CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:08 p.m.

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA LA INTERVENCIÓN EN CASOS DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD A NIVEL NACIONAL

El Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO**, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA LA INTERVENCIÓN EN CASOS DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD A NIVEL NACIONAL

Artículo 1. Declaratoria de emergencia
Declárese en emergencia la intervención en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional, con el fin de garantizar una respuesta efectiva y oportuna por parte del Estado frente a esta problemática.

Artículo 2. Medidas para frenar la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad

Se desarrollarán las siguientes acciones:

a) Declaración en sesión permanente a la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Cofordes).
b) Evaluación del Plan de Trabajo para la implementación y funcionamiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
c) Actualización del Reglamento del D.L.1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
d) Capacitar a los operadores policiales en el momento de recepción de la denuncia, conforme la normativa vigente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Artículo único.

La implementación de lo establecido en la presente ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Lima, 24 abril del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2024 11:16:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 17:42:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 17:42:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2024 14:22:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2024 15:28:41-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7699/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS; Y**
2. **MUJER Y FAMILIA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES

En el año 2003 se promulgó la Ley 28022, Ley que crea el registro Nacional de Información de personas Desaparecidas, con el objetivo de uniformizar y organizar la información de las personas desaparecidas o las que hubieran sido localizadas a través de una base de datos.

Posteriormente a fines del año 2003, se aprueba el reglamento de la mencionada Ley mediante Decreto Supremo Nº 017-2003-IN, el cual regula la finalidad, organización, funciones y procedimientos del Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas; asimismo en el año 2011 se emitió la Ley Nº 29685, Ley que establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial, la cual estableció conceptos, trámites de denuncia, nota de alerta, etc.; así como reguló de manera diferenciada a cierto grupo de población, tomando en cuenta las desapariciones concurrentes de ese momento.

En el año 2018 con la promulgación del Decreto Legislativo N°1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, se derogó la Ley anterior; este Decreto Legislativo vigente, promueve la interinstitucionalidad, la cual se define como coordinación de actores, interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos conjuntos, la formulación, construcción e implementación colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses conjuntos[1], como también la implementación de mecanismos tecnológicos para la agilización de funciones de búsqueda.

Actualmente el marco normativo se complementa con el Decreto Legislativo 1603, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, para fortalecer la búsqueda de personas desaparecidas, mediante el cual se adecua el marco normativo considerando el incremento de personas desaparecidas en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en casos de niñas, niños y adolescentes y mujeres víctimas de violencia en situación de alto riesgo.

---

[1] Duque Daza, J. El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. Uni-pluri/versidad Vol.11 No.3, 2011. http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/issue/current

1.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A pesar de tener un nuevo marco normativo que regula la desaparición de las personas en situación de vulnerabilidad, se identifica que la problemática sigue siendo alarmante; en el año 2022 según el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENADE), se reportaron 18,882 denuncias de desaparecidos, de los cuales el 61 % de los cuales eran mujeres y el 55.9 % correspondía a adolescentes, niñas y niños[2].

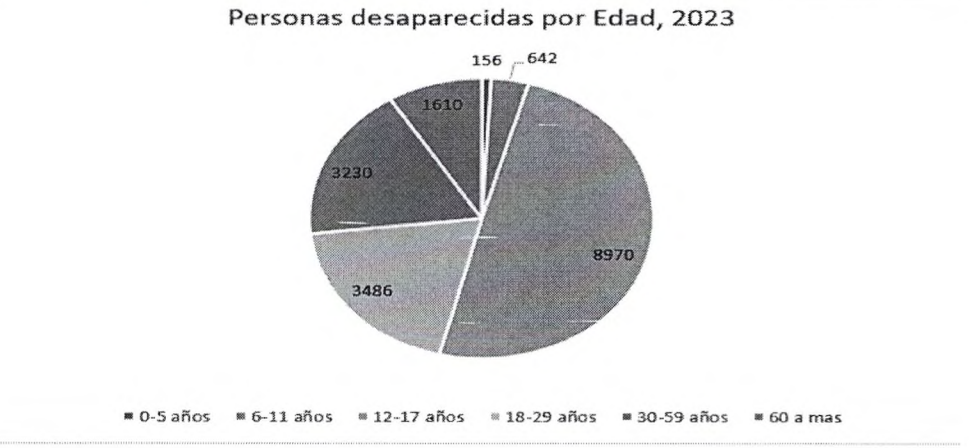
De la misma forma a través de un reporte estadístico en el 2023, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (RENADE), grafica las denuncias en materias de desaparición de personas en relación a su sexo, como puede verse a continuación:

Fuente: RENADE (Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro)

Se observa en el gráfico que se denunciaron un total de 18,192 personas desaparecidas, de las cuales el 59% fueron mujeres, mientras el 41% hombres[3]. De igual forma, el 49% de las personas desaparecidas oscilaban entre los 12 a 17 años de edad, tal como se observa en este grafico:

[2] Véase en: https://andina.pe/agencia/noticia-mimp-mas-del-55-personas-desaparecidas-2022-fueron-ninas-ninos-y-adolescentes-943122.aspx

[3] Véase en: https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe/Desaparecidos/reniped



Fuente: RENADE (Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro)

Se advierte, que no hay diferencia significativa entre los mencionados años; sin considerar que no todas las desapariciones se denuncian. Por lo que no se percibe efectividad del Decreto legislativo N°1428, Decreto que pone de manifiesto cierto grupo en estado de vulnerabilidad, hablamos de los niños y adolescentes, que en los 2 años representaron un 55% de las personas desaparecidas; del mismo modo el porcentaje de adultos mayores desaparecidos asciende a más del 60% de personas.

Por lo que consideramos la desaparición como un fenómeno que no solamente se menoscaba la dignidad de la propia persona desaparecida, sino se traslada al entorno familiar, cuales se encuentran en incertidumbre frente al paradero de la víctima, resulta necesario la tutela del estado mediante un trato diferenciado en lo que concierne a las mujeres, adultos mayores y niños y adolescentes, población que se encuentra en estado de vulnerabilidad que depende en gran medida de formas sistémicas de violencia u opresión dirigidas contra personas específicas como miembros de un grupo[4].

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo en su "Reporte Igualdad y No Violencia" de diciembre de 2023, concluyo que:

> *"Es indispensable que la atención de las desapariciones de las mujeres sea célere y efectiva, para evitar la revictimización y que cualquier manifestación de violencia termine convirtiéndose en un caso de feminicidio"*

[4] Macioce, F. (2022). El valor y la importancia política de los grupos vulnerables. Revista de Estudios Políticos, 195, 245-265. https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.09

Ya que, en diciembre de 2023, se ha registrado 341 notas de alerta de mujeres reportadas como desaparecidas: 218 (64 %) niñas y adolescentes mujeres y 123 (36 %) adultas. Durante el 2023, ya son 5,184 notas de alertas de mujeres en todo su ciclo de vida, de las cuales el 2,119 (41 %) son adultas y el 3,065 (59 %) son niñas y adolescentes.

Durante el 2023, se presentaron 10.817 denuncias de mujeres de todas las edades, y se ubicaron al 54 % de ellas (5.884). En relación a ello, durante el 2023, se ha registrado 150 feminicidios, de los cuales el 21%, fueron reportadas previamente como desaparecidas; 101 tentativas de feminicidios y, 49 muertes violentas. Y, solo en diciembre se produjeron 14 feminicidios, 2 muertes violentas y 8 tentativas de feminicidio.

En este contexto, se hace necesario establecer mecanismos legales que permitan una intervención rápida y coordinada entre las autoridades competentes para prevenir y atender los casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. La declaración de emergencia en este ámbito es fundamental para garantizar una respuesta efectiva y oportuna ante esta grave problemática.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

El Perú atraviesa una situación alarmante respecto a la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, tales como niños, adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores y especialmente mujeres. Esta problemática representa una grave violación a los derechos humanos y demanda una respuesta inmediata y eficaz por parte del Estado.

Por tanto, el presente Proyecto de Ley tiene por finalidad declarar en emergencia la intervención en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional, estableciendo medidas para frenar la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, por lo que se desarrollarán las siguientes acciones:

a) Declaración en sesión permanente a la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Cofordes).

La Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsquedas de Personas Desaparecidas (Cfordes) que tiene por objeto realizar el seguimiento y fiscalización de la implementación y funcionamiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, según el *artículo 12 de su reglamento* interno las sesiones se dan como *mínimo 3 veces al año*, cuestión que no puede ser adecuado para una fiscalización idónea puesto que esta no solo versa en el número de desaparecidos también se manifiesta en ejes como la prevención, el uso de herramientas de monitoreo, seguimiento, etc. Por lo que, mediante el

presente proyecto de ley, se insta que sean sesiones permanentes para tener continuidad y eficiencia para hacerle frente a la problemática de desaparición.

b) Fomentar el cumplimiento del Plan de Trabajo para la implementación y funcionamiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

A través del Informe N° 000180-2024-IN-VSP-DGSD-DDF remitido a nuestro despacho por parte del Ministerio del Interior (Mininter), se dio a conocer el Plan de Trabajo en el año 2023 sobre el funcionamiento e implementación como su nivel de cumplimiento en materia de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el cual se basó en 4 ejes: Prevención, Atención, Investigación y Búsqueda, Seguimiento y Monitoreo; respecto a la prevención se lanzó la campaña preventiva "Encontrarte, Evitemos más desapariciones" en los centros educativos como en las concertaciones regionales, no obstante solamente recibieron información un total de 5697 alumnos, numero ínfimo en comparación con la cantidad de estudiantes a nivel nacional. De la misma forma en las conclusiones, se tiene que, desde la aprobación del Plan de Trabajo, las entidades integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Cfordes), *se han cumplido con el 50% de las actividades programadas* a fin de fortalecer el Sistema de Búsqueda de Personas
Desaparecidas. Lo cual es preocupante, ya que el nivel de cumplimiento es débil frente a una problemática alarmante y en que están en riesgo derechos humanos fundamentales. Por lo que, es necesario fomentar el cumplimiento del Plan de Trabajo en su totalidad, dentro de las metas establecidas.

c) Agilizar la actualización del Reglamento del D.L.1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.

El 21 de diciembre del 2023 se publicó el decreto legislativo 1603, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, para fortalecer la búsqueda de personas desaparecidas, cual en su primera disposición complementaria final ordena al Ministerio del Interior la elaboración de la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428 en un plazo no mayor de 120 días contados a la vigencia de la norma; estamos en el mes abril y no hay reglamentación alguna, por lo tanto es necesario agilizar la actualización del Reglamento para poder hacer efectiva la Ley.

d) Capacitar a los operadores policiales en el momento de recepción de la denuncia, conforme la normativa vigente.

La atención que brindan los policías al momento de recibir la denuncia es deficiente, muchas veces se imponen barreras que impiden se desarrolle las acciones necesarias y correspondientes. Ese es el caso de los padres de Lucero Liliana Quispe Pozadas, quienes denunciaron la desaparición de su menor hija en la Comisaria de Pamplona, dependencia policial, cual insto que regresaran el día siguiente por no estar presente el suboficial que los había atendido inicialmente, como también dijeron que las fotos conseguidas del sospechoso debían ser enviadas mediante USB no vía WhatsApp[5]; situación que visibiliza deficiencia en la atención de la denuncia por parte de la institución policial al no atender con prontitud la denuncia por no estar presente el personal indicado, accionar que obstaculiza la búsqueda de la persona, aunado también a una negativa en la forma de la entrega de la prueba, imperando formalismo de por medio, de esa manera contraviniendo el artículo 7 del Decreto Legislativo N°1603, el cual prescribe:

Artículo 7. Atención de la denuncia

7.1. La Policía Nacional del Perú atiende las denuncias sobre desaparición de manera inmediata y en cualquier momento, encontrándose a cargo de su recepción y trámite, bajo responsabilidad funcional. (...)

Es necesaria la inmediatez en la atención de las denuncias, para evitar situaciones de homicidios, en ese sentido este Proyecto de Ley ordena el buen accionar de las instituciones policiales mediante la declaración en emergencia de la desaparición de las personas en estado de vulnerabilidad.

De igual manera en el informe N° 000180-2024-IN-VSP-DGSD-DDF, se precisó que se realizó capacitaciones a un total de 642 operadores de la Policía Nacional del Perú (PNP) en materia de trata de personas, desaparición de personas y las ultimas modificatorias de la Ley 30364, asimismo se distribuyó un total de 1064 compendios normativos en diferentes instituciones y divisiones policiales; sin embargo, *no aparece la sensibilización del operador policial* al momento de recepcionar la denuncia, es menester señalar que es el operador policial quien identifica la ficha de valoración de riesgo y debe recibir la denuncia, por lo que si se generan barreras, se estaría vulnerando derechos fundamentales y derechos humanos.

[5] Véase en: https://www.infobae.com/peru/2024/02/01/desapariciones-en-peru-como-reportarlas-y-que-hacer-si-la-policia-no-acepta-mi-denuncia/

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Se plantea declarar en emergencia la intervención en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional, con el fin de garantizar una respuesta efectiva y oportuna por parte del Estado frente a esta problemática.

Este Proyecto de Ley busca mejorar la respuesta del Estado frente a las alarmantes cifras de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad; estableciendo medidas para frenar la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, para lo que se propone el desarrollo de acciones.

1.5 MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo N° 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
- Decreto Legislativo N° 1603, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, para fortalecer la búsqueda de personas desaparecidas.
- Ley N° 28022, Ley que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas.
- Ley N° 30364, Ley Para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Artículo 12, Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano, declara en emergencia la intervención en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional, con el fin de garantizar una respuesta efectiva y oportuna por parte del Estado frente a esta problemática.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se

plantea en el marco de lo establecido en el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1428 que establece que lo normado se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Algunos de los beneficios concernientes al proyecto de Ley son:

- Eficacia y prontitud en la atención de denuncias de desaparición de personas y ubicación de personas desaparecidas.
- El cumplimiento cabal de los criterios trazados por el Plan de Trabajo.
- Agilizar la actualización del Reglamento del D.L.1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
- Capacitar y sensibilizar a los operadores policiales en el momento de recepción de la denuncia, para evitar barreras.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2023-2024, contenida en Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, según se detalla:

Política de Estado: 1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO, respecto al siguiente tema:

- FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

Política de Estado: 7. ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, respecto al siguiente tema:

- MEDIDAS EN FAVOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CIVISMO
- NORMAS VINCULADAS A LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Política de Estado: PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN, respecto al siguiente tema:

- REGULACIÓN Y MEDIDAS EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y ADULTOS MAYORES

Política de Estado: 24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE, respecto al siguiente tema:

- TRANSPARENCIA EN EL ESTADO