocalización y otras. Asimismo, deben ser capacitados sobre cómo tratar a las personas que denuncian la desaparición de un familiar, eliminando cualquier estereotipo de género. Es importante establecer, a través de estos procedimientos, las responsabilidades que asumen los operadores de justicia ante un caso como es la desaparición de niñas y mujeres, evitando decisiones discrecionales.

- **Completar datos estadísticos en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RENIPED).** Una buena gestión de datos permitirá el fortalecimiento de las acciones del Estado y de la sociedad civil para combatir la problemática. Por ello, el sector Interior debe incluir datos, como la identidad de género, estado civil, nacionalidad y otros, que puedan contribuir a cruzar información y construir un perfil de la víctima. Asimismo, se debe sincerar el número de denuncias, incluir el número de las víctimas que son ubicadas o no, el estado de su ubicación, así como las causas de su desaparición o si se iniciaron investigaciones fiscales por delitos conexos, con el objetivo de poder diseñar políticas de prevención y búsqueda de mujeres desaparecidas.
- **Mejorar la emisión de alertas de emergencia para mujeres en condición de vulnerabilidad y promover la interoperabilidad de los sistemas de información por violencia de género.** Se debe desarrollar mejor el contenido de los elementos que configuren una situación de alto riesgo, distintos a denuncias por violencia previas a la desaparición, para que la activación de la Alerta de Emergencia pueda aplicarse efectivamente a todos los casos de mujeres desaparecidas en riesgo. Asimismo, se debe incluir la información de mujeres desaparecidas al Sistema de Mensajería de Alerta Temprana de Emergencias (SISMATE), y promover la interoperabilidad de los diversos sistemas de entidades públicas, como el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Fiscalía de la Nación, para que brinden información que contribuya a ubicar a las personas desaparecidas.
- **Asegurar la inmediatez de la atención de las denuncias y acciones urgentes.** La Policía Nacional del Perú debe atender las denuncias y realizar las acciones urgentes e inaplazables, así como asegurar el principio de inmediatez ante una denuncia por desaparición. Esto permitirá llevar a cabo, de manera oportuna, las diligencias de gabinete y campo con carácter de urgencia para la investigación y búsqueda de mujeres desaparecidas.
- **Realizar campañas de difusión y sensibilización a la ciudadanía.** Es necesario desarrollar acciones permanentes de difusión y sensibilización que informen a la ciudadanía sobre los procedimientos que debe realizar la Policía Nacional del Perú ante un caso de desaparición, y cómo denunciar las irregularidades que se puedan observar en el proceso, por ejemplo, cuando alguna unidad se rehúsa a recibir una denuncia.

QUÉ SE PIDE AL LEGISLATIVO

- **Modificar las normas relacionadas a la geolocalización de personas.** Considerando que la desaparición no constituye un delito y que el protocolo faculta a la Policía la adopción de diligencias de urgencia imprescindibles para la investigación y búsqueda, debe permitirse el empleo del procedimiento de localización o geolocalización cuando constituya un medio necesario para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, la norma que regula este procedimiento lo contradice al señalar que una unidad policial puede solicitar datos de localización y geolocalización cuando se trate de (i) flagrante delito, de acuerdo al listado de delitos del artículo 3.a. del DL 1182, (ii) el delito investigado tenga una pena superior a los cuatro años de privación de libertad y (iii) el acceso a los datos constituya un medio necesario para la investigación. Por ello, es muy importante que se modifique esta normativa, estableciendo un mecanismo específico para que se pueda solicitar la localización y geolocalización en el caso de desaparición de mujeres, en tanto dicha información puede aportar medios necesarios para su ubicación.
- **Incorporar el agravante de “desaparecida” a los casos de feminicidio.** En base a la experiencia en litigio de las organizaciones que acompañan a los familiares, se recomienda al Congreso incorporar el agravante de “desaparecida” a los casos de feminicidio, contribuyendo así a sancionar adecuadamente los crímenes contra mujeres, buscando con ello visibilizar las desapariciones de mujeres seguidas de muerte, como crímenes de género.

QUÉ SE PIDE AL MINISTERIO PÚBLICO

- **Sensibilizar y capacitar a los fiscales para la atención de casos vinculados a desaparición.** Estos casos llegan a instancias fiscales cuando se han encontrado indicios de la comisión de algún delito. Sin embargo, al igual que con el personal policial, los fiscales deben ser sensibilizados sobre esta problemática y ser capacitados para atender e investigar casos vinculados a la desaparición de mujeres.
- **Que el Observatorio de Criminalidad pueda dar seguimiento a las carpetas fiscales que se abran a partir de la desaparición de mujeres, haciendo referencia al tipo de delitos.** De esa manera, se puede contribuir a saber más sobre el proceso de investigación fiscal de los casos que se originen de este tipo de denuncias.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**




**FLORA
TRISTÁN**
CENTRO DE LA MUJER PERUANA

BÚSCALAS