Proyecto de Ley N.° _____

La Congresista de la República que suscribe, **YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO**, integrante del **Grupo Podemos Perú**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102 numeral 1), y 107 de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 OCT. 2023
RECIBIDO
Fecha: Hora: 1:25 pm

PROYECTO DE LEY

El congreso de la República,
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE FORTALECE LA ALERTA DE EMERGENCIA PARA LAS MUJERES DESAPARECIDAS

Artículo 1. Objeto de Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la alerta de emergencia para el caso de mujeres desaparecidas, que su búsqueda sea inmediata y sin discriminación, con la finalidad de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de ellas; con ello se permitirá su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de delitos, maltratos, asesinadas o puedan ser trasladadas a otras comunidades o países.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

Modificar los artículos del Decreto Legislativo N°1428 con la finalidad de activar de manera oportuna las alertas de emergencias para todos los casos de mujeres víctimas de desaparición, por su sola condición de ser mujer y desaparecer; con ello se busca reducir las altas tasas de porcentaje de desaparición y mortalidad.

Artículo 2.- Modificatoria de los artículos 8.1.B y 14, del Decreto Legislativo N° 1428, que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad

Modifícanse los artículos 8.1.B y 14 del Decreto Legislativo N° 1428 que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con el siguiente texto:

Artículo 8.- Difusión de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad

8.1. Los casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad son difundidos por la Policía Nacional del Perú a través de:

a. Nota de Alerta. - formato emitido por la Policía Nacional del Perú posterior a la presentación de la denuncia por desaparición de una persona en situación de vulnerabilidad. Contiene información de la denuncia y fotografía de la persona desaparecida y es difundida, entre otros medios, a través del Portal de Personas Desaparecidas.

b. Alerta de Emergencia. - formato emitido por la Policía Nacional del Perú posterior a la presentación de la denuncia por desaparición que resume la Nota de Alerta respectiva. Se emite para los casos de desaparición de niños, niñas y adolescentes, es temporal y se difunde con el apoyo de entidades públicas y privadas y personas naturales y jurídicas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 12 del presente Decreto Legislativo y en el periodo de tiempo que determine el reglamento del presente Decreto Legislativo. También se emite una Alerta de Emergencia para casos de **desaparición de mujeres por particulares bajo el principio de búsqueda inmediata**, de acuerdo a lo señalado en el artículo 14 del presente Decreto Legislativo.

Artículo 14.- Alerta de Emergencia por desaparición de mujeres

Para el caso de **desaparición de mujeres por particulares** también se emite una Alerta de Emergencia y se realizan acciones de búsqueda y ubicación de manera inmediata, de acuerdo a los criterios y procedimientos regulados en el reglamento del presente Decreto Legislativo y protocolo respectivo.

DISPOSICIÓN UNICA FINAL

UNICA. Adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428, Que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, el Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428, aprobado por el Decreto Supremo 003-2019-IN, a la modificación dispuesta en la presente ley, en el plazo de sesenta días hábiles contados a partir de su vigencia.

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

Lima, octubre de 2023

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO
Congresista de la República

Francis J. Paredes C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Sobre los principales derechos fundamentales garantizados

En los casos de desaparición de mujeres, probablemente se afecten sus diversos derechos fundamentales de la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad; por lo que sus derechos deben ser protegidos y garantizados por el Estado.

El Estado peruano en su Constitución Política, en su artículo 1° y 2°, precisa sobre la defensa y los derechos fundamentales de la persona.

> *"Artículo 1°.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.*
>
> *Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:*
>
> *1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.*
>
> *24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:*
>
> *.....b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas"*

También, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer "Convención De Belém Do Pará"[1], establece en su:

> *Artículo 4°: Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:*
>
> *a. el derecho a que se respete su vida;*
> *b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*
> *c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;*
> *d. el derecho a no ser sometida a torturas;*

---

[1] Información extraída del siguiente link: //efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf.

e. *el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;*
f. *el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;*

En ese mismo sentido, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José[2] en su Capítulo II, Derechos civiles y políticos, establece en los artículos 4°,5°, 7°, 11° y 24° sobre diversos derechos que garantizan la vida, la integridad física, libertad personal y entre otros, que a continuación se detallan:

"Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente....."

"Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano....."

"Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas...."

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

---

[2] Información extraída del siguiente link: http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm

Sobre la problemática

A lo largo de la historia de la humanidad las mujeres han sido víctimas de diversos acontecimientos, dentro de los cuales se tiene la discriminación por razón de género, la libertad de elegir y ser elegida, víctimas de trata de blanca, feminicidio, homicidios y desaparición entre otros.

Tal es así, respecto a la violencia de Género, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [3] señala "que este tipo de violencia ocurre de manera sistemática en la región y en todos los espacios. Entre el 60% y el 76% de las mujeres han sido víctimas de violencia por razones de género, y en promedio una de cada tres mujeres ha sido víctima o vive actualmente en una situación de violencia física, psicológica y/o sexual, por su pareja actual o expareja. La CEPAL señala que todos estos tipos de violencia se vinculan con, y aumentan el riesgo de la violencia de género en su máxima expresión: el feminicidio".

En tal sentido, "la combinación con los feminicidios y otros fenómenos criminales como la trata de personas, las desapariciones de mujeres y niñas han ido en aumento en los últimos años, perpetradas tanto por organizaciones criminales como por actores estatales, como formas de reforzar el dominio de masculinidades hegemónicas". [4]

Asimismo, como se ha desarrollado en la doctrina y jurisprudencia[5], la violencia contra las mujeres no es el resultado de actos aislados e individuales de mala conducta, sino que se asienta en un entramado de relaciones desiguales, especialmente sobre la distribución de los trabajos de cuidado y crianza, así como en el acceso a la toma de decisiones y a los recursos económicos. Es por ello, que se señala que para investigar, judicializar, sentenciar y reparar de

---

[3] CEPAL. (2020, 24 de noviembre). Preocupa la persistencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región y su máxima expresión, el feminicidio o femicidio. CEPAL. Disponible en https://www.cepal.org/es/comunicados/cepalpreocupa-la-persistencia-la-violencia-mujeres-ninas-la-region-su-maxima-expresion

[4] Estándares de género de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos sobre desaparición forzada. Fundación para el debido proceso. Disponible en https://www.dplf.org/sites/default/files/ser_mujer_y_desparecer_-_estandares_de_genero_de_la_corteidh_-_dplf.pdf

[5] Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUD). (2015). Herramienta para la incorporación del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género, en la elaboración de sentencias relativas a delitos de feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Ciudad de Guatemala: Editorial Servi prensa; así como, Corte IDH. Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos HumanosNº4: Derechos Humanos y Mujeres.

manera adecuada los casos de desaparición de mujeres, es necesario tomar en cuenta este contexto antes descrito.

Tal es así, que la Convención Internacional sobre Desaparición Forzada de Personas[6], en su artículo 12, establece la obligación del Estado de investigar los casos de desaparición forzada de personas, aún en ausencia de denuncia formal.

El artículo titulado "Ser mujer y desaparecer"[7], estándares de género de la Corte Interamericana de Derechos humanos en casos sobre desaparición forzada, señala respecto a la búsqueda de personas desaparecidas, se reconoce hoy en día que la misma se debe de atender bajo el principio de búsqueda inmediata, por lo que las acciones que se emprendan deben de reconocer los contextos específicos que enfrentan las mujeres, como la violencia sistemática contras las mujeres. Por tanto, debe incluir en las diversas hipótesis de la desaparición, la trata de personas o el feminicidio, como expresiones de violencia frecuente que enfrentan las mujeres en América Latina.

"De lo antes expuesto, para tratar de manera adecuada las desapariciones de mujeres y niñas, sea en el proceso de la búsqueda, la investigación, la judicialización del caso, o en las medidas de reparación, no se puede ignorar el problema estructural de discriminación y violencia de género y su perpetración sistemática en América Latina y en las otras regiones del mundo. En ese sentido, las instituciones de cada país, encargados de proteger los derechos humanos de todos sus habitantes, deben de hacer todo lo posible para reconocer y visibilizar la desigualdad y violencia de género que se manifiestan, o que pueden manifestarse, en las desapariciones de mujeres y niñas, aun cuando no exista una descripción explicita de violencia sexual o de género en los hechos de un caso en particular".[8]

Es menester mencionar, que si bien es cierto la desaparición forzada es un crimen de lesa humanidad, definido a nivel universal como un arresto, secuestro, detención o privación de la libertad individual realizado por los agentes y/o autoridades del Estado; ello se da en un marco político. Sin embargo, no solo se da la desaparición en esas circunstancias, en el Perú a diario se toma

---

[6] Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 12(2).

[7] Estándares de género de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos sobre desaparición forzada. Ob. Cit. P15.

[8] Estándares de género de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos sobre desaparición forzada. Ob. Cit. P15

conocimiento de las desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes por diversas razones, relacionadas con el solo hecho de ser mujer, por violencia de género, por trata de personas, entre otros.

Ante ello y el aumento de casos de desaparición de mujeres, el Ministerio de Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) "reconoce la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes mujeres como una manifestación de violencia contra las mujeres. Al respecto, es de conocimiento por fuente de las mujeres víctimas de violencia, quienes señalan que acuden a realizar sus denuncias, empero estas en muchas veces no son recogidas ni tomadas en cuenta por el personal policial de la Comisaría. También, la misma entidad institucional pública del MIMP advirtió que no es tarea fácil acceder al proceso de presentar una denuncia en comisarías o instancias de gobierno sobre la desaparición de mujeres o de niñas o adolescentes mujeres. Además de las razones afectivas, muchas veces estos espacios de denuncia formal están ubicados únicamente en urbes, en ciudades y en capitales de provincia a donde deben acceder quienes presentan la demanda. Podemos manifestar que, dado diversas noticias relacionadas con el tema, tomamos conocimiento que en su mayoría estos casos de desaparición terminan en feminicidio, asesinato y trata de personas"[9].

Al respecto, es importante mencionar que en el artículo titulado *¿dónde están nuestras desaparecidas?*[10] "un comentario sobre la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes mujeres en Perú en los últimos años, menciona que en una reciente publicación del Instituto Nacional de Estadísticas e Informáticas (INEI), combinando información con bases de datos del INEI, del Ministerio Público, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Policía Nacional del Perú, muestra una tasa altísima de desaparición de mujeres y de feminicidio. Esto se debe al hecho de que los casos de feminicidio y violencia contra la mujer se incrementaron en tiempos de pandemia, lo que lleva a pensar que la casa no es el hogar ideal y seguro que muchas veces se imagina".

De acuerdo con los datos estadísticos en relación al feminicidio y violencia contra la mujer, realizados por el INEI en colaboración con las demás entidades: Poder Judicial, Ministerio Público, INPE, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Justicia, se detalla a continuación para un mayor conocimiento los datos obtenidos para el período de 2015-2020.

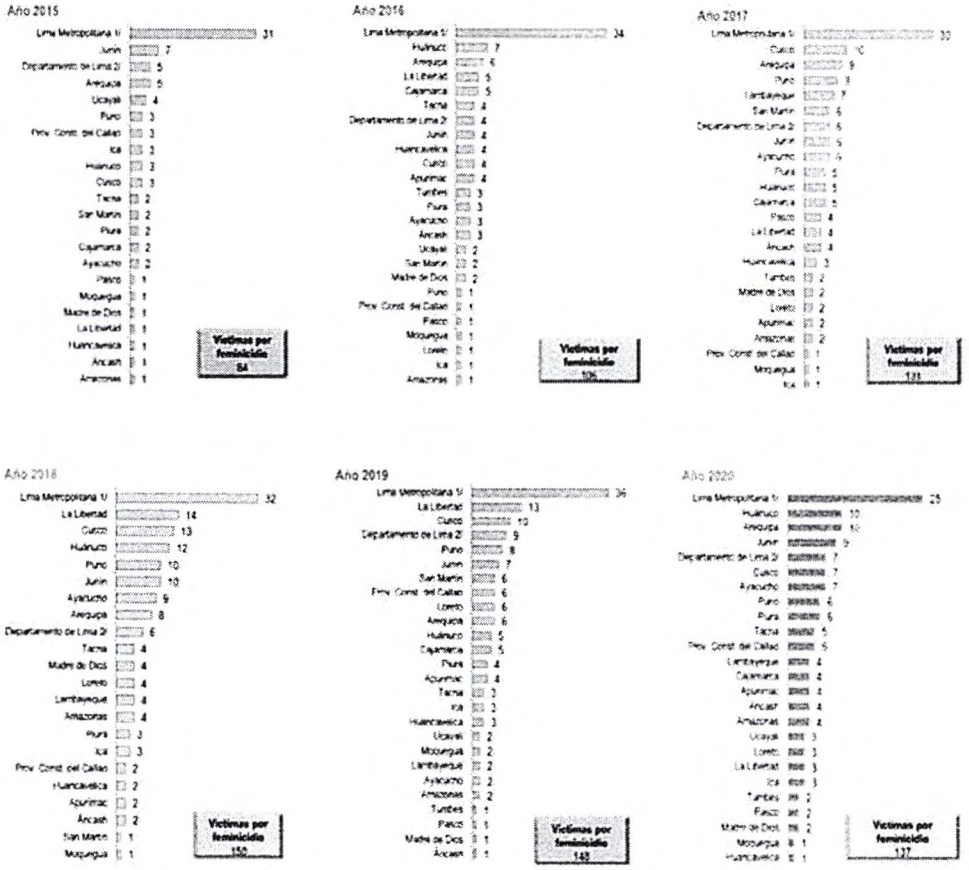
---

[9] Información extraída del siguiente link: *https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/donde-estan-nuestras-desaparecidas-la-desaparicion-de-mujeres-ninas-y-adolescentes-mujeres-en-peru-en-los-ultimos-anos/*

[10] Información extraída del siguiente link: https://cider.uniandes.edu.co/es/noticia/Donde-estan-nuestras-desaparecidas-peru-febrero-2022?fbclid=IwAR3goG9BrhDrEN9SSCQy8uYsSZtuM-uuQKYFY8uAHtzYYauxcV-6ft45vdQ#_ftn3

GRÁFICO 1[11]

Gráfico Nº 2.6
PERÚ: VÍCTIMAS DE FEMINICIDIO SEGÚN DEPARTAMENTO, 2015 - 2020
(Absoluto)



Nota 1: Solo se considera a los departamentos con una población igual o mayor a 100 mil mujeres.
Nota 2: La información corresponde a los departamentos donde ocurrió el hecho.
Nota 3 La tasa de feminicidios se obtiene dividiendo el número de mujeres víctimas de feminicidio entre el total de la población femenina de un determinado ámbito geográfico multiplicado por 100 mil.
1/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.
2/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.
Fuentes: Ministerio Público, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Policía Nacional del Perú e Instituto Nacional de Estadística e Informática

---

[11] Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad -CEIC (D.S.013-2013-JUS). Perú: Feminicidio y violencia contra la mujer 2015-2020.Bicentenario- Perú 2021.

Asimismo, según la estimación de datos obtenidos por la Defensoría del Pueblo, tan solo en el último trimestre del año 2021, se identificó las mujeres adultas reportadas como desaparecidas de acuerdo al siguiente detalle.

GRÁFICO 2[12]

En diciembre, 154 mujeres adultas fueron reportadas desaparecidas, un 12 % más que en noviembre. Las regiones donde se presentaron más reportes fueron Lima (72), La Libertad (15) y Lambayeque (8).

NOV-21 138

DIC-21 154

Cuadro 1: Comparativo mensual de mujeres reportadas como desaparecidas por región

Región	Nov-21	Dic-21
Lima	61	72
La Libertad	4	15
Lambayeque	6	8
Callao	2	7
Huánuco	4	6
Piura	3	6
Áncash	3	5
Cusco	4	4
Junín	1	4
Madre de Dios	1	4
Puno	5	4
Apurímac	2	3
Ayacucho	3	3
Cajamarca	2	2
Ica	4	2
Lima Provincias	2	2
Moquegua	0	2
Arequipa	6	1
Amazonas	5	1
San Martín	5	1
Tacna	3	1
Ucayali	3	1
Huancavelica	2	0
Pasco	2	0
Loreto	2	0
Tumbes	0	0
Total	138	154

Fuente: reporte de la Defensoría del Pueblo

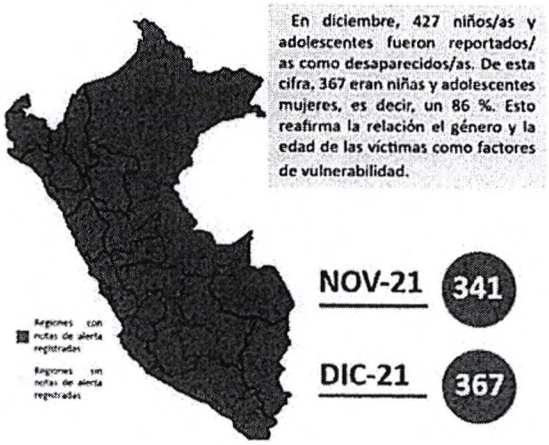
De los gráficos se puede advertir que las regiones con mayor incidencia en desapariciones son las regiones de Lima, La Libertad y Lambayeque.

[12] Defensoría del Pueblo.2021. ¿qué paso con ellas?. *Reporte de igualdad y no violencia. N°23.* 1-9

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo hace inferencia que la desaparición de mujeres por particulares es una forma de violencia a menudo vinculada a delitos como feminicidio, trata de personas, violencia sexual, etc. El factor de género y la interseccionalidad con otras formas de discriminación son claves para comprender la mayor exposición a vivir este tipo de violencia. Al respecto, el D.L. 1428, que regula las medidas para la atención en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, establece que una persona es considerada desaparecida si está ausente de su domicilio habitual y su paradero es desconocido. Dentro de este grupo, se considera a las mujeres que han sufrido violencia como personas en situación de vulnerabilidad[13].

Respecto a la cifra de desapariciones de niñas y adolescentes, se puede apreciar que en las regiones del Perú, tan solo para los meses de noviembre y diciembre de 2021 son un total de 341 y 367 respectivamente. De acuerdo al siguiente gráfico.

GRÁFICO 3[14]



Cuadro 2: Comparativo mensual de niñas/adolescentes reportadas como desaparecidas por región

Región	Nov 21	Dic-21
Lima	139	136
La Libertad	10	24
Arequipa	16	22
Huánuco	16	21
Piura	22	21
Lambayeque	21	19
Cusco	17	16
Junín	14	12
Apurímac	5	11
Cajamarca	9	11
Amazonas	7	10
Callao	5	10
Ayacucho	5	9
Puno	5	8
Áncash	6	6
San Martín	3	6
Tacna	2	6
Ucayali	9	5
Ica	12	3
Moquegua	1	3
Pasco	4	3
Loreto	3	2
Huancavelica	4	1
Tumbes	4	1
Madre de Dios	2	1
Total	341	367

Fuente: reporte de la Defensoría del Pueblo

[13] Defensoría del Pueblo.2021. op.cit. 1-9
[14] Defensoría del Pueblo.2021. op.cit. 1-9

Sobre el total de mujeres desaparecidas[15] del mes, "se observa que las desapariciones de niñas y adolescentes representa el 70% del total. Lima sigue siendo la región con más notas de alerta (136) debido a que tiene mayor cantidad de habitantes. Le siguen La Libertad (24), Arequipa (22), Huánuco (21) y Piura (21). El número de notas de alertas de niñas y adolescentes mujeres reportadas como desaparecidas aumentó en un 8 % con respecto al mes anterior. Este incremento se observó principalmente en departamentos como La Libertad, Apurímac, Callao, entre otros".

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, bajo esas cifras resalta que "la desaparición de personas también se agrava por la edad, nivel de desarrollo y madurez en progreso, por lo que niñas y adolescentes mujeres son más propensas a sufrir esta situación. Por ello, sus derechos se encuentran en riesgo de mayor desprotección, lo que puede afectar su vida, integridad, salud física y mental, entre otros".

Además, por el solo hecho de ser niña o adolescente, su situación de vulnerabilidad se agrava ante esta forma de violencia, la misma que podría relacionarse con otras, como la violencia física, sexual o psicológica; trata con fines de explotación sexual; o, incluso, con un feminicidio.

Otro factor a considerar es la situación de riesgo o desprotección familiar en la que se encontrarían por la falta de cuidados de los padres o responsables, o por la violencia ejercida en el hogar. Esto podría generar que sean captadas con mayor facilidad por personas mayores de edad, a través de redes sociales u otras Por ello, la PNP, al tramitar las denuncias, deberá tener en cuenta de forma primordial el interés superior del niño, que es un derecho, un principio y una norma de procedimiento. Ello exige una diligencia excepcional, la mayor celeridad, cuidado y responsabilidad por las posibles afectaciones que se puede ocasionar en los derechos de niñas y adolescentes ante la demora en su ubicación. Asimismo, deben intervenir con un enfoque de niñez, género e interseccionalidad.

A continuación, según el reporte de la Defensoría del Pueblo, se tiene la cifra de desaparecidas mujeres, niñas y adolescentes de año 2021 (enero-diciembre), donde se emitieron en un total de 5904 notas de alerta. Conforme al siguiente detalle.

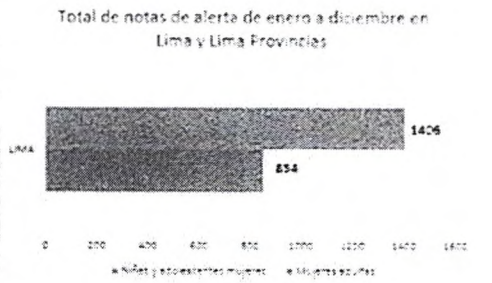
---

[15] Defensoría del Pueblo.2021. op.cit. 1-9

GRÁFICO 4[16]

De enero-diciembre del 2021, se advirtió lo siguiente:

Región	Mujeres adultas	Niñas y adolescentes mujeres	Total
Lima y Lima Provincias	854	1406	2260
Lambayeque	84	227	311
Cusco	84	203	287
Arequipa	107	171	278
La Libertad	87	165	252
Callao	74	158	232
Puno	106	106	212
Junín	60	149	209
Huánuco	48	174	222
Piura	58	161	219
Cajamarca	57	118	175
Áncash	55	103	158
Apurímac	29	95	124
San Martín	30	88	118
Ayacucho	47	66	113
Loreto	25	71	96
Ica	35	69	104
Tacna	48	46	94
Ucayali	21	77	98
Amazonas	26	68	94
Pasco	12	52	48
Madre de Dios	14	45	59
Tumbes	19	35	54
Huancavelica	14	34	48
Moquegua	13	9	22
Total	2007	3897	5904



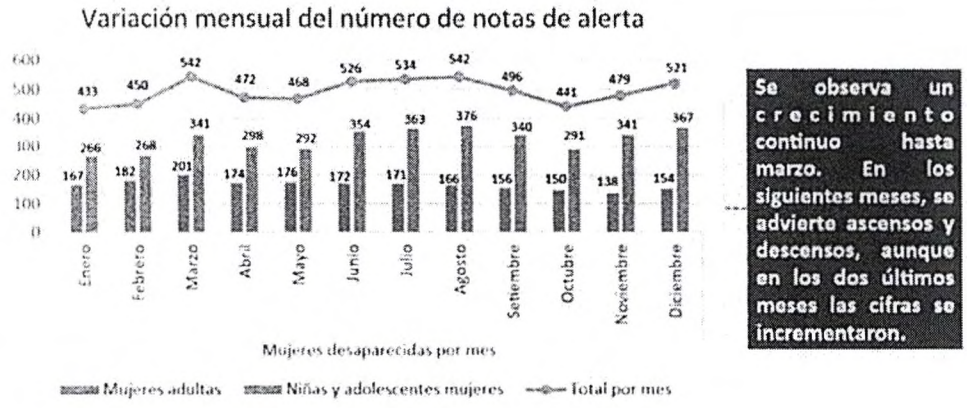
Fuente: reporte de la Defensoría del Pueblo

Por ese lado, de acuerdo al siguiente gráfico, se observa la variación mensual del número de alertas de emergencias en los casos de desaparición.

[16] Defensoría del Pueblo.2021. op.cit. 1-9

GRÁFICO 5[17]

De enero-diciembre del 2021, las notas de alerta variaron por mes así:



Fuente: reporte de la Defensoría del Pueblo

Como podemos observar, de acuerdo a los datos recopilados y antes expuestos, solo en el año 2021, se ha tenido un total de 5904 alertas de emergencia de desaparición para mujeres, niñas y adolescentes, con lo que advertimos que en nuestro país no habido una reducción de desaparecidas; por el contrario, esta suma va en aumento. "Solamente entre los meses de enero-abril de 2022, se reportaron 3800 denuncias de mujeres desaparecidas, según fuentes de la Defensoría del Pueblo"[18].

Ante dichas cifras, la Defensoría del Pueblo, acontece que "La situación que vive el país respecto a las desapariciones se calificaría como una situación de peligro inminente. La desaparición implica un riesgo especialmente grave de afectación de vida y salud cuando se trata de una mujer", y que el Estado no está tomando acción para prevenir este tipo de hechos (desapariciones)", que se repiten cada año en el país. También, acotaron que "Se usa el tema de desaparición como una antesala para comisión de delitos tales como feminicidio, trata de persona y violencia sexual", tras señalar que en las estadísticas el grupo más afectado son las adolescentes, que representan más del 60%.[19]

---

[17] Defensoría del Pueblo.2021. op.cit. 1-9
[18] Defensoría del Pueblo.2021. op.cit. 1-9
[19] Información extraída del siguiente link: https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230612-m%C3%A1s-de-3-400-mujeres-desaparecidas-en-per%C3%BA-entre-enero-y-abril

A diario se escucha en diversos medios periodísticos noticias sobre desaparición de personas, entre ellas mujeres, niñas y adolescentes. Sobre el particular, el periódico "El Correo"[20] con fecha 09 de marzo de 2023, publicó que en "el Día de la Mujer, hallan cuerpo cercenado de Rosita dentro de costal rojo. Un lamentable hallazgo ocurrió en la represa de Tablachaca (Huancavelica) de la cual lograron rescatar un cuerpo envuelto en un costal de color rojo. Este cuerpo sería el de Rosa Ccanto Fernández, una mujer que se encontraba desaparecida desde el 4 de febrero, fecha en la que su cónyuge, Percy Villalba Crispín, la habría asesinado y arrojado al río. Ante el hallazgo, efectivos policiales volvieron a buscar y entrevistar a Villalba Crispín en el penal donde se encuentra internado con prisión preventiva, donde, con estrategias policiales, le hacen recrear todo lo sucedido ese día, cuando de improviso le preguntaron: ¡Ahí es cuando la botas con el costal?...A lo que el interno en el penal responde "sí en un costal rojo", hecho con el cual confirman que el cuerpo encontrado en la represa pertenece a la víctima del feminicidio".

Asimismo, el "Comercio" con fecha 09 de marzo de 2020, en su nota periodística - La dolorosa lucha por encontrar a mujeres desaparecidas: ¿qué pasó con Estefhany Díaz y Shirley Villanueva?[21], relata la historia de 02 casos distintos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes. Es así que, que se tiene como primer caso la desaparición de 02 niñas y su madre: Estefhany, Tatiana y Esther, la última vez que Alcides Díaz escuchó a su hija, ella le dijo que iría a comer con sus dos pequeñas, de 5 años y de 7 meses, y con una amiga. De eso han pasado casi cuatro años y desde entonces, su familia reparte su tiempo entre la comisaría, la fiscalía y el último lugar en el que esperan saber de las tres: la morgue. Cada vez que aparece un cuerpo pienso en ellas. Me dicen: 'Señora, apareció una pierna, un cadáver' y yo voy corriendo a la morgue. No hay lugar donde no haya buscado", cuenta Patricia Acosta, madre de Estefhany Díaz, quien el 24 de abril del 2016 desapareció junto a sus dos hijas, Tatiana y Esther.

"Ese día habían ido a una fiesta infantil en casa de una vecina, en Mi Perú. La última pista que tienen es que su prima, Jacqueline Díaz, y el esposo de esta, Jimmy Altamirano, las recogieron de la reunión. Lo extraño es que, a la mañana siguiente, la pareja apareció en casa del señor Alcides y lo golpeó hasta causarle una fractura en el cráneo.

---

[20] Información extraída del siguiente link: https://diariocorreo.pe/edicion/huancavelica/huancavelica-en-el-dia-de-la-mujer-hallan-cuerpo-cercenado-de-rosita-dentro-de-costal-rojo-noticia/?ref=dcr.

[21] [21] Información extraída del siguiente link: https://elcomercio.pe/lima/sucesos/la-dolorosa-lucha-por-encontrar-a-mujeres-desaparecidas-que-paso-con-estefhany-diaz-y-shirley-villanueva-noticia/?ref=ecr.

Respecto al segundo caso "Shirley", *el 23 de marzo del 2017, Shirley Villanueva se reunió con Edgar Pozo Velarde, Joseph Velásquez Fernández y Bryan Arenas Vivas para ver el partido Perú vs. Venezuela. Ese día desapareció.*

Los tres, quienes eran sus mejores amigos y excompañeros de la carrera de ingeniería Geográfica de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, se tardaron todo un día para ir a la comisaría a denunciar lo ocurrido. Según dijeron, fueron a la playa Marbella de Magdalena luego de ver el partido, tomaron licor, la joven ingresó al mar y se ahogó. Sin embargo, Norma Rivera, madre de la joven, sostiene que su comportamiento no concuerda con el supuesto ahogamiento. "Ocultaron la ropa de mi hija y la botaron en un tacho, destruyeron la memoria del celular y me mintieron diciendo que la habían embarcado a casa. Dijeron que se asustaron y la policía les creyó", cuenta. El año pasado, los tres fueron sentenciados por el 20° Juzgado Penal de Lima a prisión suspendida de hasta dos años con ocho meses por el delito de omisión de auxilio y acceso a la información".

Por todo lo antes expuesto, se concluye que la desaparición de mujeres es un grave problema en nuestro Perú, que está vinculado con formas de violencia de género como el feminicidio, la trata de personas y la violencia sexual.

Con relación a ello, un informe de la Defensoría del Pueblo reveló que, de las 166 víctimas de feminicidio registradas en 2019 a nivel nacional, 16 habían sido reportadas previamente como desaparecidas ante la policía nacional, es decir, una de cada 10. El año pasado, las mujeres asesinadas por razón de género en Perú sumaron 146 según el órgano estatal y autónomo.[22]

<u>Sustentación legal internacional de la presente propuesta</u>

A nivel internacional existen varias regulaciones normativas sobre la desaparición de mujeres, en ese sentido el Informe Final de la Defensoría del Pueblo titulado "La problemática de las mujeres desaparecidas por razones de género y su relación con el delito de feminicidio a nivel nacional"[23], detalla que se tiene a "La Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, contiene un mandato general para los Estados Partes de condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y

[22] Información extraída del siguiente link: https://correspondenciadeprensa.com/?p=27250.

[23] Defensoría del Pueblo, Adjuntía para los derechos de la mujer. La problemática de las mujeres desaparecidas por razones de género y su relación con el delito de feminicidio a nivel nacional. Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2023.

seguir una política orientada a eliminar tal discriminación. Para tal efecto, dispone utilizar todos los medios apropiados sin dilaciones, entre los que se prevé: el establecimiento de la protección jurídica de los derechos de la mujer –tomando como fundamento la igualdad entre hombres y mujeres– y garantizarla a través de los tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas (art. 2 literal c); velar para que las autoridades e instituciones públicas se abstengan de cometer actos de discriminación (art. 2 literal d); y modificar o derogar normas legales o infra legales, prácticas o costumbres discriminatorias contra la mujer, incluidas las disposiciones penales nacionales que incurran en este supuesto (art. 2 literales f y g)".

Asimismo, la "Convención Interamericana Belem do Para[24], desde su enfoque especializado reconoce de manera explícita que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado (art. 3).También, establece como deberes de los Estados para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer: actuar con la debida diligencia (art. 7 literal b); adoptar medidas legales, civiles, administrativas y de otra naturaleza (art. 7 literal c y e); adoptar medidas que conduzcan a la modificación y abolición de prácticas jurídicas o consuetudinarias que impliquen la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer (art. 7 literal e); instituir procedimientos legales justos y eficaces que contemplen medidas de protección, juicio oportuno y acceso efectivo a dichos procedimientos (art. 7 literal f); y garantizar, a través de mecanismos judiciales y administrativos, la reparación del daño a la mujer víctima de violencia (art. 7 literal g)".
"

Bajo ese mismo contexto, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer aprobó la Declaración y la Plataforma de Acción sobre la Mujer (Beijing, 1995), que expresó que los Estados reunidos se encontraban decididos a "prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas" (párrafo 29). En tal sentido, incorporaron como parte de la Plataforma de Acción, medidas de naturaleza legal, procesal, administrativa e institucional que deben adoptar los gobiernos para asegurar dicho compromiso, los cuales son aplicables a los supuestos de desaparición de mujeres por particulares quienes corren el riesgo de ser víctimas de feminicidio.

"La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su casuística respecto de los casos en que la víctima desaparecida sea hallada sin vida, ha interpretado que la obligación de investigar con la debida diligencia exige contemplar como hipótesis, además del feminicidio, otras violaciones específicas contra la

[24] Información extraída del siguiente link: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html.

integridad personal y la libertad sexual. En tal sentido, se debe disponer de oficio las actuaciones probatorias correspondientes a verificar si se perpetró algún tipo de violencia sexual o si el homicidio respondió a un móvil sexual".

Añade la Corte IDH que es necesario manejar diligentemente la actividad probatoria y considerar que las primeras fases de la investigación son fundamentales para asegurar la calidad de la misma. Es relevante destacar que esta misma instancia utiliza en su jurisprudencia sobre violencia de género la expresión "feminicidio", definiéndola como el "homicidio de mujer por razones de género.

"Tal como se ha señalado en referencia a la normativa internacional sobre violencia de género, la Corte IDH ha interpretado que, especialmente en contextos caracterizados por la discriminación de género, la debida diligencia reforzada y el deber de investigación del Estado adquieren una especial relevancia, lo que implica considerar la desaparición, agresión o muerte de las mujeres como una posible manifestación de violencia basada en género, motivo por el cual desde un inicio se debe adoptar la investigación desde el enfoque adecuado".

"En América Latina, la desaparición de mujeres por razones de género es una clara manifestación de la grave problemática de violencia que, de forma sistemática, enfrenta la región. No obstante, son pocos los países que han implementado medidas para atender la urgente necesidad de establecer una política estatal y normatividad específica enfocada en la desaparición de mujeres por razones de género. En ese contexto, se observa que Guatemala y México constituyen países que, a través del diseño e implementación de medidas estatales, han sido pioneros en el abordaje de la búsqueda de mujeres desaparecidas de manera específica. Es por ello que los avances de carácter normativo, administrativo y de cualquier otra índole alcanzados en ambos países serán analizados en la presente sección, con énfasis en su vinculación con el femicidio o feminicidio, fenómeno regulado como delito en los ordenamientos jurídico-penales de ambos países"[25].

Entre los países latinoamericanos con mayores índices de desaparición de mujeres son Guatemala y México, ante ello poseen una legislación bastante específica, que inicia en el año 2016 y 2017.

---

[25] En el caso de Guatemala, el femicidio ha sido tipificado como delito en Guatemala desde el año 2008, a través del Decreto N° 22-2008. Por su parte, en el caso de México, este tipo penal fue introducido en el Código Penal Federal en el año 2012

Guatemala

Guatemala es el único país que cuenta con un sistema especializado de búsqueda de mujeres desaparecidas, que comprende el establecimiento de un órgano con competencias específicas para esta finalidad. "La implementación de este sistema tiene como antecedente la garantía de no repetición ordenada por la Corte IDH en el caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala, en el que señaló lo siguiente: De este modo, teniendo en cuenta que se ha identificado la necesidad de regular la búsqueda de mujeres desaparecidas en Guatemala, la Corte considera pertinente ordenar al Estado que adopte una estrategia, sistema, mecanismo o programa nacional, a través de medidas legislativas o de otro carácter, a efectos de lograr la búsqueda eficaz e inmediata de mujeres desaparecidas"[26].

Asimismo, que permita asegurar que en casos de denuncias de esta naturaleza, las autoridades correspondientes las reciban inmediatamente y sin necesidad de ninguna formalidad y, al mismo tiempo, que inicien las acciones que permitan localizar y prevenir la violación de los derechos a la vida e integridad personal de las posibles víctimas. Lo anterior, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria e institucional.

"En el año 2016 se aprobó la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, mediante Decreto N° 9-2016[27]. En este punto, es necesario tomar en cuenta el contexto sociopolítico en el que se adopta este mecanismo legal. Así, en los considerandos de la norma, se resalta como problemática en el país el aumento de los hechos de violencia y desaparición específicamente contra mujeres.

En dicho documento también se reconoce que dichas mujeres, antes de ser asesinadas, suelen ser mantenidas en cautiverio y/o recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes, lo que exige la existencia de un mecanismo de coordinación que brinde una respuesta inmediata frente a estas desapariciones. Por ello, la finalidad de la norma es.

***Artículo 1**. Creación, objeto y fin* [28]

---

[26] Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 266.
[27] Congreso de la República de Guatemala. Decreto N° 9-2016. Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas. Ob.cit.
[28] Congreso de la República de Guatemala. Decreto N° 9-2016. Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas. 1 de marzo de 2016. Artículo 1.

"La presente Ley crea y regula el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a efectos de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de vejámenes, asesinadas o puedan ser trasladadas a otras comunidades o países".

México

A diferencia de Guatemala, en México no se ha implementado un sistema especializado de búsqueda de mujeres desaparecidas. Sin embargo, la normativa del sistema general de búsqueda de personas cuenta con herramientas que permiten generar información desagregada y visibilizar cuando las víctimas son mujeres. Como antecedente relevante, es preciso mencionar los Protocolos Alba. Se trata de instrumentos operativos locales o estatales de búsqueda de mujeres, cuya finalidad es la atención, reacción y coordinación entre los tres niveles de administración (municipal, estatal y federal). El primer protocolo de esta naturaleza se implementó en el 2003 en Ciudad Juárez, Chihuahua, y su aplicación se ha extendido a varios otros Estados.[29]

"Cabe mencionar que en el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, la Corte IDH estableció parámetros para orientar el diseño e implementación de este instrumento. No obstante, se trata de normativa de alcance estatal y no federal.

Por otra parte, en 2017 se aprobó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas"[30].

Dentro de su objeto se detalla que la norma busca lo siguiente:

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto: [31]

1. *Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir,*

---

[29] Defensoría del Pueblo, Adjuntía para los derechos de la mujer. La problemática de las mujeres desaparecidas por razones de género y su relación con el delito de feminicidio a nivel nacional. Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2023.

[30] Defensoría del Pueblo, Adjuntía para los derechos de la mujer. La problemática de las mujeres desaparecidas por razones de género y su relación con el delito de feminicidio a nivel nacional. Ob.cit.

[31] Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. 17 de noviembre de 2017. Artículo 2 inc. I.

investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley. [...]". (énfasis añadido)

No obstante, una vez transcurridas 72 horas sin contacto con la persona no localizada, habiendo indicios o no, la Ley General establece la presunción de que está siendo víctima de un delito. Cabe destacar que, como parte de los principios que deben orientar las acciones, medidas y procedimientos de búsqueda de personas, la norma establece una vinculación de estos con estándares de derechos humanos.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

De aprobarse se incorpora al sistema jurídico peruano, la presente propuesta legislativa, que tiene por objeto fortalecer la alerta de emergencia para el caso de mujeres desaparecidas, que su búsqueda sea inmediata y sin discriminación, con la finalidad de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de ellas; con ello se permitirá su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de delitos, maltratos, asesinadas o puedan ser trasladadas a otras comunidades o países.

Con dicha propuesta, se busca modificar los artículos del Decreto Legislativo N°1428 con la finalidad de activar las alertas de emergencias para todos los casos de mujeres víctimas de desaparición, por su sola condición de ser mujer y desaparecer; con ello se busca reducir las altas tasas de porcentaje de desaparición y mortalidad.

Con la presente ley, se ampara en primer término los principales derechos fundamentales que posee toda mujer, niña y adolescente, estos derechos son el de la vida, la libertad individual, la salud y entre otros.

Además, mediante la presente propuesta legislativa se va a reducir la tasa de desaparición de este sector vulnerable como son las mujeres, niñas y adolescentes. Siendo posible, que muchas mujeres y familias ya no estarían en zozobra permanente de andar en las calles y que un día desaparecerán; puesto que al haber una alerta inmediata de mujeres desaparecidas ocurrida por cualquier particular y circunstancias, no será necesario detallar si ha sido víctima de violencia de género; estas alertas son emitida por los sectores competentes.

La defensoría del Pueblo, tiene una posición al respecto y señala que en efecto, en un contexto afectado por altos grados de discriminación estructural y violencia de género, como el que caracteriza al Perú, no resulta pertinente restringir el acceso de las mujeres al sistema de protección reforzada y búsqueda de personas desaparecidas, condicionándolo a la comprobación documental y burocrática de una situación de riesgo y violencia previa.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera gastos al erario nacional, pues, todo lo contrario, los principales beneficiarios serán las instituciones públicas, las mujeres, niñas adolescentes y la sociedad en general.

En el cuadro siguiente, identificaremos a las instituciones públicas y los sectores nacionales que se verían beneficiados con la aprobación de la presente proposición legislativa; en los siguientes términos.

INSTITUCIONES Y SECTORES NACIONALES	CONSECUENCIAS DIRECTAS	CONSECUENCIAS NEGATIVAS
- Ministerio del Interior - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Ministerio de Justicia - Ministerio Público - Poder Judicial	Se contará con una ley que permitirá emitir una alerta inmediata para los casos de desaparición de mujeres, bajo cualquier circunstancia. Con lo que se va reducir la tasa de desaparición. Ello generará un impacto en las instituciones públicas, ya que se va reducir los casos de feminicidio vinculados a desaparición; además de que la carga procesal respecto a ese delito se va a reducir permitiendo a los operadores de justicia poder avanzar con sus expedientes judiciales. Asimismo, contribuirá a alcanzar las metas propuestas por las instituciones públicas.	- Ninguno

	En un futuro, se verá disminuido los casos de desaparición y se tendrán consecuencias favorables.	
- Sociedad peruana	-Nuestra sociedad contará con una legislación que les va a permitir tener paz y tranquilidad, puesto que se tendrá la certeza que la alerta de emergencia se activará apenas se tenga el conocimiento de que una mujer, niña y adolescente ha desaparecido. No se permitirá la demora en dichas búsquedas, ya que el tiempo para lograr ubicarlas es vital. Se protegerá el derecho a la vida, a la salud y a la libertad individual de toda mujer, independiente de la edad.	- Ninguno

Fuente: Elaboración propia

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: [32]

- Política de Estado N° 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
- Política de Estado N° 09. Política de Seguridad Nacional.
- Política de Estado N° 16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud
- Política de Estado N° 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

Lima, octubre de 2023.

[32] Ver en: http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/