



**Defensoría  
del Pueblo**

# **La desaparición de mujeres cometida por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú**

**Serie Igualdad y No Violencia 2020 N°003  
Autonomía física**

**Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/ADM**



**La desaparición de mujeres cometida por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú**

Serie Igualdad y No Violencia 2020 N°003

Autonomía física

**Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/ADM**



Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali N°394-398 Lima-Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Correo electrónico: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)

Página web: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

Facebook: Defensoría del Pueblo - Oficial

Twitter: [@Defensoria\\_Peru](https://twitter.com/Defensoria_Peru)

Línea gratuita: 0800-15-170

La desaparición de mujeres realizada por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú.

Primera Edición: Lima, Perú, mayo de 2020

La elaboración del presente informe fue realizada por la comisionada Isabel Natalia Ortiz Urbizagástegui, con los aportes de Yury Gabriela Marcelo Pérez y Margot Erika Anchante Ramos, bajo la dirección de la Adjunta para los Derechos de la Mujer, Eliana Revollar Añaños.

Cuidado de la edición: Jorge Alania Vera

Diseño y diagramación: Eielson Samir Valberde Espiritu

<b>Introducción</b>	4	1.5 Desaparición de mujeres y niñas en la jurisprudencia internacional: recomendación del Comité MESECVI y jurisprudencia de la Corte IDH en el marco de la debida diligencia	11
<b>Capítulo I</b>	5	1.5.1 La obligación de los Estados parte frente a la desaparición de mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará y el Comité MESECVI	11
1.1 Problemática de la desaparición de mujeres cometida por particulares.	5	1.5.2 El deber de debida diligencia en la Jurisprudencia de la Corte IDH en los casos de desaparición y búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas	13
1.2 Marco normativo internacional aplicable a la desaparición de mujeres perpetrada por particulares	5	1.5.2.1 Sentencias de la Corte IDH sobre mujeres y niñas desaparecidas	15
1.3 Obligaciones de los Estados ante la problemática de la desaparición de mujeres	6	<b>Capítulo II</b>	20
1.3.1. Obligación de prevención general	6	2.1 Normas y procedimientos que regulan la búsqueda y ubicación de mujeres o grupos vulnerables en la región.	20
1.3.2. Prevención especial: obligación de búsqueda e investigación con perspectiva de género y bajo los parámetros de la debida diligencia reforzada.	7	2.1.1. Guatemala	21
1.3.3. Obligaciones ante la ubicación de mujeres reportadas como desaparecidas.	8	2.1.1.1. La denuncia y el procedimiento de investigación sobre la desaparición de mujeres	21
1.3.4. Obligación de formular estadísticas sobre la desaparición de mujeres	8	2.1.1.2. Registro de mujeres desaparecidas y registro de agresores	22
1.4 Estándares internacionales aplicables a la búsqueda de mujeres desaparecidas	8	2.1.1.3. Comparación entre el Decreto N° 9-2016 de Guatemala y el Decreto Legislativo N°1428 de Perú	23
1.4.1. Establecimiento de un marco jurídico adecuado para la atención de casos de desaparición	9	<b>Capítulo III</b>	24
1.4.2. Reconocimiento de la intersección de factores de vulnerabilidad	9	3.1 Análisis situacional sobre las desapariciones de mujeres en el Perú	24
1.4.3. Investigación de la desaparición de mujeres bajo la presunción de que siguen con vida	9	3.2 Marco regulatorio para la búsqueda y ubicación de mujeres en situación de desaparición en el Perú.	25
1.4.4. Intervención diligente ante casos de desaparición de mujeres	9	3.2.1. La desaparición de mujeres víctimas de violencia	26
1.4.5. Adopción de medidas de prevención frente a las desapariciones de mujeres	10	3.2.1. Sistema de búsqueda de personas desaparecidas	30
1.4.6. Intervención libre de estereotipos e investigación con enfoque de género	10	3.2.1.1. El Registro de personas desaparecidas	30

3.2.1.2. El portal de personas desaparecidas	30
3.2.1.3. Línea 114 “Línea única de atención de casos de desaparición de personas”.	30
3.3 La desaparición de mujeres realizada por particulares durante el estado de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19	31
3.4 Aproximación a sentencias del Tribunal Constitucional aplicables a casos de desaparición de mujeres.	32
<b>Conclusiones</b>	34
<b>Recomendaciones</b>	35
<b>Bibliografía</b>	36

## Introducción

La desaparición llevada a cabo por particulares es una forma de violencia de género que va en aumento en diversos países del hemisferio y el nuestro no es ajeno a esta problemática. Es por ello, que se ha buscado identificar los instrumentos internacionales que son aplicables a estos casos, así como las obligaciones estatales.

Asimismo, a partir del análisis de diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos humanos, se ha formulado una aproximación de los estándares internacionales aplicables ante casos de desaparición de mujeres.

Por otro lado a fin recabar experiencias se han identificado las normas y procedimientos que rigen en otros países de América Latina cuando se presentan denuncias o se reportan mujeres como desaparecidas, teniendo en cuenta si existía registró o si se hacía uso de otro mecanismo para la generación de estadística sobre la problemática.

A su vez, se ha realizado un análisis de la situación de las mujeres en nuestro país partiendo de las estadísticas y la normativa vigente que regula el procedimiento de actuación de las autoridades ante estos casos. Se han identificado diversos aspectos que ayudarían a la atención de este tipo de violencia bajo los parámetros de debida diligencia. Estos son presentados en la parte final a modo de conclusión.

### 1.1 Problemática de la desaparición de mujeres cometida por particulares.

La desaparición de mujeres y niñas llevada a cabo por particulares constituye una forma de violencia autónoma que tiene como consecuencia la vulneración de derechos como la vida, integridad física, psíquica, la libertad, derecho a una vida libre de violencia y el derecho a la igualdad.

De acuerdo al Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Comité Mesecvi) se entiende esta problemática como la privación de libertad de una mujer o niña, o un grupo de mujeres y/o niñas, cometida por uno o varios particulares en razón de su género y cuya finalidad puede conllevar actos de violencia sexual, trata de personas o feminicidio y tortura.<sup>1</sup>

Es así que dicho Comité ha señalado que esta problemática tiene incidencia en diversos países del hemisferio que reportan gran número de mujeres desaparecidas. Así por ejemplo; Bolivia en el año 2011 registró 111 denuncias<sup>2</sup> por desaparición de mujeres y niñas; de igual forma, Honduras, en el año 2013, reportó 347 de estos casos<sup>3</sup>; y Colombia, en el año 2017, registró<sup>4</sup> 1,369 desapariciones de mujeres.

No obstante, uno de los principales obstáculos para conocer la amplitud de esta problemática es la falta de registros adecuados de personas desaparecidas. Se tiene que muchos países de Latinoamérica no cuentan con registros oficiales desagregados que den cuenta de la desaparición llevada a cabo por particulares, de las investigaciones ante estos casos o estadísticas que permitan su análisis<sup>5</sup>. Es más, algunos de los registros solo observan desapariciones forzadas, lo que invisibiliza aquellas desapariciones perpetradas por particulares.

1 Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 15.

2 Defensoría del Pueblo, Estado Plurinacional de Bolivia, Informe Defensorial sobre la salida de niños, niñas y adolescentes por fronteras de Villazón, Berjemo, Yacuiba, 2011, disponible en <http://www.investigacionesfopea.com/trata-personas-jujuy/tratatrafico-informe-defensorial.pdf> (consulta efectuada el 26.03.20)

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de derechos humanos en Honduras (2015), párr. 114, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/honduras-es-2015.pdf> (consulta efectuada el 26.03.20)

4 Registro Nacional de Desaparecidos, Consultas Públicas: Desaparecidos y cadáveres, disponible en <http://190.26.211.139:8080/consultasPublicas/> (consulta efectuada el 26.03.20)

5 Grupo de Mujeres Parlamentarias (2012). Violencia sexual sistémica contra la mujer, Fenómenos convergentes: Feminicidio, desaparición forzada y trata con fines de explotación sexual (México, Honduras y Ecuador), Grupo de Mujeres Parlamentarias, 9-10 de mayo de 2012, disponible en <http://parlamericas.org/uploads/documents/Panel2%20-%20Pavel%20Uranga%20-%20SPA.pdf> (consulta efectuada 26.03.20)

Cabe diferenciar la desaparición cometida por particulares de la denominada desaparición forzada. Esta última tiene como principal particularidad que el sujeto que lleva a cabo la desaparición es un agente del Estado, persona o grupo que actúa con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa de informar sobre el paradero de la persona.<sup>6</sup> Este tipo de desaparición por lo general se presenta en las dinámicas de conflictos armados o regímenes dictatoriales.

Por su parte, las desapariciones llevadas a cabo por particulares responden específicamente a las dinámicas enraizadas en las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres, que son causa y consecuencia de la violencia de género.<sup>7</sup> Es así, que se identifica que la desaparición de mujeres y niñas, no necesariamente está vinculada a situaciones dictatoriales o de conflicto armado sino que se presentan como un componente previo a la comisión de algunos delitos como la trata de mujeres con fines de explotación sexual, feminicidio y violencia sexual.

### 1.2 Marco normativo internacional aplicable a la desaparición de mujeres perpetuadas por particulares

Esta problemática es identificada inicialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a partir del análisis de casos de feminicidio que habían tenido como componente primigenio la desaparición. De forma posterior, es abordada en la Recomendación General N°2 del Comité Mesecvi, donde se analiza causas de la problemática, su diferencia con la desaparición forzada y las obligaciones de los Estados.

Si bien la desaparición de mujeres llevada a cabo por particulares no se encuentra de forma expresa dentro de la mayoría de instrumentos internacionales, debe considerarse que se trata de una forma de violencia contra la mujer. Por ello, se considera comprendida en las obligaciones internacionales de respeto y garantía del derecho a la igualdad de género y no discriminación que surgen de acuerdos convencionales y otros instrumentos internacionales<sup>8</sup> de protección de derechos humanos, entre los cuales podemos resaltar:

- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 135.

7 Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 13.

8 Pertenecientes al sistema universal y regional de protección de Derechos Humanos.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará)
- Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)

Respecto a la responsabilidad internacional asumida por el Estado peruano antes estos instrumentos, la Constitución Política del Perú establece<sup>9</sup>, que las normas relativas a los derechos y las libertades se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Es así, que los estándares de respeto y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación basados en género que establecen estos instrumentos, ingresarán al derecho interno y aportarán a una mejor interpretación de las normas que regulan la desaparición de mujeres. Por lo expuesto, los siguientes tratados, pronunciamientos, y recomendaciones, adquieren una especial relevancia:

### CUADRO 1

#### Instrumentos internacionales aplicables ante situaciones de desaparición de mujeres

Instrumento	Nombre	Fecha de ratificación/emisión/publicación
Tratado internacional	Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW (1979)	Ratificado por el Perú el 5 de junio de 1982
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer - Belem do Pára (1996)	Ratificado por el Perú el 04 de febrero de 1996
Pronunciamientos de Tribunales Internacionales	Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México	16 de noviembre de 2009
	Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala	19 de mayo de 2014
	Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala	19 de noviembre de 2015
	Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala	24 de agosto de 2017
	Opinión Consultiva N° OC-24/17	24 de noviembre de 2017
Recomendaciones	Recomendación General N° 12 del Comité CEDAW*	1989

9 En su Cuarta Disposición Final y Transitoria.

	Recomendación General N° 19 del Comité CEDAW**	1992
	Recomendación General N° 24 del Comité CEDAW***	1999
	Recomendación General N. 1 del Comité de Expertas del Mesecvi sobre legítima defensa y violencia contra las mujeres de acuerdo al artículo 2 de la Convención de Belém do Pará.	2018
	Recomendación General No.2 del Comité de Expertas del Mesecvi sobre mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio de acuerdo a los Arts. 7b y 8 de la Convención de Belém do Pará	2018
Declaraciones****	Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de la mujer	7 de noviembre de 1967
	Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995)	15 de septiembre de 1995
	Programa de Acción de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena (1993)	25 junio de 1993

\* Insta a los Estados Partes, entre otras medidas, a incluir en sus informes periódicos información sobre la legislación vigente para proteger a la mujer de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana.

\*\* Establece que la violencia de género constituye una forma de discriminación que impide a las mujeres el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

\*\*\* Incluye la atención en salud reproductiva hacia las mujeres como parte del derecho a la salud, y sustenta la realización de medidas especiales como estrategias necesarias para los Estados a fin de lograr la igualdad real entre hombres y mujeres.

\*\*\*\* Se trata de compromisos políticos vinculados a lograr la igualdad de género.

## 1.3 Obligaciones de los Estados ante la problemática de la desaparición de mujeres

### 1.3.1. Obligación de prevención general

La obligación de los Estados de prevenir cualquier forma de violencia contra la mujer se deriva de los artículos 7 y 8 de la Convención Belem Do Para que establece la necesidad de adoptar políticas, medidas jurídicas y legislativas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar cualquier forma de violencia de género, lo que incluye las desapariciones cometidas por particulares.

Es así, que los Estados deben implementar medidas positivas que garanticen la transformación social necesaria para erradicar las causas que generan las relaciones desiguales de poder<sup>10</sup> y en consecuencia violencia de género.

10 Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 18.

Asimismo, deben evitar caer en una situación de pasividad e inacción frente a las desapariciones de mujeres.

Las obligaciones respecto de esta forma particular de violencia se da en dos momentos: antes de la desaparición de las mujeres víctimas y después de la denuncia ante la autoridad competente.<sup>11</sup> En el primer momento preexiste el deber general de prevenir cualquier forma de violencia contra la mujer. Es decir, los Estados tienen la obligación de adecuar o mejorar los servicios que atienden la problemática e identificar las causas y factores de riesgo.

Por otro lado, cuando el Estado ha tomado conocimiento de la desaparición mediante la denuncia, se da lugar a la obligación de prevención especial, que implica la adopción de acciones de búsqueda e investigación para ubicar a la mujer reportada como desaparecida, actuando bajo los parámetros de la debida diligencia reforzada.

No obstante, de forma posterior la Corte IDH aclara que este deber tiene que analizarse como un todo<sup>12</sup>. Es así, que ha establecido que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones de los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.<sup>13</sup>

Para ello, es necesario que los Estados cuenten con mecanismos de atención de la problemática, que puedan brindar respuestas adecuadas evitando la impunidad, enviando un mensaje a la sociedad que esta forma de violencia no será tolerada.

### 1.3.2. Prevención especial: obligación de búsqueda e investigación con perspectiva de género y bajo los parámetros de la debida diligencia reforzada.

El deber de prevención especial aplicado a casos de desaparición de mujeres es desarrollado por la Corte IDH en el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, donde se establece que el Estado al tomar conocimiento de casos de desaparición de mujeres debe actuar bajo el deber de debida diligencia estricta y disponer la realización inmediata de

11 *Ibidem*.

12 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 45.

13 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 252.

actividades de búsqueda exhaustivas.

No obstante, para el cumplimiento estricto del deber de diligencia reforzada es necesario que el Estado cuente con un adecuado marco político y jurídico de protección, que le permita actuar de una manera eficaz ante las denuncias.<sup>14</sup> Asimismo, debe contar con procedimientos sencillos para la interposición de denuncias ante estos casos, así como, actividades de búsqueda mínimas.

Es así, que ante denuncias por desaparición de mujeres se debe dar una intervención inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales con medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad.<sup>15</sup>

En los casos de desaparición de mujeres, es indispensable una intervención diligente desde el reporte de desaparición, pues ayudará a que estas sean ubicadas con inmediatez y evitará que sean víctimas de otras formas de violencia como la trata de personas, tortura, feminicidio y/o violencia sexual. Asimismo, la intervención de las autoridades en estos casos debe darse bajo la presunción de que la mujer reportada como desaparecida está privada de su libertad y continúa con vida, hasta el momento en que se esclarezca la situación.

La Corte IDH, ha señalado que el derecho de acceso a la justicia, en los casos de desaparición, debe asegurar el derecho de las víctimas o familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad sobre lo sucedido, así como investigar y sancionar a los eventuales responsables.<sup>16</sup> Dicho proceso se realizará en un plazo razonable. Por la particularidad de esta forma de violencia y el impacto que puede generar en las familias, es necesario que estas sean informadas de los avances de la investigación y que se involucren en la búsqueda en la medida de lo posible.

Por su parte, el Comité Mesecvi ha considerado que la búsqueda y líneas de investigación, en estos casos, deben tomar en cuenta el hecho de que son mujeres, por lo que es imperativa la aplicación de la perspectiva de género en todas y cada una de las actuaciones de los agentes estatales.<sup>17</sup> Esta

14 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258

15 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

16 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 142.

17 Corte IDH, Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 20.



perspectiva permitirá identificar cómo las desapariciones afectan de forma diferenciada a las mujeres y cómo las coloca en una situación de riesgo para ser víctima de otros delitos.

Por su parte, la Corte IDH, ha sostenido que la actuación de las autoridades frente a la denuncia e investigación por casos de desaparición de mujeres, debe ser llevada a cabo sin la utilización de estereotipos de género. A consideración del tribunal, su uso incide directamente en la debida diligencia<sup>18</sup> pues puede afectar las investigaciones y la valoración de las pruebas.

Es así, que en diversas sentencias<sup>19</sup> ha reiterado a los Estados su deber de brindar capacitaciones con perspectiva de género a las autoridades que intervienen en la atención de estos casos, lo que implica no solo que tengan conocimiento del marco normativo sino que puedan desarrollar la capacidad de reconocer las situaciones de discriminación de las que pueden ser víctima las mujeres.

### 1.3.3. Obligaciones ante la ubicación de mujeres reportadas como desaparecidas.

En el caso de que una víctima de desaparición sea encontrada muerta la Corte IDH ha señalado que las autoridades tienen la obligación de investigar de oficio “las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer, especialmente cuando existen indicios concretos de violencia sexual de algún tipo de ensañamiento contra el cuerpo de las mujeres”<sup>20</sup>.

Por ello, cuando se encuentre el cadáver de una mujer, reportada como desaparecida o no, es necesario que, en base a la debida diligencia, los Estados ordenen que se practiquen exámenes y pericias que ayuden a identificar el móvil o preexistencia de violencia sexual. A partir de esos resultados se determina si se trata de un delito de feminicidio u otro de similar naturaleza.

Por otro lado, cuando las mujeres desaparecidas son encontradas con vida, por lo general sus casos están relacionados a delitos como la trata de personas con fines de explotación sexual, violencia sexual o delitos contra la libertad. No obstante, esta situación también puede darse cuando la

18 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 200.

19 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 531; y, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 229.

20 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 187.

intervención estatal es oportuna y se logra ubicar a la víctima de desaparición antes de la comisión del delito de feminicidio.

En este último supuesto, el Estado debe garantizar servicios gratuitos para las víctimas, tales como: refugios, patrocinio legal, servicio de salud y otros que coadyuven a su recuperación integral. Asimismo, debe asegurarles el acceso a la justicia garantizando personal especializado para atenderlas durante todas las etapas procesales; espacios de privacidad en comisarías, tribunales y servicios de salud; servicios legales gratuitos; sistemas de interpretación en lenguas indígenas; y, confidencialidad y protección de víctimas y testigos<sup>21</sup>.

### 1.3.4. Obligación de formular estadísticas sobre la desaparición de mujeres

Esta obligación se encuentra preestablecida en el artículo 8 de la Convención Belém Do Pará en el que señala que los Estados deben garantizar la investigación y recopilación estadística de causas, consecuencias y frecuencia de todas las formas de violencia contra la mujer. La importancia de esta labor se centra en poder analizar de forma específica cada forma de violencia y su incidencia para adoptar medidas preventivas, de atención y sanción más eficientes.

Respecto a esta obligación, el Comité Mesecvi advirtió que muchos países del hemisferio, si bien cuentan con un registro de personas desaparecidas, en ocasiones este contiene datos desagregados por sexo, lo que no permite conocer el número de mujeres desaparecidas, forzosamente o por particulares.<sup>22</sup>

Es así, que partiendo de la premisa de que la desaparición llevada a cabo por terceros es una forma de violencia de género que vulnera derechos protegidos por la Convención Belem Do Para, el Comité Mesecvi recomendó a los Estados formular registros estatales que dieran cuenta de la cantidad de mujeres reportadas como desaparecidas, extraviadas y ausentes.<sup>23</sup>

## 1.4 Estándares internacionales aplicables a la búsqueda de mujeres desaparecidas

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han formulado

21 Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 20.

22 Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 25.

23 Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. p 30.

estándares mínimos para la búsqueda de mujeres desaparecidas a partir de diversas sentencias de la Corte IDH, entre las que podemos mencionar el Caso González y otras (Campo Algodonero) v. México; Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala; entre otras vinculados a la temática. Es así, que de la revisión de las sentencias se han identificado los siguientes estándares aplicados a esta forma de violencia:

#### 1.4.1. Establecer un marco jurídico adecuado para la atención de casos de desaparición

Este estándar se deriva de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del artículo 7 de la Convención Belém Do Pará en el cual se establece que cada país debe contar con legislación que aborde la problemática de violencia contra la mujer. Ello, incluiría que dentro de estas normas se reconozca la desaparición como una forma de violencia.

En particular, en el caso de las desapariciones, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.<sup>24</sup> Asimismo, se debe contar con personal capacitado en atención de casos de violencia de género.

En ese sentido, los Estados deben de contar con procedimientos adecuados para las denuncias y que éstos conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida.<sup>25</sup>

Por otro lado, este estándar no solo se limita a que los Estados cuenten con normativa para prevenir, atender y sancionar la desaparición sino también aquellas otras formas de violencia que pudieron suscitarse durante el periodo de la desaparición. Ello con el objetivo de garantizar el acceso a justicia a las víctimas.

#### 1.4.2. Reconocimiento de la intersección de factores de vulnerabilidad

Los Estados deben tomar en cuenta que distintos factores que generan discriminación pueden concurrir en una sola mujer. Ello permitirá reconocer que las vivencias de violencia de cada una de las mujeres son diferentes y pueden estar marcadas a partir de otros factores de vulnerabilidad

24 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

25 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283

adicionales al género como edad, raza, etnia, posición económica y otros.

El reconocimiento de la convergencia de factores de vulnerabilidad ayudará a los Estados a identificar en qué sector las mujeres se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de desaparición y a partir, de este análisis adoptar medidas preventivas.

Asimismo, ante la comisión de delitos en torno a la desaparición es necesario que los Estados tengan en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que recaen sobre la víctima a fin de garantizarle el acceso a justicia no solo en el ámbito jurídico, mediante la sanción de los hechos, sino también en el ámbito social pues se le deberá brindar atención mediante servicios especializados para su recuperación integral.

#### 1.4.3. Investigación de la desaparición de mujeres bajo la presunción de que siguen con vida

La CIDH en el caso Caso González y otras (Campo Algodonero) v. México establece que todas las acciones de búsqueda y acciones de investigaciones en caso de mujeres desaparecidas se llevarán a cabo bajo la presunción de que se encuentran privadas de su libertad y que siguen con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que hayan corrido.<sup>26</sup>

La importancia de este estándar radica en salvaguardar la integridad y la vida de las mujeres reportadas como desaparecidas. Es por ello que los Estados deben de tener conocimiento previo de los niveles de incidencia de la violencia contra la mujer y ante una denuncia por desaparición actuar de manera inmediata a fin de ubicarla, evitando que pueda ser víctima de delitos como la trata de personas, violencia sexual y/o feminicidio.

#### 1.4.4. Intervención diligente ante casos de desaparición de mujeres

La Corte IDH ha establecido que frente a una denuncia por desaparición de una mujer surge el deber de debida diligencia estricta. Esta obligación exige a los Estados una intervención inmediata y oportuna ante estos casos. Por ello, desde que la mujer es reportada como desaparecida hasta que sea ubicada es necesario que se disponga la realización de exhaustivas actividades de búsqueda<sup>27</sup> que deben ser llevadas a cabo bajo la presunción de que se encuentra con vida<sup>28</sup>.

26 *Ibidem*.

27 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

28 *Ibidem*.

El deber de debida diligencia que rige las acciones de búsqueda se extiende también a las investigaciones en torno a la desaparición. Es así, que estas deben ser adecuadas, llevadas a cabo por personal especializado en casos de violencia contra la mujer, dentro de un plazo razonable y garantizando el acceso a justicia de la víctima o familiares.

Adicionalmente, el deber también exige la determinación de las personas responsables y su juzgamiento; así como, la emisión de la sanción y reparación correspondientes. Sobre la importancia de sancionar estos actos, la Corte IDH ha sostenido que la impunidad ante la vulneración de derechos humanos envía un mensaje de que esta es tolerada y genera que se vuelva a repetir.<sup>29</sup>

Por otro lado, el Comité Mesevci ha señalado que las desapariciones de mujeres llevada a cabo por particulares pueden estar vinculadas a violencia sexual, trata de personas con fines de explotación sexual, tortura o feminicidio. En ese sentido, cuando se encuentre el cuerpo sin vida de una mujer reportada como desaparecida, los Estados, en base a la obligación estatal de investigar con la debida diligencia, deben ordenar de oficio los exámenes y pericias correspondientes tendientes a verificar si el homicidio tuvo un móvil sexual o si se produjo por algún tipo de violencia.<sup>30</sup> En efecto, la investigación sobre un supuesto homicidio por razón de género no debe limitarse a la muerte de la víctima, sino que debe abarcar otras afectaciones específicas contra la integridad personal, tales como torturas y actos de violencia sexual.<sup>31</sup>

En una investigación penal por violencia sexual, derivada de una situación de desaparición, es necesario que se documenten los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la autoría del hecho, asegurando otras pruebas como las que se podrían derivar de la ropa de la víctima, la investigación inmediata del lugar de los hechos y la garantía de la correcta cadena de custodia de las pruebas.<sup>32</sup> En este caso, los Estados deberán contar con servicios especializados gratuitos enfocados en víctimas de violencia de género que les faciliten refugios, patrocinio legal, atención en salud, y otros necesarios para su recuperación integral.

29 Corte IDH. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C No. 237, párr. 175.

30 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 147.

31 *Ibidem*

32 *Ibidem*.

#### 1.4.5. El deber de adoptar medidas de prevención frente a las desapariciones de mujeres

Las medidas de prevención adoptadas por los Estados deben abordar la problemática de la desaparición de mujeres en toda su amplitud. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer.<sup>33</sup>

Si bien la Corte IDH en el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México señaló inicialmente que el deber de prevención en casos de desapariciones, que terminaban en feminicidio, tiene incidencia en dos momentos, uno previo a la desaparición de la víctima y otro al momento en que se encuentra su cadáver. No obstante, este debe ser analizado como un todo para evitar las repercusiones adversas al determinar responsabilidad estatal.<sup>34</sup>

En ese sentido, al analizar el deber de prevención en los casos de desapariciones de mujeres, no solo se va a tener en cuenta que los Estados hayan implementado medidas que incidan en los factores de riesgo sino también que dispongan de mecanismos que permitan investigar de manera idónea los hechos, sancionar a los responsables e indemnizar a las víctimas.

#### 1.4.6. Intervención libre de estereotipos e investigación con enfoque de género

La Corte IDH ha sostenido que los estereotipos de género<sup>35</sup> son una de las causas y consecuencias de la violencia en contra de la mujer, condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales.<sup>36</sup> Dichos estereotipos adversos y negativos están sustentados en prejuicios que “evitan la plena aplicación del principio fundamental de igualdad entre mujeres y hombres”.<sup>37</sup>

33 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 158.

34 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 45.

35 La Corte IDH señala que los estereotipos de género hacen referencia a una preconcepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente.

36 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 147.

37 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 182.

La aplicación de estereotipos de género “afecta al derecho de las mujeres a un juicio imparcial y justo, en tanto impone obstáculos que deben superar las mujeres y que los hombres no enfrentan”<sup>38</sup> y de esta forma incide directamente en el deber de debida diligencia para abordar los casos de desaparición de mujeres.

Al respecto, la aplicación de la perspectiva de género de manera transversal en los casos de desaparición va a permitir visibilizar las barreras a las que se enfrentan las mujeres por el hecho de serlo. Al ser aplicado al proceso de denuncia, da lugar a la prohibición de que los agentes estatales puedan emitir comentarios o juicios de valor sobre la actuación social o sexual que pudiera tener la víctima de forma previa a los hechos.

En este sentido, la Corte IDH rechaza toda práctica estatal mediante la cual se justifica la violencia contra la mujer y se le culpabiliza de esta, toda vez que valoraciones de esta naturaleza muestran un criterio discrecional y discriminatorio con base en el origen, condición y/o comportamiento de la víctima por el solo hecho de ser mujer.<sup>39</sup>

Por otra parte, información de diversa índole allegada a la Corte IDH explica que, en el marco de investigaciones de delitos contra mujeres, resultaba frecuente que las autoridades se condujeran de un modo al que se ha calificado como “sesgado” o “discriminatorio”. Esto, en tanto, “el sesgo discriminatorio” provoca que “los operadores de justicia consideren como no prioritaria ni importante la investigación”<sup>40</sup>.

Es así, que resulta necesaria la aplicación de la perspectiva de género en las investigaciones en torno a casos de esta forma particular de violencia. Ello permitirá identificar cómo las desapariciones tienen un impacto diferenciado en el caso de las mujeres, asimismo, coadyuvará a que las investigaciones se lleven a cabo de forma diligente, exhaustiva y sin responsabilizar a la víctima por los hechos de violencia vividos. Adicionalmente, permitirá identificar y evaluar distintas líneas de investigación sobre las circunstancias del caso e identificar a los autores<sup>41</sup> sin recaer en actos de discriminación que puedan poner en peligro el acceso a justicia de las víctimas.

38 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 182.

39 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 182.

40 Corte IDH, Casos Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas Sentencia del 19 de mayo de 2014, párr. 90.

41 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 198.

En ese sentido, la Corte IDH<sup>42</sup> sostuvo que cuando la investigación e intervenciones del Estado se realizan en base a prejuicios y estereotipos no son exhaustivas, pudiendo llegar a ser tardías, repetitivas e, incluso, transgredir el plazo razonable y que los hechos queden impunes.

Adicionalmente, la Corte IDH ha señalado que los Estados deben brindar programas y cursos de capacitación permanente sobre derechos humanos y perspectiva de género, para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres.<sup>43</sup> Las capacitaciones sobre la perspectiva de género en estos casos no se deben limitar al conocimiento normativo, sino a generar en los funcionarios capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres.

## **1.5 Desaparición de mujeres y niñas en la jurisprudencia internacional: recomendación del Comité MESECVI y jurisprudencia de la Corte IDH en el marco de la debida diligencia**

El Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres ha considerado que las desapariciones de mujeres a menudo están vinculadas con otras formas de violencia de género, como la violencia sexual, la trata o los feminicidios<sup>44</sup>.

### **1.5.1 La obligación de los Estados parte frente a la desaparición de mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará y el Comité MESECVI**

La Convención Belém Do Pará consagra el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en espacios públicos y privados. Por lo tanto, protege el derecho a su vida, integridad física, psíquica y moral, libertad y seguridad personal, al respeto de su dignidad, a no ser sometidas a tortura, así como, el derecho a la igualdad de protección ante la ley. En este sentido, las desapariciones de mujeres y niñas, sean forzadas o no, constituyen una evidente violación a los derechos humanos.

Asimismo, esta Convención señala en su artículo 7° la obligación de los

42 Corte IDH, Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 191.

43 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 22.

44 ONU Mujeres y ONU-DH condenan el feminicidio de Mara Castilla, 2017, Disponible en: [https://hchr.org.mx/images/Comunicados/2017/20170918\\_ComPrensa\\_Mara.pdf](https://hchr.org.mx/images/Comunicados/2017/20170918_ComPrensa_Mara.pdf)

Estados de abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia y actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, así como garantizar la adopción de medidas, legislación, mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia.

El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará (Mesecvi) ha identificado patrones en los cuales la desaparición de mujeres tiene características específicas que la distinguen de las desapariciones de hombres. Es una dinámica enraizada en las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que son causa y consecuencia de la violencia de género, que puede preceder y formar parte de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, feminicidio y de la violencia sexual.

Además de ello, el Comité sostiene que la desaparición de mujeres y niñas cometida por un particular es una forma de violencia contra las mismas, por lo que los Estados tienen la obligación general<sup>45</sup> y especial de prevenirla. En el marco de lo establecido en la Convención Belém Do Pará, los Estados podrían no cumplir con su deber de debida diligencia en casos de mujeres y niñas desaparecidas. A pesar de que estos hechos eventualmente se le atribuyan a un particular, dicha conducta en cierto modo sería auxiliada por el poder público, involucrando la responsabilidad internacional del Estado<sup>46</sup> y teniendo consecuencias y daños similares a los de la desaparición forzada, entendida como una violación de derechos humanos pluriofensiva, continuada y permanente<sup>47</sup>, debido al desconocimiento del paradero de las mujeres desaparecidas.

La falta de diligencia de los Estados para investigar y sancionar los casos de violencia de género, como son las desapariciones de mujeres y niñas, perpetúa las desapariciones y envía un mensaje de impunidad, promoviendo

45 Mesecvi, 2017, Tercer Informe Hemisférico, parr. 85 “La prevención general de la violencia contra las mujeres y las niñas requiere la adopción de medidas integrales de diversa índole destinadas a reducir los factores de riesgo y eliminar las posibles causas”; parr. 467 “La prevención especial contempla en el marco de la protección de los derechos de las mujeres los aspectos relacionados con las fases de la denuncia, investigación y documentación de los casos ocurridos, las actuaciones de los funcionarios públicos (policiales, fiscales y judiciales), al enjuiciamiento y sanción de los autores, así como, a la reparación a las víctimas”.

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 291.

47 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones

que estos hechos se repitan<sup>48</sup>. Cuando una mujer y una niña desaparecen, las autoridades “deben presumir que [...] está privada de su libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre de la suerte que ha corrido<sup>49</sup> y que puede estar secuestrada o privada de su libertad por un particular, lo cual en sí mismo conlleva obligaciones para el Estado.

El deber de debida diligencia contenido en la Convención exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda<sup>50</sup>. Para ello, los Estados tienen como obligación contar con un marco jurídico adecuado que sea efectivamente aplicado y conlleve políticas de prevención y prácticas para que sus agentes actúen eficazmente al momento en el que se presentan denuncias o reportes de casos de violencia contra las mujeres<sup>51</sup> incluyendo las desapariciones forzadas o cometida por particulares.

En ese sentido, es importante mencionar que, en el momento en el que los Estados tomen conocimiento de un riesgo real e inmediato de que las mujeres sean agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas, existe un deber de debida diligencia estricta frente de sus denuncias, en referencia a su búsqueda durante las primeras horas y días<sup>52</sup>. La obligación de los Estados de iniciar una investigación ex officio y sin dilaciones ante el conocimiento de una violación de derechos humanos, se mantiene aunque eventualmente los hechos le sean atribuidos a un particular<sup>53</sup>. El Comité Mesecvi considera que la búsqueda y líneas de investigación de los casos de desapariciones deben tomar en cuenta el hecho de que son mujeres, por lo que es necesario que se aplique la perspectiva de género en todas y cada una de las actuaciones del Estado.

En esta misma línea, el Comité ha señalado como tema de preocupación

Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 140

48 Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 289

49 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 122.

50 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

51 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

52 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

53 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”)



común en las denuncias de las desapariciones de las mujeres y niñas, tanto la utilización de estereotipos de género que provienen de las autoridades, así como la ausencia de respuesta del Estado al comenzar las investigaciones, lo que reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituya en sí misma una discriminación en el acceso de justicia<sup>54</sup>, y la impunidad en estos casos envía el “mensaje de que la violencia contra las mujeres es tolerada”<sup>55</sup>.

Frente a este panorama, el Comité considera que los Estados deben establecer un plan de formación y capacitación continua dirigido a las autoridades competentes (Policía Nacional del Perú, fiscales y operadores/as de justicia); relacionado a la investigación de los casos de violencia de género en el marco de la Convención Belém do Pará y a los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales de cada Estado.

Igualmente, es fundamental que, en el marco de las investigaciones y búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas, se tome en cuenta la participación y opiniones de las/os familiares y/o conocidos de las víctimas, a fin de que se brinde la mayor información relevante para el caso. Además, se debe garantizar su seguridad, por lo que es necesario contar con medidas de protección que sean adecuadas e implementadas de forma eficaz en su beneficio.

#### 1.5.2 El deber de debida diligencia en la Jurisprudencia de la Corte IDH en los casos de desaparición y búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la obligación de investigar la violación de los derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte IDH ha establecido que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de prevención y protección de los derechos fundamentales de los particulares respecto de sus relaciones entre sí toda vez que tengan

Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 291.

54 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 400.

55 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 400.

conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar dicho riesgo.<sup>56</sup>

El deber de respeto de los derechos reconocidos en la Convención Americana, así como en otros instrumentos interamericanos relevantes mencionados, comprenden el deber de garantía. Al respecto, la Corte ha establecido que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que con base en el deber de garantía es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentre.<sup>57</sup>

El deber de garantía exige que los Estados organicen todo el aparato estatal y todas las estructuras mediante las cuales se manifieste el poder estatal, de forma que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas. De acuerdo a la jurisprudencia internacional, los Estados sujetos a las convenciones tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para proteger los derechos Humanos. Este deber comprende cuatro obligaciones: prevención, investigación, sanción y reparación.

En ese sentido, el deber de debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar hechos de violencia contra mujeres nace de las obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y de las obligaciones específicas que impone la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La Corte IDH ha establecido que, en un contexto de violencia, subordinación y discriminación contra las mujeres, los compromisos internacionales “imponen al Estado una responsabilidad reforzada”<sup>58</sup>.

No debemos olvidar que, en reiteradas oportunidades la Corte IDH ha señalado que el Estado tiene el deber de evitar y combatir la impunidad, que ha definido como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de

56 Corte IDH. Masacre del Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C N°140, párr. 123.

57 Corte IDH. Gonzales y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C no. 205, párr. 243.

58 González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, párrafo 283. Este criterio fue reiterado por la Corte en los fallos “Velásquez Paz y otros Vs. Guatemala”, “Véliz Franco y otros Vs. Guatemala”, “J. Vs. Perú”.

los derechos protegidos por la Convención Americana<sup>59</sup>. Al respecto, advirtió que el “Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”<sup>60</sup>

A continuación, de manera breve, se presentan algunas sentencias de la Corte IDH<sup>61</sup> en la que se pronuncia sobre el “deber de debida diligencia” en las desapariciones de mujeres y niñas:

**CUADRO 2**  
**Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre debida diligencia**

Sentencia	Breve resumen
Corte IDH, Caso Fernández Ortega. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párr. 191.	[...] El deber de investigar es una obligación de medios y no de resultados, debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa o como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, <b>deben iniciar de oficio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva.</b> Esta investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y debe estar orientada a la determinación de la verdad.

59 Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C. N° 110, párr., 148; caso 19 Comerciantes, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C N° 109, párr., 175; y Caso Maritza Úrrutia. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C, N° 103, párr., 126.

60 Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros, Sentencia de 22 de Noviembre de 2004, Serle C No. 117, párr. 126; Caso Masacre Plan de Sanchez. Reparaciones, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C No. 116 párr. 95; y Caso Tibi. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serle c No. 114, parr. 255.

61 Ministerio Público Fiscal. Procuraduría General de la República Argentina. Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM). Jurisprudencia y doctrina sobre debida diligencia reforzada en la investigación de crímenes de género, pp.9 y 10.

Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párr. 193.	Ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de <b>brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.</b>
Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, 2009, párr. 258.	[...] los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un <b>adecuado marco jurídico de protección</b> , con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La <b>estrategia de prevención debe ser integral</b> , es decir, debe <b>prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones</b> para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará.

Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, 2009, párr. 293.	La Corte considera que el <b>deber de investigar efectivamente</b> , siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal (supra párrs. 287 a 291) tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres.
Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009, párr. 346.	[...] la <b>falta de debida investigación</b> y sanción de las irregularidades denunciadas propicia la reiteración en el uso de tales métodos por parte de los investigadores. Ello afecta la capacidad del Poder Judicial para identificar y perseguir a los responsables y lograr la sanción que corresponda, lo cual hace inefectivo el acceso a la justicia.
Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009, párr. 400.	[...] La <b>impunidad</b> de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.
Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 172.	(...) Un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la <b>responsabilidad internacional del Estado</b> , no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.

### 1.5.2.1 Sentencias de la Corte IDH sobre mujeres y niñas desaparecidas

A continuación, se presentan de manera breve los casos revisado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre desaparición de mujeres y niñas:

#### a. Caso González (Campo Algodonero) y otras Vs. México (Corte IDH, 16 de noviembre de 2009)

##### Hechos

El 06 de noviembre del 2001, los cuerpos de Claudia Ivette González (20 años), Esmeralda Herrera (15 años) y Laura Berenice Ramos Monárrez (17 años) fueron hallados en un campo algodonoero situado en Ciudad Juárez. Las tres jóvenes habían sido reportadas como desaparecidas entre setiembre y octubre del mismo año. Los cuerpos fueron encontrados semidesnudos y con signos de haber sido víctimas de violencia sexual, física y psicológica sumamente graves, llegando incluso a la mutilación de la zona mamaria. Seis años después de producidos los asesinatos, ante la falta de una investigación seria y completa por parte del Estado que permitiera establecer oportunamente la responsabilidad de quienes perpetraron estos crímenes así como de los funcionarios que retrasaron el proceso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó la denuncia respectiva ante la Corte Interamericana a fin que esta última declarara la responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos en la muerte de estas tres jóvenes.

##### La Corte IDH señaló que:

- Los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres. Para ello, es necesario contar con un adecuado marco jurídico de protección – que sea aplicado de manera efectiva – y con políticas de prevención y prácticas que permitan que los funcionarios públicos y las funcionarias públicas puedan desplegar una actuación eficaz ante las posibles denuncias\*.
- Asimismo, recordó que, conforme a su jurisprudencia, es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción. Es decir, las obligaciones convencionales de garantía por parte del Estado no implican que se le adjudique al mismo una responsabilidad ilimitada por los actos desarrollados por los particulares. Su responsabilidad se centra en adoptar medidas de prevención y protección en las relaciones que se den entre particulares cuando exista conocimiento de una situación de riesgo real e inmediata para un



o grupo de individuos determinados y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo\*\*.

- En el caso en particular, el contexto de violencia contra las mujeres presente en Ciudad Juárez al momento en que desaparecieron las tres jóvenes requería que las autoridades realizaran una búsqueda exhaustiva de las mismas durante las primeras horas después de reportada su desaparición ante el riesgo real e inmediato de que fueran víctimas de violencia sexual y asesinato. Finalmente, con relación a la capacitación de los funcionarios y las funcionarias del Estado en la perspectiva de género, como una medida que debería adoptar el Estado para evitar que hechos similares de violencia como los cometidos contra las víctimas del “Campo Algodonero” pudieran volver a repetirse, la Corte señaló lo siguiente:

“Sin embargo, la capacitación, como sistema de formación continua, se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos. Además, la Corte señala que una capacitación con perspectiva de género implica no solo un aprendizaje de las normas, sino el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su vida cotidiana. En particular, las capacitaciones deben generar que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos.”\*\*\*

\* Corte Interamericana De Derechos Humanos. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Caso Gonzales y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Numeral 258.

\*\* Corte Interamericana De Derechos Humanos. Ibídem. Numeral 280

\*\*\* Corte Interamericana De Derechos Humanos. Ibídem. Numeral 540.

## b. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala (19 de mayo de 2014)

### Hechos

El 16 de diciembre de 2001, Rosa Franco, madre de María Isabel Véliz Franco, denunció a las autoridades guatemaltecas la desaparición de su hija de 15 años; sin embargo, no realizaron diligencias para dar con su paradero; el día 18 fue encontrada muerta y con indicios de abuso sexual. La parte querellante adujo el mal manejo de la escena del crimen y de las evidencias, el retraso en la práctica de diligencias, el sesgo de la información, la discriminación contra su familia, la estigmatización de la víctima y las amenazas de muerte contra Franco luego de iniciar el proceso de búsqueda de justicia.

“Cuando me entregaron el cuerpo yo me tiré al piso a gritar y llorar y todavía me decían que no exagerara”, manifestó la madre de la adolescente asesinada. Con la ayuda de testigos, las autoridades identificaron a dos de los presuntos asesinos y un vehículo de lujo y obtuvieron datos de la casa donde estuvo raptada. El expediente estuvo a cargo de dos fiscalías, pero los autores siguen en libertad.

Franco reitera, con indignación: “Ni siquiera le hicieron examen de fluidos. En una bolsa me entregaron toda la ropa, y cuando vi en ella unas manchas blancas le pregunté al de la morgue: ¿Qué es esto? ¿Es semen? Estaba muy maltratada mi niña, tenía sangre por delante y por detrás, pero no le hicieron ningún [sic] examen de sangre ni nada (Amnistía Internacional, 2005).

Franco informó también que su hija tenía su teléfono celular cuando se encontró el cadáver. Según los informes, pidió a la oficina del Ministerio Público que llevaba el caso que investigara las llamadas registradas en el aparato, pero no se atendió su petición. Por tal razón, consiguió una lista de las llamadas y comunicó los números al Ministerio Público, los cuales no se investigaron nunca y posteriormente la lista se archivó. La oficina del Ministerio Público de Mixco no fue tampoco a una casa donde se había visto el automóvil a través del cual un testigo había visto a María Isabel salir moribunda. Tampoco ordenó un registro de las direcciones identificadas. Asimismo, el personal de la oficina fue una vez al lugar en cuestión, pero no entró a la casa. Cuando Franco fue al Ministerio Público para saber el estado en el que el caso se encontraba, el personal de la oficina le cuestionaba a ella misma si tenía datos reveladores que proporcionarles para seguir la investigación. Franco se quejó ante el fiscal general por la falta de progresos en las investigaciones, pero él solamente defendió la posición de que la oficina de Mixco actuó debidamente. Mientras tanto, el caso se mantuvo paralizado.

### La Corte IDH señaló:

- Estado no adoptó una sola acción para proteger a María Isabel y prevenir lo ocurrido. las obligaciones especiales de protección que el Estado Guatemalteco estaba obligado a procurar a María Isabel en razón de su condición de niña y del incremento de asesinatos de mujeres que se registraban desde la época de los hechos de acuerdo a la información de la Policía Nacional Civil, órgano que recibió la denuncia por su desaparición.
- El Estado tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas y asesinadas. En consecuencia, consideró que frente a este conocimiento: Surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más

estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda.

- El Estado de Guatemala incumplió de forma flagrante sus obligaciones derivadas de la Convención Americana y reforzadas por la Convención Belém do Pará, al no adoptar medidas para que la institucionalidad del Estado siquiera emprendiera alguna acción de cara a la denuncia de desaparición.
- La “obligación de combatir la impunidad se ve acentuada cuando se trata de violaciones cuyas víctimas son niños”. A pesar de ello, el Estado de Guatemala no solo no protegió a María Isabel, sino que a través de los años ha incumplido su obligación de esclarecer los hechos, propiciando la repetición de hechos similares respecto de otras niñas.

### c. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala (19 de noviembre de 2015)

#### Hechos

Claudina Isabel Velásquez Paiz, de 19 años y estudiante de Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de San Carlos de Guatemala, salió acompañada de su hermano rumbo a la Universidad, aproximadamente a las 8:30 a.m. del día 12 de agosto de 2005. Por la noche, Claudina informó a sus familiares que se encontraba en una fiesta y, tras realizar y recibir diversas llamadas por celular, alrededor de las 11:45 p.m. sus familiares sostuvieron una última llamada telefónica con ella y, con posterioridad, perdieron contacto. Sus padres comenzaron su búsqueda al ser informados, aproximadamente a las 2:00 a.m. del 13 de agosto de 2005, que esta podría encontrarse en peligro, según se los manifestó una persona que acudió directamente al domicilio de la familia para alertarlos de dicha situación. Alrededor de las 2:50 o 2:55 a.m., realizaron una llamada telefónica a la Policía Nacional Civil (PNC) y, en respuesta, una patrulla llegó a la garita principal de la Colonia Panorama aproximadamente a las 3:00 a.m. Una vez que los agentes policiales fueron informados por el padre y la madre de la víctima que se encontraban realizando la búsqueda de su hija tras su desaparición, los padres siguieron a la patrulla policial desde la entrada principal de la Colonia Panorama hasta la entrada de la Colonia Pinares, en donde los agentes de la policía les indicaron que no se podía hacer nada más, que ellos seguirían patrullando y que tenían que esperar por lo menos 24 horas para poder reportar a Claudina Velásquez como desaparecida.

Entre las 3:00 y 5:00 a.m., los padres de la víctima continuaron su búsqueda con la ayuda de familiares y amigos. Alrededor de las 5:00 a.m., fueron a la estación de policía para reportar su desaparición, pero nuevamente les dijeron que debían

esperar 24 horas. Fue recién a las 8:30 a.m., que en la Sub-Estación San Cristóbal 1651 de la PNC, se recibió por escrito la denuncia de la desaparición de Claudina Velásquez.

Alrededor de las 5:00 a.m., el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala recibió una llamada anónima sobre el hallazgo de un cadáver en la Colonia Roosevelt, por lo que acudieron al lugar. También, dos agentes de la PNC acudieron a dicho lugar, aproximadamente a las 5:30 a.m. Alrededor de las 6:30 a.m., arribaron al lugar la auxiliar fiscal, el médico forense y los Técnicos en Investigaciones Criminalísticas del Ministerio Público, así como miembros de la Unidad de Protección de la Escena del Crimen y de la Unidad Contra Homicidios de Mujeres del Servicio de Investigación Criminal de la PNC.

El cuerpo fue identificado “como XX”, se encontraba sobre el asfalto cubierto con una sábana blanca con un casquillo y sangre alrededor. Vestía pantalón de lona color azul, blusa negra, suéter rosado, sandalias negras, ropa interior, portaba un arete en el ombligo, una cadena tipo gargantilla, presentaba una herida de proyectil de arma de fuego, con tatuaje en la región de la frente y la ropa manchada de sangre, así como indicios de probable violencia sexual y diversas lesiones en el cuerpo. Los padres de Claudina se enteraron del hallazgo del cadáver a través de una llamada telefónica de un amigo de la prima de Elsa Claudina Paiz Vidal, quien les informó que en la morgue del Servicio Médico Forense del Organismo Judicial había un cuerpo no identificado con las características de su hija.

Ambos se presentaron a la morgue, en donde alrededor del mediodía del 13 de agosto de 2005 y una vez que lo identificaron, les fue entregado el cadáver por el servicio médico forense. Debido a que no se tomaron las impresiones dactilares de Claudina Velásquez en el lugar en que se encontró su cuerpo ni en la morgue del Organismo Judicial, la auxiliar fiscal y los Técnicos de Investigaciones Criminalísticas del Ministerio Público arribaron al lugar donde estaba siendo velado el 13 de agosto de 2005 y practicaron la toma de huellas dactilares a pesar de la oposición de sus familiares, bajo amenazas de obstrucción de la justicia. No consta que se haya desplegado actividad alguna por parte de los investigadores del Ministerio Público y de la PNC a raíz de las denuncias sobre la desaparición de Claudina Velásquez presentadas por sus padres aproximadamente a las 3:00 a.m., 5:00 a.m. y 8:30 a.m. ante diversos agentes de la PNC. Tampoco consta reporte policial alguno realizado al respecto, más allá de la boleta de denuncia de desaparición elaborada a las 8:30 a.m. el día 13 de agosto de 2005. La investigación penal no se inició a partir de las denuncias sobre la desaparición de la víctima, sino en el momento específico del hallazgo del cuerpo sin vida de Claudina Velásquez.

### La Corte IDH, señaló:

- Que la investigación penal no se inició a partir de las denuncias sobre la desaparición de Claudina Velásquez, sino a partir del hallazgo de su cuerpo sin vida. Posteriormente, constató diversas irregularidades en la investigación a partir del hallazgo del cuerpo de la víctima y posteriores actuaciones de los funcionarios estatales, a saber: i) falta de un registro policial sobre el hallazgo del cuerpo; ii) falta de investigación de los indicios de manipulación del cadáver; iii) incorrecto manejo de la escena del crimen; iv) irregularidades en la documentación y preservación de la evidencia; v) falta de recaudación y preservación de evidencia; vi) irregularidades respecto a la práctica de la necropsia y su documentación; vii) irregularidades y falta de determinación de la hora de la muerte; viii) referencia a la víctima como “XX” en informes de investigación elaborados con posterioridad a su identificación, e ix) irregularidades en el reconocimiento médico forense y su informe respectivo.
- Estableció que las falencias de las primeras diligencias de la investigación difícilmente podían ser subsanadas por las tardías e insuficientes diligencias probatorias que el Estado trató de impulsar y, además, la pérdida de evidencia devino en irreparable. En razón de todo lo anterior, la Corte estableció que se afectó la debida diligencia y rigor en la investigación.
- La falta de debida diligencia en relación con las líneas lógicas de investigación, en la recaudación y práctica de prueba, y plazo razonable. Al respecto, la Corte concluyó que transcurrieron más de 10 años desde los hechos del caso y desde que se inició la investigación y aún no se ha determinado la verdad de lo ocurrido.
- Las diligencias de investigación han sido tardías y repetitivas, afectando con ello los resultados de la misma. Además, respecto a algunas otras diligencias, no se tiene claridad sobre las razones por las cuales se han practicado. Y otras diligencias se han prolongado a través del tiempo sin resultados concretos.
- La falta de debida diligencia afectó el derecho al acceso a la justicia de los familiares de Claudina Velásquez en un plazo razonable, en violación a las garantías judiciales.
- Existió discriminación por aplicación de estereotipos en la investigación sin enfoque de género en el caso. Constató que estereotipos de género fueron reiterados por diversos agentes estatales en el marco de la investigación, tal como se indica a continuación:
  - Primero, la investigadora de la Unidad Contra Homicidios de Mujeres del

Servicio de Investigación Criminal de la PNC, asignada como investigadora del caso, al acudir al domicilio de los padres de la víctima pocos días después de su muerte, hizo de su conocimiento que la escena del crimen no fue trabajada profesionalmente debido a que hubo un prejuzgamiento con respecto al origen y condición de la víctima, siendo que se le había clasificado “como una cualquiera”, debido a: i) el lugar en que apareció su cuerpo; ii) porque usaba una gargantilla en el cuello y un arete en el ombligo; y iii) porque calzaba sandalias.

- La Corte reconoció, visibilizó y rechazó el estereotipo de género por el cual, en los casos de violencia contra la mujer, las víctimas son asimiladas al perfil de una pandillera y/o una prostituta y/o una “cualquiera”, y no se consideran lo suficientemente importantes como para ser investigados, haciendo además a la mujer responsable o merecedora de haber sido atacada. En este sentido, rechazó toda práctica estatal mediante la cual se justifica la violencia contra la mujer y se le culpabiliza de esta, toda vez que valoraciones de esta naturaleza muestran un criterio discrecional y discriminatorio con base en el origen, condición y/o comportamiento de la víctima por el solo hecho de ser mujer. Consecuentemente, la Corte consideró que estos estereotipos de género son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y se deben tomar medidas para erradicarlos donde se presenten.

#### d. Caso Gutiérrez Hernández y Otros Vs. Guatemala (24 de agosto de 2017)<sup>62</sup>

##### Hechos

Mayra Angelina Gutiérrez Hernández era docente de la Universidad de San Carlos en la Ciudad de Guatemala y de la Universidad Mariano Gálvez en Huehuetenango. El 7 de abril del año 2000 no realizó el viaje de trabajo que acostumbraba emprender todos los viernes a la ciudad de Huehuetenango. Dos días después, una compañera de trabajo y el hermano de Mayra Gutiérrez denunciaron su desaparición a la Policía Nacional Civil, y el hermano señaló a una ex pareja de Mayra Gutiérrez como posible responsable. Se abrió una investigación del Ministerio Público en relación con la desaparición, la cual permanece abierta hasta la fecha. Asimismo, en abril y mayo de 2000 el señor Mario Polanco, representante en el presente caso, interpuso dos recursos de exhibición personal a favor de Mayra Gutiérrez,

62 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala. Sentencia del 24 de agosto de 2017. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_339\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_339_esp.pdf)

los cuales fueron resueltos con lugar y ordenaron iniciar la investigación de su paradero por el Ministerio Público. Además, la agente fiscal del Ministerio Público planteó un tercer recurso de exhibición personal a favor de Mayra Gutiérrez, el mismo que fue declarado sin lugar debido a que el Ministerio Público ya tenía a su cargo la investigación de la desaparición. Finalmente, en diciembre de 2000 la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia ordenó al Procurador de los Derechos Humanos realizar un procedimiento especial de averiguación, confiriéndole las facultades y deberes inherentes a los agentes del Ministerio Público.

El mandato del Procurador concluyó en septiembre de 2013. Tanto las investigaciones del Ministerio Público como las del Procurador de los Derechos Humanos se centraron en establecer la posible responsabilidad de la ex pareja de la señora Gutiérrez en su desaparición, dejándose de lado otras hipótesis que surgieron durante dichas investigaciones, particularmente aquellas que implicarían la participación o aquiescencia de agentes estatales en los hechos.

#### **La Corte IDH:**

- Recordó que la desaparición de una persona porque no se conoce su paradero no es lo mismo que una desaparición forzada. La desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos constituida por tres elementos concurrentes: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.
- Analizó los tres indicios mencionados por los representantes al alegar que lo ocurrido a Mayra Gutiérrez constituyó una desaparición forzada con la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos: i) el hecho que durante el conflicto armado interno desaparecieron su hermano, su hermana y el compañero sentimental de esta última; ii) el hecho que el nombre de aquella figura en un “diario militar” desclasificado en el año 2000; y iii) el hecho que la investigación que realizó la señora Gutiérrez sobre adopciones irregulares en Guatemala habría sido utilizada en un Informe publicado en enero de 2000 por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. La Corte consideró que, por sí solos, dichos indicios eran insuficientes para establecer que la señora Gutiérrez haya sido privada de su libertad por parte de agentes estatales o con la aquiescencia de éstos. Por tanto, la Corte no declaró la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos de la señora Gutiérrez.

- Constató que para el año 2000 la violencia por razones de género y, en particular, la violencia homicida en contra de las mujeres, constituía un fenómeno en ascenso en Guatemala. Sin embargo, los elementos probatorios aportados al Tribunal que documentaban dichos homicidios de mujeres databan del año 2001 en adelante, por lo cual no se había comprobado que las autoridades estatales tenían conocimiento de este fenómeno para abril del año 2000, cuando desapareció Mayra Gutiérrez. Esto tuvo como consecuencia que en este caso no aplicó para el Estado el deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días, que sí ha aplicado en otros casos contra Guatemala.
- Concluyó que, desde las primeras etapas de la investigación de la desaparición de Mayra Gutiérrez, existieron faltas de debida diligencia en el seguimiento que se le dio a la información recopilada. Asimismo, se realizó una valoración estereotipada de Mayra Gutiérrez y se prejugó sobre el móvil de la desaparición, centrando la investigación en sus relaciones personales y estilo de vida. Los prejuicios y estereotipos negativos de género afectaron la objetividad de los agentes encargados de las investigaciones, cerrando líneas posibles de investigación sobre las circunstancias del caso.
- Determinó que, al centrarse la investigación de la desaparición en una sola línea, la del “crimen pasional”, se utilizó un estereotipo para culpabilizar a la víctima de lo sucedido, excluyendo las demás hipótesis y desechando cualquier otra línea de investigación, como aquella relacionada con los trabajos realizados por la presunta víctima sobre la adopción y tráfico de niñas y niños en Guatemala y la denuncia sobre su presunta desaparición forzada.
- Reconoció que el concepto de crimen pasional es parte de un estereotipo que justifica la violencia contra la mujer. El calificativo “pasional” pone el acento en justificar la conducta del agresor. Se culpabiliza a la víctima y se respalda la acción violenta del agresor. En este sentido, el Tribunal rechazó toda práctica estatal mediante la cual se justifica la violencia contra la mujer y se le culpabiliza de ésta, toda vez que valoraciones de esta naturaleza muestran un criterio discrecional y discriminatorio con base en el comportamiento de la víctima por el solo hecho de ser mujer. Consecuentemente, consideró que estos estereotipos de género son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y se deben tomar medidas para erradicarlos donde se presenten.



- Consideró que las afectaciones a los familiares de Mayra Gutiérrez por la impunidad en la que por más de 17 años se mantiene el presente caso y respecto de las cuales se declararon violaciones de la Convención Americana y de la Convención de Belém do Pará, serían tomadas en cuenta al fijar las reparaciones correspondientes, sin que se comprobara una violación adicional al derecho a la integridad personal establecido en el artículo 5 de la Convención Americana.

### 2.1. Normas y procedimientos que regulan la búsqueda y ubicación de mujeres o grupos vulnerables en la región.

Para abordar los casos de desaparición de mujeres, cometida por particulares, es necesario que los Estados cuenten con normas específicas que regulen la atención y procedimientos a seguir. Asimismo, que éstos cumplan con los parámetros de debida diligencia reforzada. Es así, que la intervención del Estado ante casos de desaparición debe ser inmediata y las diligencias a realizar exhaustivas para garantizar la vida e integridad de las víctimas.

No obstante, la mayoría de los países de la región carece de una legislación especializada que reconozca la situación de vulnerabilidad de las mujeres frente a la problemática. Asimismo, no se observa la aplicación del enfoque de género en los procedimientos establecidos para la búsqueda y ubicación de las personas, lo que puede comprometer la inmediatez de la intervención en estos casos.

La aplicación de este enfoque de género va a permitir evidenciar cómo la desaparición perpetuada por terceros va a afectar de forma diferenciada a las mujeres; y cómo, puede constituir una situación de violencia previa a la comisión de delitos como el feminicidio, trata de personas con fines de explotación sexual, violencia sexual, entre otros. Es así, que se ha buscado identificar países que hayan realizado progresos en la atención de casos de desaparición de mujeres.

En el caso de Chile, si bien no cuenta con una normativa especial, tiene un organismo especializado denominado Brigada Metropolitana de Ubicación de Personas que se encarga de recibir las denuncias por este tipo de casos y realizar de forma específica acciones de búsqueda para la localización de la persona desaparecida.

Por su parte, Argentina carece de norma para buscar personas en situación de vulnerabilidad, pero cuenta con organismos especializados como la Dirección de Registro de Personas Desaparecidas, que está conformado por civiles y personal policial que se dedican a registrar e investigar casos de personas desaparecidas o halladas (vivas o fallecidas). A su vez, cuentan con un Registro Nacional de Información de personas extraviadas y un Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas, que permite facilitar las coordinaciones con organismos orden nacional, provincial o municipal.

Otro aspecto a resaltar del abordaje que tiene Argentina sobre la problemática de la desaparición es que cuenta con un Instructivo de Actuación para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y una Guía Práctica para la Búsqueda de Persona. Ambos documentos tienen como objetivo fortalecer la búsqueda de personas extraviadas brindando a sus autoridades de forma clara el procedimiento antes estos casos; así como, lineamientos de intervención.

En el caso específico de búsqueda de mujeres desaparecidas, el único país que cuenta con una norma especial es Guatemala. Esta establece un procedimiento específico para la denuncia e investigación de casos de desaparición de mujeres y observa la posibilidad de que esta problemática esté ligada a la trata de personas, por lo que dispone, incluso, la coordinación para una búsqueda en países fronterizos. Debido a que esta norma constituye un caso *sui generis* se realizará un análisis más detallado.

### 2.1.1. Guatemala

Los hechos de violencia y las desapariciones de mujeres se habían acrecentado y, en ocasiones, en forma previa a ser asesinadas, eran mantenidas en cautiverio o torturadas sin que existieran mecanismos de coordinación que permitieran atender los casos de desaparición.

Por ello, es que se promulgó el Decreto N° 9-2016<sup>63</sup> Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas que tiene como finalidad implementar un mecanismo eficaz para la búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas y así lograr su pronta localización evitando su exposición a otras formas de violencia<sup>64</sup>. Es así, que Guatemala se convierte en el primer país de la región en contar con una legislación específica en esta materia, incorporando la perspectiva de género en la investigación de desapariciones de mujeres.

En este marco, se creó el Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas<sup>65</sup> (Mecanismo), el cual constituye un conjunto de acciones coordinadas a cargo de diversas instituciones del Estado y la sociedad en general, que permiten agilizar la localización y resguardo de las mujeres reportadas como desaparecidas. El mecanismo está a cargo la Coordinadora Nacional de Búsqueda de Mujeres Desaparecidas<sup>66</sup> (Coordinadora) que tiene como función planificar, coordinar, impulsar, ejecutar y evaluar las acciones dirigidas a la búsqueda, localización y resguardo inmediato de las mujeres desaparecidas.

La Coordinadora realiza todas sus acciones a través de los cuatro órganos que la conforman: la Asamblea, la Dirección, la Secretaría Ejecutiva y los Equipos Locales de Búsqueda. Cada uno ejerce las funciones que les atribuye la ley<sup>67</sup>; dentro de sus atribuciones están la elaboración de planes e implementación

63 Publicado el 1 de marzo del 2016.

64 Decreto N° 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala, artículo 1

65 Decreto N° 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala, artículo 7.

66 Decreto N° 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala, artículo 8.

67 Decreto N° 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala, artículos 10 al 14

de políticas públicas enfocadas en la problemática; así como la planificación, coordinación e impulso de acciones de búsqueda, localización y resguardo de las mujeres cuya desaparición haya sido reportada.

Por su parte, la Dirección ejerce la representación, dirección y seguimiento de las decisiones de la Coordinadora y está a cargo del Ministerio Público. La Secretaría Ejecutiva se encarga de las labores de ejecución y seguimiento de las acciones de búsqueda, también está a cargo del Ministerio Público. Asimismo, los Equipos Locales de Búsqueda se encargan de llevar a cabo las acciones de búsqueda inmediata de las mujeres que se encuentren desaparecidas y están integrados por agentes de la Policía Nacional Civil y representantes de la sociedad en general.

#### 2.1.1.1. La denuncia y el procedimiento de investigación sobre la desaparición de mujeres

La legislación de Guatemala, acoge la recomendación del Comité Mesecvi, de incorporar la perspectiva de género en el procedimiento de atención y búsqueda de mujeres desaparecidas. Por ello, ha establecido un procedimiento especial para la atención de los casos de desaparición de mujeres, incorporando dicha perspectiva en las labores de búsqueda y el diseño de la investigación.

Es así, que el Decreto N° 9-2016<sup>68</sup> establece en su artículo 15 que las denuncias son recibidas por el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil que, sin trámite alguno, convoca a los equipos de búsqueda que correspondan. Asimismo, señala que si es presentada ante la Policía, de inmediato convocarán a los equipos locales de búsqueda y trasladarán la denuncia al Ministerio Público. A su vez, éste dispone el inicio de las investigaciones y las acciones correspondientes para la localización de la mujer reportada como desaparecida; así como, la persecución penal en contra de quienes resulten responsables.

En esta normativa comparada, todas las acciones restrictivas de derechos deben ser autorizadas por un juez o jueza de manera inmediata a solicitud del fiscal. Dentro de estas medidas, se observan la exhibición personal, allanamientos, arraigo y la realización de pruebas de ADN u otras pruebas científicas con alto nivel de credibilidad.

Las denuncias por hechos de desaparición de mujeres son comunicadas a la Secretaría Ejecutiva, para efectos del registro, coordinación y seguimiento

68 Publicado el 1 de marzo del 2016.

de las acciones necesarias para la activación del Mecanismo. Por su parte, los equipos locales de búsqueda realizan las tareas para la localización y resguardo de las mujeres reportadas como desaparecidas. Estas labores se inician de manera inmediata cuando se toma conocimiento de los hechos y se llevan a cabo siguiendo la estrategia señalada por la Coordinadora.

En todo momento, la norma señala que se debe tomar en cuenta la seguridad de la víctima; así como, el hecho que motivó su desaparición, a fin de garantizar el goce y ejercicio de sus derechos, el resguardo y protección de su persona. Este aspecto, resulta de especial relevancia pues previene que a causa de estereotipos se pueda demorar la intervención estatal o poner en riesgo a la víctima.

Otra recomendación del Comité Mesecvi, que esta norma recoge es la de investigar de manera colaborativa y extensiva no sólo en el país del cual la mujer es originaria, sino en otros países cuando son casos de trata de mujeres y niñas así como desapariciones en el trayecto y/o tránsito migratorio<sup>69</sup>. Es así, que la norma establece que Dirección General de Migración y la Policía Nacional Civil realizarán coordinaciones fronterizas, bilaterales y multilaterales. Asimismo, darán a conocer en sus sedes fronterizas, puertos y aeropuertos las fotografías, datos, y características de la mujer reportada como desaparecida, con la finalidad de que se tomen todas las medidas necesarias para su localización y evitar su traslado a otro país.

Asimismo, se contempla el lanzamiento de la alarma de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas ante los países fronterizos. Para ello, se les solicita a los países apoyo en la localización, resguardo y repatriación de forma segura y ordenada de la mujer reportada como desaparecida.

En ese sentido, se ha establecido la restitución internacional de las mujeres víctimas de esa problemática. No obstante, precisa que las mujeres localizadas que hayan sido trasladadas a un país distinto al de su domicilio habitual o aquellas que hayan salido voluntariamente de Guatemala, serán repatriadas únicamente si manifiestan su deseo de retornar al país, para lo cual el proceso deberá realizarse sin demora, garantizando que el retorno sea seguro para ellas.

#### 2.1.1.2. Registro de mujeres desaparecidas y registro de agresores

El Comité Mesecvi ha advertido que muchos Estados no cuentan con información estadística sobre mujeres desaparecidas y niñas, ni tampoco

con investigaciones o acciones específicas sobre la problemática<sup>70</sup>. Por ello, recomendó la implementación de un registro institucionalizado, público, que permita acceder a información disgregada por sexo, edad, estado civil y ubicación geográfica de mujeres y niñas reportadas/denunciadas como desaparecidas, extraviadas o ausentes.

Al respecto, la Ley en análisis recoge dicha recomendación y crea el Registro de Mujeres Desaparecidas<sup>71</sup>, a cargo del Ministerio Público, con el objeto de apoyar a las familias en la localización de las mujeres reportadas como desaparecidas; así como, de anotar las acciones realizadas a nivel local, nacional e internacional por la Coordinadora.

El registro prevé incluir, como mínimo, los nombres y apellidos, edad, estado civil, nacionalidad, profesión, ocupación u oficio, domicilio, identificación cultural/pertenencia étnica, indicación del idioma que habla además del español o un idioma indígena, fecha y lugar de la desaparición o el lugar en donde pudo haber desaparecido, estatus de desaparecida o si ha sido encontrada, huellas digitales, fotografía o descripción física que permita su identificación e indicación, en su caso, de la existencia de antecedentes de violencia, así como cualquier otro tipo de dato que permita identificarla.

A partir, de este registro el Ministerio Público realiza el análisis del movimiento criminal sobre la desaparición de una mujer, con el objeto de proporcionar elementos para prevenir estos hechos, facilitar la búsqueda, dar atención inmediata a las mujeres desaparecidas y perseguir penalmente a los responsables de la comisión de los ilícitos penales que correspondan.

Por otro lado, de forma adicional la Ley crea el Registro de Agresores, en el cual se incorporan a todas aquellas personas que tengan una sentencia firme por haber ejercido actos de violencia en contra de una mujer en cualquiera de sus modalidades, ya sea en el ámbito público o privado y en un contexto de relaciones desiguales o de poder existentes entre hombres y mujeres.

69 Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (No.2) Mujeres y Niñas Desaparecidas en el Hemisferio p.9

70 Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (No.2) Mujeres y Niñas Desaparecidas en el Hemisferio p.13.

71 Decreto N° 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas de Guatemala, artículo 19

### 2.1.1.3. Comparación entre el Decreto N° 9-2016 de Guatemala y el Decreto Legislativo N°1428 de Perú

**CUADRO 3**  
**Cuadro comparativo entre las normas de Guatemala y Perú que abordan la desaparición de mujeres**

	Guatemala	Perú
<b>Normas que regulan la problemática</b>	Decreto N° 9-2016 Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas.	Decreto Legislativo N°1428 que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.
<b>Ámbito de aplicación</b>	En el caso de Guatemala la ampliación es general para todos los casos de desaparición de mujeres.	En el Perú, este decreto y el procedimiento especial que regula sólo es aplicable ante casos de mujeres que hayan sido víctimas de violencia y se reportan como desaparecidas.
<b>Sobre la presentación de la denuncia</b>	En su artículo 6 dispone como principio rector el antiformalismo señalando que la denuncia para activar el Mecanismo de Búsqueda Inmediata podrá realizarse por escrito, por teléfono o verbalmente, por cualquier persona, sin necesidad de acreditar representación alguna y sin sujeción a formalidades de ninguna clase.	En el artículo 6 establece que ante la ausencia de una persona en situación de vulnerabilidad de su domicilio habitual y de la cual se desconoce su paradero, cualquier persona puede presentar una denuncia ante la Policía Nacional del Perú. Lo que incluye a los funcionarios, servidores públicos o personal que labore en una entidad de la Administración Pública.
<b>Sobre el mecanismo o procedimiento de búsqueda</b>	Se dispone mediante su artículo 8 la creación de la Coordinadora Nacional del Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, con el objeto de planificar, coordinar, impulsar, ejecutar y evaluar las acciones dirigidas a la búsqueda, localización y resguardo inmediato de las mujeres desaparecidas.	En la norma peruana no se crea propiamente un mecanismo de búsqueda sino se regula un procedimiento a seguir; así como, las acciones de búsqueda indispensables a seguir en el caso de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo mujeres afectadas por violencia.
<b>De la presentación de la denuncia</b>	El artículo 15 dispone que Ministerio Público y la Policía Nacional Civil sin más trámite, recibirán la denuncia de la desaparición, a fin de que se realice la convocatoria del o los equipos de búsqueda correspondientes.  No obstante, cuando la Policía recibe la denuncia debe de comunicar de forma inmediata al Ministerio Público pues coordina todas las acciones al quien dirige la Coordinadora Nacional del Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas.	En su artículo 7 dispone que La Policía Nacional del Perú reciba la denuncia, la registra, dispone su difusión e inscribe la información en el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas.  En el caso peruano, presentada la denuncia a la Policía Nacional del Perú. Ésta realiza las acciones mínimas de búsqueda entre las que se encuentran: apersonarse al lugar de los hechos, recoger los indicios, evidencias y elementos probatorios, solicitar imágenes de las cámaras de videovigilancia y emplear el procedimiento de localización o geolocalización.
<b>De las acciones de búsqueda de la persona desaparecida</b>	En el artículo 16 se dispone que las tareas de búsqueda, localización y resguardo de una mujer que ha sido desaparecida, deben ser realizadas por el equipo local de búsqueda, inmediatamente después de que tomen conocimiento del hecho. La dirección de estas acciones está a cargo del Ministerio Público.	Por su parte la norma peruana en el artículo 9 señala que la Policía Nacional del Perú es responsable de investigar y realizar la búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad denunciadas como desaparecidas; así como, de investigar la comisión de delitos concurrentes, en coordinación con el Ministerio Público. La dirección de estas acciones está a cargo de la dependencia policial que recibe la denuncia.  No obstante, se cuenta con la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Policía Nacional del Perú (PNP) que es el órgano especializado en el tema que si bien realizar acciones de búsqueda ante casos de desaparición también están a cargo de la emisión de la Alerta de Emergencia.
<b>De los Registros en torno a los casos de desaparición</b>	La norma guatemalteca dispone la creación en su artículo 3 del Registro de mujeres desaparecidas y un Registro de agresores. Asimismo, en su artículo 20, observa la implementación de un Banco de Ácido Desoxirribonucleico -ADN- de mujeres desaparecidas y de los parientes que demandan su localización.	En el caso de Perú, el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas es anterior al Decreto Legislativo N°1428. No obstante, en este se precisa que el Registro tiene como objetivos centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos que contenga información unificada acerca de aquellas personas desaparecidas y de aquellas que fueran localizadas



### 3.1 Análisis situacional sobre las desapariciones de mujeres en el Perú

La desaparición de mujeres perpetradas por particulares constituye una violación de derechos humanos. No obstante, dentro de la legislación nacional no está reconocida de forma expresa como una forma de violencia contra las mujeres. Pese a ello, es una problemática que va en aumento, así tenemos que en el periodo del 2016-2017, se registró un total de 1,109 denuncias de mujeres desaparecidas cifra que se ve altamente superada en el año 2019, al registrarse 2,236<sup>72</sup> reportes por desaparición de mujeres.

Es así, que se reconoce que las víctimas potenciales de desapariciones se concentran principalmente en el sector de la población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres (niñas, adolescentes y adultas). Sin embargo no se tiene un estado de la cuestión sobre la problemática en su amplitud, pues se carece de un registro adecuado que facilite información disgregada por sexo y que brinde estadísticas sobre la cantidad de mujeres que fueron ubicadas, el estado en el que se encontraban y el porcentaje de mujeres que aún se encuentran desaparecidas.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), reporta anualmente la cantidad total de personas desaparecidas. No obstante, dicha información no se presenta disgregada por sexo, lo que dificulta el análisis de las desapariciones de mujeres llevadas a cabo por terceros, y la posterior formulación de medidas para mejorar los procesos de búsqueda y ubicación de las mismas.

Si bien es cierto que la desaparición de mujeres es una forma de violencia autónoma<sup>73</sup> ésta se ve agravada cuando constituye componente primigenio para la comisión de un delito o se suscita en contextos de violencia familiar. Es así, que la Defensoría del Pueblo, al realizar la sistematización y seguimiento de casos de feminicidio del año 2019, advirtió que de las 166 mujeres víctimas de feminicidio, 16 de ellas habían sido reportadas como desaparecidas ante la Policía Nacional del Perú (es decir, 1 de cada 10).<sup>74</sup>

En ese sentido, al advertir esta grave problemática se decidió, a partir de año 2020, sistematizar el número de mujeres adultas que eran reportadas como desaparecidas

72 Wayka, “Caso Solsiret: Expulsan a policía que no atendió denuncia por desaparición “del 27 de febrero de 2020. <https://wayka.pe/caso-solsiret-expulsan-policia-que-no-atendio-denuncia-por-desaparicion/> (Consulta efectuada 15.03.20)

73 Así lo reconoce el Comité Mesecvi en su Recomendación General No.2 sobre mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio de acuerdo a los Arts. 7b y 8 de la Convención de Belém do Pará.

74 Defensoría del Pueblo (2020). Boletín N°1 Enero 2020- Feminicidio. Recuperado en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/Feminicidio-Enero-2020.pdf> (Consultado en 24.03.2020)

por sus familiares y/o personas interesadas. Esto con la finalidad de poder obtener información y generar estadística de cómo la desaparición puede dar lugar a otras manifestaciones más gravosas como el feminicidio.

En base a la sistematización realizada por la Defensoría, se identificó que el mes de enero del año 2020 se reportó un total de 158 mujeres desaparecidas. Las regiones con mayor cantidad fueron Lima (80), Arequipa (11), Lambayeque (11) y Piura (9). Asimismo, al revisar los 21 casos de feminicidio suscitados en enero de 2020, se advierte que 02 de las víctimas (10%) encontradas habían sido reportadas como desaparecidas (de acuerdo a las notas de alerta de la PNP).

En el mes de febrero del presente año, pese a tener menos días, se registraron 168 mujeres desaparecidas, 10 más que el mes anterior. Así, entre enero y febrero, ya son 326 mujeres reportadas como desaparecidas. La mayor cantidad de casos (95) se concentra en Lima, cifra que ha aumentado en 15 respecto al mes anterior. Le sigue Arequipa (11), que se mantiene igual que en enero. En tercer lugar, está Junín que pasó de 5 a 11 de enero a febrero.<sup>75</sup>

Asimismo, en los primeros quince días del mes de marzo de registraron 102 reportes por desaparición de mujeres a nivel nacional.



Fuente: Defensoría del Pueblo (2020). ¿Qué pasó con ellas? Reporte Igualdad y No Violencia N°1 Febrero 2020, p.2.

75 Defensoría del Pueblo (2020). ¿Qué pasó con ellas? Reporte Igualdad y No Violencia N°1 Febrero 2020, p.2. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/Reporte-de-Igualdad-y-No-Violencia-N%C2%B0-1.pdf> (Consulta efectuada 26.03.20)

Si bien a la fecha, las fuentes oficiales que reportan las estadísticas de desapariciones no permiten conocer si estas pudieron desarrollarse en un contexto de violencia familiar resulta alarmante la cantidad de desapariciones de mujeres que han terminado en feminicidio. A partir de ello, se identificó que los autores de las desapariciones y posteriores feminicidios de las mujeres eran personas que habían tenido una relación de pareja con las víctimas.

Por ello, resulta necesario tener en cuenta el contexto de la desaparición de mujeres adultas, cuando ellas hayan presentado antecedentes de violencia en relación de pareja. Puesto que una valoración de la situación particular de estos casos permitiría ubicar en el menor tiempo posible a las víctimas y evitar una afectación mayor a su integridad de acuerdo a los estándares internacionales.

### 3.2 Marco regulatorio para la búsqueda y ubicación de mujeres en situación de desaparición en el Perú.

En el Perú, en el año 2011 surge por primera vez una ley<sup>76</sup> que aborda la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, no obstante solo disponía medidas especiales cuando la víctima era niño, niña, adolescente, persona adulta mayor o persona con discapacidad. Dicha norma, así como su reglamento<sup>77</sup>, no incluía a las mujeres en general dentro de su ámbito de aplicación. No obstante, desde un enfoque interseccional, era aplicable cuando desaparecía una mujer que pertenecía a los grupos señalados. Por ejemplo, si se trataba de una mujer adulta mayor, menor a los 18 años o si tuviese algún tipo de discapacidad.

De forma posterior, en el año 2018, se emite el Decreto Legislativo N°1428, que desarrolla medidas para casos de desaparición<sup>78</sup> de personas en situación de vulnerabilidad. Esta normativa aborda desde el procedimiento de denuncia hasta las acciones de investigación mínimas que se deben llevar a cabo para la ubicación de la persona en situación de desaparición.

Si bien la norma sigue la misma línea de su antecesora al abordar los casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, hace extensivo su ámbito de aplicación a otro grupos vulnerables desplazados, migrantes internos, mujeres víctimas de violencia, integrantes de pueblos indígenas, entre otros.

76 Ley N° 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.

77 Decreto Supremo N° 006-2018-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 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.

78 La norma señala que se entiende como persona desaparecida a aquella que se encuentra ausente de su domicilio habitual y respecto del cual se desconoce su paradero.

Cabe aclarar que este instrumento normativo no es de aplicación general cuando una mujer desaparece, sino que está sujeta a la condición de que ésta haya sido víctima de violencia. No obstante, el Decreto Legislativo N°1428, constituye la primera norma del ordenamiento jurídico peruano que aborda la desaparición de mujeres sometidas a violencia de género.

Lo novedoso del Decreto Legislativo N°1428 y su reglamento, es que facultan a la Policía Nacional del Perú (PNP) a hacer uso de los procedimientos de localización o geolocalización en los procesos de investigación en los casos de mujeres víctimas de violencia desaparecidas. Estos procedimientos se llevan a cabo a partir del uso de datos derivados de las telecomunicaciones y permiten identificar y ubicar los equipos de comunicación que pertenecen a la víctima reportada como desaparecida.

Por otro lado, regulan la emisión de una Alerta de Emergencia ante casos de desaparición de mujeres víctimas de violencia de alto riesgo. Se trata de un instrumento adicional a la Nota de Alerta, que solo tiene una duración de 72 horas y tiene como objeto ayudar mediante su difusión a ubicar con la mayor premura posible a la víctima sin que esta sufra mayores afectaciones a su integridad. Es así, que en el protocolo interinstitucional de atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad y otros casos de desaparición, se regulan los criterios y parámetros para la emisión de Alertas de Emergencia.

A fin de mostrar la evolución normativa especial que trata la problemática de la desaparición en el país<sup>79</sup> desde la Ley N°29685 que por primera vez aborda casos de búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad hasta la emisión del Decreto Legislativo N°1428, que incluye a la mujeres afectadas por violencia como una población de riesgo, presentamos el siguiente cuadro, en el que se incluye normativa adicional que trata sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas.

**CUADRO 4**  
**Evolución normativa del abordaje de la desaparición de poblaciones vulnerables en el Perú**

Ley, reglamento o cuerpo normativo	Fecha de publicación
Ley N° 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	14 de mayo de 2011
Decreto Supremo N° 006-2018-IN**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 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	28 de julio de 2018

79 El documento solo se refiere a aquellas que abordan la problemática de la desaparición cometida por particulares no incluye normativa emitida para casos de desaparición forzada.

Decreto Legislativo N° 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad	16 de setiembre de 2018
Decreto Supremo N° 003-2019-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad	23 de febrero de 2019
Decreto Supremo N° 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	28 de febrero de 2020
Resolución De Comandancia N°379-COMGEN/EMG-PNP, que aprueba las 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)	01 de julio de 2019
Ley N° 28022, Ley que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas.	11 de julio de 2003
Decreto Supremo N° 017-2003-IN, aprueban Reglamento de la Ley N° 28022 que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas.	17 de diciembre de 2003

\* Normativa histórica, no se encuentra vigente.

\*\* Normativa histórica, no se encuentra vigente.

### 3.2.1. La desaparición de mujeres víctimas de violencia

El Decreto Legislativo N°1428, tiene como finalidad garantizar una intervención efectiva del Estado peruano ante denuncias por desaparición de mujeres, específicamente de aquellas que han sido víctimas de violencia, por lo que establece todo el procedimiento a seguir ante uno de estos casos.

El procedimiento se inicia cuando un familiar, amigo, funcionario o servidor público presenta la denuncia por desaparición de una mujer, víctima de violencia, que se encuentre ausente de su domicilio habitual y se desconozca su paradero, no necesitándose que transcurran 24 horas desde la desaparición.

La denuncia puede ser presentada en Comisarías, Departamentos de Investigación Criminal, División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas y otras dependencias autorizadas por la Comandancia General. El personal policial atenderá la denuncia de manera inmediata, encargándose de su recepción, trámite y registró dentro del Sistema Policial correspondiente. La denuncia por desaparición debe contener como mínimo:

- Datos del denunciante: Nombre completo, domicilio, número telefónico,

documento de identidad (DNI, carnet de extranjería, pasaporte) u otro dato que permita su identificación y contacto.

- Datos de la persona en situación de vulnerabilidad desaparecida: Nombre completo, sexo, edad, nacionalidad, características físicas, situación de discapacidad, pertenencia a pueblo indígena u originario y otros aspectos relevantes para su búsqueda, si los hay. En caso de una persona LGTBI, se deberá colocar su nombre e identidad de género con los que se identifica.
- Circunstancias en las que desapareció la persona y/o en que se toma conocimiento de la desaparición: lugar, fecha, hora, posibles personas involucradas y otra información relevante.

El personal policial deberá brindar una copia gratuita de la Nota de Alerta y una copia de la denuncia a la persona denunciante. Asimismo, haciendo uso de un lenguaje sencillo y claro explicará al denunciante cuáles son las diligencias indispensables para la investigación y búsqueda de la persona desaparecida, también, informará sobre los servicios estatales para que pueda brindar algún dato nuevo que ayude a la ubicación de la persona, así como, pedirá información sobre los avances de las diligencias.

En el caso, de víctimas de violencia de alto riesgo, adicional a la Nota de Alerta se emitirá la denomina Alerta de Emergencia.

Alerta de Emergencia	Nota de Alerta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formato emitido por la PNP.</li> <li>• Luego de presentar la denuncia se emite la Alerta de Emergencia, que resume la Nota de Alerta.</li> <li>• Se emite en casos de mujeres víctimas de violencia de alto riesgo, es difundida en el sistema de la PNP, por entidades públicas y privadas y personas naturales y jurídicas.</li> <li>• Se difunde también por medios de comunicación, medios de transporte, empresas de paneles publicitarios, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formato emitido por la PNP.</li> <li>• Luego de presentar la denuncia, se genera automáticamente por el SIDPOL y el SIRDIC.</li> <li>• Es permanente (contiene información de la denuncia y fotografía de la persona desaparecida y es difundida a través del Portal de Personas Desaparecidas).</li> <li>• Es permanente hasta la ubicación de la mujer víctima de violencia.</li> </ul>

Para la emisión de esta alerta es necesario que; i) se determine el nivel de riesgo bajo los alcances del D Leg. 1428 y normativa complementaria; y ii) la concurrencia de tres criterios establecidos dentro del Protocolo<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Protocolo interinstitucional de atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad y otros casos de desaparición aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2020-IN.

Análisis para determinar una situación de alto riesgo	Criterios que deben concurrir para la activación de la Alerta de Emergencia*
<p>Lo realiza el Personal PNP que recibe la denuncia y verifica si concurre alguno de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hechos de violencia contra la mujer desaparecida señalados al momento de poner la denuncia.</li> <li>- Nivel de riesgo severo de violencia contra la mujer indicado en una FVR** de una denuncia previa.</li> <li>- Circunstancias durante doce meses anteriores o posteriores de la desaparición que pongan en riesgo su vida e integridad (denuncia por actos de violencia por parte de su pareja o ex pareja, contar con medida de protección, altos índices de violencia en el lugar donde se produjo la desaparición u otros hechos de violencia que se revelan después de la desaparición).</li> </ul>	<p>Lo realiza la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas evalúa la concurrencia y activa la Alerta de Emergencia si concurren los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La desaparición corresponda a una mujer mayor de (18) años. El personal PNP debe cotejarlo con bases de datos oficiales.</li> <li>2. La mujer desaparecida víctima de violencia califique en una situación de alto riesgo.</li> <li>3. Antigüedad de la desaparición máxima de 72 horas. La Alerta de Emergencia puede activarse solo cuando no haya transcurrido más 72 hora desde que se tomó en cuenta la desaparición.</li> </ol>

\* Esta alerta se desactiva transcurrida las 72 horas, cuando la persona es ubicada o a solicitud de la dependencia policial cuando se vincule a la comisión de un delito.

\*\* Ficha de Valoración de Riesgo

Es así, que, ante la concurrencia de los elementos y criterios señalados previamente, la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas emite la Alerta de Emergencia. Este instrumento, así como, la Nota de Alerta serán difundidas en el Portal de Personas Desaparecidas, en todas las unidades de la PNP, en puestos de la Fuerzas Armadas, bomberos, puestos de control migratorio, fronterizo, CEM, puertos, aeropuertos, terminales terrestres, establecimientos de salud, instituciones educativas, divisiones médico-legales entre otros.

Respecto a la investigación y búsqueda de la persona desaparecida se han establecido diligencias mínimas e indispensables<sup>81</sup>, entre las que se encuentran: i) apersonarse al lugar de los hechos; ii) recabar indicios o medios probatorios que ayuden a la investigación; iii) solicitar imágenes de videovigilancia del lugar donde fue vista por última vez; iv) rastreo y recorrido por lugares<sup>82</sup> de habitual concurrencia; y v) emplear procedimientos de geolocalización.

Si en el transcurso de la investigación, la PNP encontrara indicios de que la desaparición está asociada a un ilícito penal contra la vida, el cuerpo y la

salud, contra la libertad personal, trata de personas u otros, se comunicará al Ministerio Público, para que solicite al Poder judicial emita medidas limitativas de derechos<sup>83</sup> que coadyuven a la ubicación de la persona desaparecida.

En caso de que la persona desaparecida fuera ubicada por familiares o por el denunciante, estos tienen la obligación de informar de forma inmediata a la PNP. La comunicación puede ser hecha de forma presencial en las dependencias policiales o haciendo uso de medios digitales. El cumplimiento de esta obligación por parte de la ciudadanía ayudará a agilizar las actividades de búsqueda de las personas que aún se encuentren desaparecidas.

Cuando una víctima sea encontrada por la PNP, producto de las gestiones, se debe salvaguardar su integridad y corroborar las características y datos con los contenidos en los sistemas policiales. Se gestionará que la víctima pase por reconocimiento médico legal, pericia psicológica e informe psicosocial. Asimismo, se coordinará con el Centro de Emergencia Mujer (CEM) para que brinde a la víctima orientación legal, patrocinio, consejería psicológica y asistencia social.

Para la notificación a sus familiares o conocidos se debe contar con su consentimiento informado<sup>84</sup> pues en ocasiones, las mujeres afectadas por violencia se van de sus hogares como una forma de salvaguardar su integridad y la de sus hijos e hijas. En caso de que no contara con familiares que le brinden acogida o se encuentre en riesgo el personal PNP, coordinará con el CEM para que sea ingresada a un Hogar de Refugio Temporal.

Por otro lado, cuando se encuentre el cuerpo sin vida de una mujer reportada como desaparecida, la PNP informará al Ministerio Público, para que ordene las pericias que correspondan. Cabe resaltar que ante estos casos la investigación llevada a cabo en sede fiscal debería investigarse como un caso de feminicidio, si en el proceso se descarta, se redireccionará al tipo penal correspondiente. Bajo este supuesto, la PNP también coordinará con el CEM o con la Defensa Pública para que brinden sus servicios a la familia de la víctima.

De acuerdo, a lo expuesto se ha elaborado un cuadro sobre el procedimiento que se debe seguir ante la denuncia por desaparición de una mujer víctima de violencia, detallando las obligaciones de la PNP, así como los derechos de los familiares en torno a los casos de desaparición.

<sup>83</sup> Un ejemplo de medida limitativa de derecho puede ser el levantamiento del secreto bancario.

<sup>84</sup> Si bien la norma no detalla a que se refiere con consentimiento informado debe entenderse que se le ha brindado información sobre las formas de violencia, los procedimientos para sancionarlos y los servicios que tiene el Estado ante estos casos



**CUADRO 5**  
**Procedimiento ante la desaparición de mujeres víctimas de violencia**

<p><b>Denuncia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante la ausencia de una persona en situación de vulnerabilidad de su domicilio habitual o se desconozca su paradero, cualquier persona (incluye al personal, servidor o funcionario público) puede presentar la denuncia respectiva ante la PNP sean Comisarías, Departamentos de Investigación Criminal, División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas, otras dependencias autorizadas por la Comandancia General. (artículo 6 D. Leg N° 1428)</li> <li>• La PNP atiende las denuncias sobre desaparición de manera inmediata y en cualquier momento, encontrándose a cargo de su recepción y trámite, bajo responsabilidad funcional. No es necesario que transcurran veinticuatro (24) horas desde la toma de conocimiento de la desaparición para atender la denuncia. (artículo 7 D. Leg N° 1428)</li> <li>• El personal de la PNP debe brindar asistencia, orientación y facilidades a la persona denunciante durante la atención de la denuncia. Asimismo debe brindar información sobre los procedimientos y diligencias utilizando un lenguaje* claro y sencillo.</li> <li>• La denuncia debe contener como mínimo (artículo 7 D. Leg N° 1428):             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Datos del denunciante: Nombre completo, domicilio, número telefónico, documento de identidad (DNI, Carnet de extranjería, pasaporte u otro) u otro dato que permita su identificación y contacto.</li> <li>○ Datos de la persona en situación de vulnerabilidad desaparecida: Nombre completo, sexo, edad, nacionalidad, características físicas, situación de discapacidad, pertenencia a pueblo indígena u originario y otros aspectos relevantes para su búsqueda. En caso de una persona LGTBI, se deberá colocar su nombre e identidad de género** con los que se identifica.</li> <li>○ Circunstancias en las que desapareció la persona y/o se toma conocimiento de la desaparición: lugar, fecha, hora, posibles personas involucradas y otra información relevante.</li> </ul> </li> <li>• Si él o la denunciante no cuenta con documento nacional de identidad, carné de extranjería, pasaporte, permiso temporal de permanencia o algún otro documento de identidad, el personal policial recibe la denuncia, sin perjuicio de solicitar información al RENIEC o MIGRACIONES para determinar su identificación plena (artículo 7 del Reglamento).</li> <li>• El personal policial que recepciona la denuncia procede a tramitarla, cumpliendo con las siguientes acciones mínimas (artículo 7 del Reglamento):             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Registrar la denuncia en el Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) o Sistema de Registro de Denuncias de Investigación Criminal (SIRDIC), según el caso.</li> <li>○ Emisión de la Nota de Alerta (debe contener nombre del instructor/a policial a cargo del caso)</li> <li>○ Entregar al denunciante una copia gratuita de la denuncia y de la Nota de Alerta.</li> <li>○ Adopción de diligencias de urgencia e imprescindibles para la investigación y búsqueda, según el caso.***</li> <li>○ <i>Emisión de la Alerta de Emergencia****</i></li> <li>○ El personal PNP debe proporcionar a las personas denunciantes o familiares de la persona desaparecida información sobre los servicios que se ofrece a fin de que mantengan contacto con la PNP y/o el Ministerio Público y aporten cualquier otro dato que sirva para la localización de la persona y reciban la información correspondiente sobre los avances de la investigación.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Difusión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La PNP difunde Nota de Alerta/ <i>Alerta de Emergencia****</i> en el Portal de Personas Desaparecidas, en todas sus unidades, en instituciones de las fuerzas armadas, bomberos, puestos de control migratorio, fronterizo, intendencias regionales de SUNAT, CEM, puertos, aeropuertos, terminales terrestres, aduanas, establecimientos de salud, instituciones educativas, divisiones médico legales, serenazgos, gerencias de seguridad municipal, entre otros (artículo 8 del Reglamento). En caso de ciudadanos extranjero se remite la información al Ministerio de Relaciones Exteriores.</li> </ul>

<b>Investigación y búsqueda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PNP es responsable de investigar y realizar la búsqueda, así como de investigar la comisión de delitos recurrentes en coordinación con el Ministerio Público (artículo 10 del Reglamento).</li> <li>• La PNP realiza diligencias de urgencia e imprescindibles para la investigación y búsqueda entre los que pueden ser (artículo 10 del Reglamento): <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Apersonarse al lugar de los hechos para realizar una inspección técnico policial y examinar la escena a fin de determinar si hay evidencia de violencia.*****</li> <li>○ Recoger indicios, evidencia, elementos probatorios que puedan ayudar a la ubicación de la mujer desaparecida.</li> <li>○ Solicitar imágenes de las cámaras de video vigilancia.</li> <li>○ Rastreo y recorrido por lugares***** de habitual concurrencia de la persona desaparecida.*****</li> <li>○ Emplear procedimientos de geolocalización (7ma disposición complementaria D.Leg.1428).</li> </ul> </li> <li>• Si de las circunstancias que se toma conocimiento de la desaparición y/o investigación policial se determina la presencia de delitos concurrentes, los órganos especializados de la PNP articulan esfuerzos e intervienen conforme a sus procedimientos operativos (artículo 10 del Reglamento).</li> <li>• Si agotadas las diligencias de búsqueda y ante indicios de que la desaparición puede encontrarse vinculada a un delito se comunicara al Ministerio Público, quien previo requerimiento al Poder Judicial solicitará medidas limitativas que coadyuven para su ubicación.</li> </ul>
<b>Ubicación</b>	<p><b>Ubicación de la mujer desaparecida con vida</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante la ubicación de la persona denunciada como desaparecida se debe comunicar inmediatamente a la PNP. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se puede acercar ante la autoridad policial quien deja constancia en una ocurrencia y pone en conocimiento de la División de Personas Desaparecidas.</li> <li>○ Mediante llamada a la Línea 114 “Línea de Atención de Casos de Desaparición de Personas”, números y herramientas habilitadas de la División de desaparecidos. O también mediante Portal de Personas Desaparecidas, redes sociales.</li> </ul> </li> <li>• En el caso de localizar a la mujer víctima de violencia se le debe resguardar para salvaguardar tu integridad, confrontar las características y datos contenidos en los sistemas policiales. Se solicita el examen médico legal, examen toxicológico y pericia psicológica.</li> <li>• Para notificar a sus familiares de contarse con el consentimiento previo e informado*****.</li> <li>• En caso, de que no contara con familiares que le brinden acogida inmediata se coordina con el Centro de Emergencia Mujer para su ingreso a un Hogar de Refugio Temporal.</li> </ul> <p><b>Ubicación del cuerpo sin vida de la mujer desaparecida</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La PNP inicia la investigación correspondiente y actúa conforme a sus procedimientos operativos y normativa aplicable, en coordinación con el Ministerio Público. Asimismo coordina con el CEM o Defensa Pública para que le brinden servicio de orientación legal y patrocinio, así como otros pertinentes.</li> </ul>

\* En caso de personas con discapacidad auditiva se debe utilizar lengua de señas.

\*\* La identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluye la vivencia personal del cuerpo, así como su modificación, siempre que la misma sea libremente Escogida y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

\*\*\* Algunas de estas diligencias son: el apersonamiento al lugar de los hechos o centro donde frecuentaba la persona desaparecida y la presunta persona agresora, recoger indicios, solicitar imágenes de video vigilancia y utilizar el procedimiento de geo localización.

\*\*\*\* Este instrumento solo se encuentra regulado para los casos de víctimas de violencia de alto riesgo tal y como se detalla en el presente documento.

\*\*\*\*\* Este instrumento solo se encuentra regulado para los casos de víctimas de violencia de alto riesgo tal y como se detalla en el presente documento.

\*\*\*\*\* El protocolo refiere incluso se si es necesario se puede solicitar al Inspección Técnico Criminalística al Laboratorio de Criminalística.

\*\*\*\*\* Centro de estudios, trabajo, diversión, deportes, entre otros

\*\*\*\*\* Diligencia de campo señalada en el “Protocolo interinstitucional de atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad y otros casos de desaparición”

\*\*\*\*\* Si bien la norma no detalla a que se refiere con consentimiento informado debe entenderse que se le ha brindado información sobre las formas de violencia, los procedimientos para sancionarlos y los servicios que tiene el Estado ante estos casos.

### 3.2.2. Sistema de búsqueda de personas desaparecidas

Está conformado por tres mecanismos que abordan los casos de desaparición. Estos son: Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED); Portal de personas Desaparecidas; y la Línea 114 “Línea única de atención de casos de desaparición de personas”. Cabe aclarar que estos son usados no solo para los casos en los que desaparece una persona en situación de vulnerabilidad, sino son de uso general.

#### 3.2.2.1. El Registro de Personas Desaparecidas

El Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas fue creado<sup>85</sup> en el año 2003 previo al surgimiento de las leyes que abordan los casos de situación de vulnerabilidad. El registro es de carácter confidencial y tiene como principal objetivo centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos que contenga información unificada acerca de aquellas personas desaparecidas y aquellas que fueron localizadas.

Este registro debe contar como mínimo con el nombre completo de la persona desaparecida, sexo, nacionalidad, edad, fotografía, circunstancias en las que desapareció o se toma conocimiento de la desaparición. Asimismo, debe incluir datos del denunciante como nombre completo, documento de identificación y un número telefónico. Al contener datos personales cuya publicidad puede constituir una invasión de la intimidad personal y familiar, es que se va a dividir la información en confidencial y no confidencial. Esta última será publicada mediante el Portal de Personas Desaparecidas para que mediante su difusión coadyuve a la ubicación de la persona.

Asimismo, se encuentra dividido en tres secciones: 1) sección de personas desaparecidas; 2) sección de personas en establecimientos de atención<sup>86</sup>, resguardo<sup>87</sup>, detención<sup>88</sup> o internación<sup>89</sup>; y 3) sección de personas localizadas.

85 Ley Nº 28022, Ley que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas publicada en el diario oficial “El Peruano” el 11 de julio de 2003.

86 Todo establecimiento de salud, público o privado, debe contar con información actualizada de las personas bajo atención, la misma que será proporcionada al Registro cada vez que éste lo requiera.

87 En el caso de personas en establecimientos de resguardo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social u otra entidad que administre dicha información debe comunicar al Registro su presencia y permanencia.

88 En el caso de personas detenidas o sentenciadas a pena privativa de libertad efectiva.

89 En el caso de personas sujetas a la medida de seguridad de internación, el Instituto Nacional Penitenciario debe comunicar al Registro su presencia y permanencia. Asimismo, en el caso de los adolescentes infractores sujetos a medida socioeducativa de internamiento, el Poder Judicial debe comunicar al Registro.

El registro está a cargo de la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PNP, quien actualiza la información en base a la derivada por las distintas dependencias policiales que atienden denuncias por estos casos y aquellas personas que administren establecimientos de atención, resguardo, detención o internación.

Es así que toda persona que tome conocimiento de la localización de una persona desaparecida tiene la obligación de comunicarlo al personal policial y este, a su vez, a la División que está a cargo del registro. En ese sentido, el registro también articula con otras bases de datos que contribuyen con sus objetivos, tales como los registros de las unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú, establecimientos de salud, instituciones educativas, hogares de refugio temporal, entre otros, que sean administrados por entidades públicas o privadas.

#### 3.2.2.2. El portal de personas desaparecidas

Es un sitio web que brinda a las entidades públicas, privadas y sociedad civil, de forma fácil e integrada, información que facilite la búsqueda y ubicación de personas denunciadas como desaparecidas. En esta plataforma también se deben publicar las Notas de Alerta y Alertas de Emergencia de casos en los cuales la víctima es una persona en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, debe facilitar estadísticas<sup>90</sup> sobre la problemática de la desaparición, preguntas frecuentes y material de orientación al ciudadano ante estos casos. Dicho portal es administrado por el Ministerio del Interior, con el apoyo de la Policía Nacional del Perú en el registro de información.

#### 3.2.2.3. Línea 114 “Línea única de atención de casos de desaparición de personas”.

Es una línea de investigación policial que es administrada por la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Su objetivo es recabar información que pueda brindar la población sobre las personas desaparecidas cuyas Notas de Alerta y Alertas de Emergencia han sido difundidas. Es así, que la información obtenida será canalizada de manera inmediata al personal a cargo del caso con la finalidad de que se pueda ubicar con prontitud a la persona desaparecida.

90 La estadística deben diferenciar sexo y edad a fin de poder analizar en toda su amplitud la problemática de la desaparición y como esta tiene un impacto diferenciado en las mujeres.

Si bien es cierto que la legislación peruana prevé desde el año 2018 estos mecanismos, algunos aún no han sido adecuadamente implementados. Así tenemos que el Registro de Personas Desaparecidas no cumple con los parámetros señalados en la normativa vigente. Es así, que si bien se puede determinar la cantidad de mujeres reportadas como desaparecidas, se carece de información sobre la cantidad de mujeres que fueron halladas, así como, si fueron encontradas con vida o sin ella. Asimismo, cuántas de ellas aún continúan sometidas a esta forma de violencia.

La determinación de la cantidad de mujeres que aún continúan desaparecidas va a cobrar especial relevancia, pues no solo generará que se pueda evaluar la creación de mecanismos de respuesta ante la problemática, sino que también el esfuerzo policial sea enfocado en su búsqueda y ubicación a fin de que no sean víctimas de mayores vejámenes a su integridad.

Por otro lado, la situación del Portal no es muy diferente, pues este carece de una sección que brinde estadísticas de la problemática, no permite una búsqueda diferenciada por sexo o edad y no contiene información útil para la ciudadanía ante estos casos. Asimismo, está pendiente la implementación de la línea para atención de casos de desaparición.

No obstante, de la situación expuesta en el protocolo que aborda la problemática, publicado el 27 de febrero de 2020, se señaló que los componentes de este sistema serían implementados en un plazo de 45 días<sup>91</sup>. Al respecto, se puede señalar que aún estas herramientas no han sido adecuadas a los parámetros que exige el ordenamiento jurídico vigente o la formulación de instrumentos nuevos que los cumplan.

### 3.3 La desaparición de mujeres realizada por particulares durante el estado de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19

Desde que se declaró el estado de emergencia y se dispuso el aislamiento social<sup>92</sup>, en los últimos 16 días del mes de marzo se reportaron 68 casos de mujeres

91 Este plazo se vencía el 06 de mayo de 2020. No obstante, mediante numeral 4 de la segunda disposición complementaria final del Decreto de Urgencia N°026-2020, que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, se ha establecido una prórroga de 30 días contados a partir del 16 de marzo de 2020 por lo que se considera vigente.

92 Decreto Supremo N°44-2020-PCM, Decreto Supremo que declara estado de emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 publicado en el diario oficial "El Peruano" el 15 de marzo de 2020.

desaparecidas. Si bien las medidas se ampliaron durante el mes de abril<sup>93</sup>, no se produjo una variación significativa pues se reportaron 58 casos pese a que las limitaciones para la circulación fueron más estrictas<sup>94</sup>.

La problemática de la desaparición adquiere especial relevancia en el contexto generado por la pandemia del COVID-19, debido a los siguientes factores:

- Alta incidencia de casos de feminicidio<sup>95</sup>; tal y como se señaló en el Capítulo I, la desaparición de las mujeres en muchas oportunidades constituye un paso previo a la comisión del delito de feminicidio. Es así, que la vida de aquellas mujeres que han sido reportadas como desaparecidas se podrá encontrar en grave riesgo. Por ello, es necesario que desde la PNP se intensifiquen las labores de búsqueda e investigación a fin de garantizarles el derecho a la vida e integridad. Estas acciones deben ser llevadas a cabo bajo la presunción de que la víctima se encuentra con vida y privada de su libertad.
- Funciones específicas de la PNP frente a la pandemia del COVID-19. La PNP está encargada de supervisar el cumplimiento de las medidas restrictivas que ha dispuesto el Estado para evitar el contagio del COVID-19. Si bien para cumplir esta labor la institución ha dispuesto de un gran porcentaje del personal esto no debe tener un impacto negativo en las acciones de búsqueda e investigación de los casos de mujeres desaparecidas. En ese sentido, la Corte IDH en su Declaración N°1/20, sobre COVID-19 y derechos humanos, ha señalado que las intervenciones del Estado deben garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como el acceso a justicia. Es así, que resulta necesario que la PNP continúe con las acciones dirigidas a localizar a las mujeres reportadas como desaparecidas con el objetivo de ponerlas a buen recaudo y procurar a sus familias el derecho a la verdad.
- Las restricciones del libre tránsito. Estas tienen un impacto negativo en cuanto a los casos de desaparición de mujeres pues generan dificultades para la interposición de una denuncia oportuna ante las dependencias

93 El estado de emergencia y el aislamiento social obligatorio fueron prorrogados mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM y N° 075-2020-PCM.

94 Mediante Decreto Supremo N°57-2020-PCM que establece que solo una persona por núcleo familiar puede circular para la adquisición de víveres o productos farmacéuticos; así como, el Decreto Supremo N°61-2020 se dispuso la inmovilización social obligatoria durante los días 9 y 10 de abril.

95 Defensoría del Pueblo, ¿Qué pasó con ellas durante el aislamiento obligatorio? Reporte de Igualdad y Violencia N°3 abril 2020. Se señala que se reportaron 10 casos de feminicidio y 8 casos de tentativa de feminicidio.



policiales. Asimismo, imposibilita a las familias realizar sus propias acciones de búsqueda e indagación.

Por ello, resulta necesario activar la “Línea 114” para la atención de casos de desaparición de personas, así como implementar el Registro y Portal de Personas Desaparecidas bajo los parámetros de la normativa vigente. Estos mecanismos tecnológicos resultan indispensables para atender los casos de desaparición de manera integral pues implican por una parte la intervención oportuna de la PNP; y por otra, permite la colaboración de la ciudadanía.

Al respecto, la CIDH ha señalado que frente a la crisis generada por el COVID-19 es necesario que los Estados fortalezcan sus servicios de respuesta ante casos de violencia de género. Ello, mediante la adopción de canales alternativos de denuncia, la ampliación de la oferta de refugios para víctimas de violencia y el fortalecimiento de la capacidad de agentes de seguridad y actores de justicia para ofrecer respuestas oportunas en el contexto de la pandemia.<sup>96</sup>

No obstante, en nuestro país, la desaparición de mujeres es una de las formas de violencia de género que está pasando inadvertida en la coyuntura actual, lo que estaría incidiendo de forma negativa en las acciones de búsqueda e investigación de estos casos; exponiendo a las víctimas a que sufran mayores grados de afectación de su vida e integridad.

Es así, que resulta necesario que el Estado formule e implemente medidas para abordar ésta problemática en el contexto generado por la pandemia del COVID-19. Estas deben estar enfocadas en la priorización de la búsqueda de mujeres desaparecidas; activación de los canales tecnológicos para presentar las denuncias; la implementación urgente de un Registro adecuado de Personas Desaparecidas, que permita identificar la cantidad de mujeres que aún se encuentran en esta situación de riesgo; así como, la implementación de un Portal de Personas Desaparecidas acorde a los parámetros de Decreto Legislativo N°1428, que permita una adecuada difusión de Notas de Alerta, Alertas de Emergencia e información útil para la ciudadanía.

Asimismo, ante la ubicación de cadáveres de mujeres que han sido reportadas como desaparecidas, es indispensable que el Ministerio Público ordene la necropsia correspondiente para determinar las causas que generaron su muerte; así como, iniciar la investigación correspondiente para determinar a los responsables.

<sup>96</sup> Organización de Estados Americanos. La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intra-familiar en este contexto. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp>. (Consulta efectuada: 11.05.2020).

Si bien, la Directiva Sanitaria N°087-2019-DIGESA/MINSA<sup>97</sup> que aborda el manejo de cadáveres por COVID-19, señala que ante el hallazgo de cuerpo sospechoso de COVID-19, en la vía pública se debe poner en conocimiento al Ministerio Público. En los casos de cadáveres que no logren ser identificados, en forma adicional a la necropsia, resulta necesario que el Instituto de Medicina Legal recopile en su informe, fotografías del cadáver, de las marcas propias (tatuajes, cicatrices o lunares), y de las prendas con las que fue hallado; huellas digitales y registros dentales, que puedan ser útiles para determinar su identidad.<sup>98</sup> Esta información debe ser socializada con la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Policía Nacional del Perú (PNP) a fin de poder determinar si se trata de una persona en situación de desaparición.

Por otro lado, ante casos de desaparición de mujeres víctimas de violencia durante el contexto generado por el COVID-19 resulta indispensable una aplicación adecuada y diligente de los procedimientos regulados en el Decreto Legislativo 1428; el Decreto Supremo N°003-2019-IN y Protocolo interinstitucional de atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. Ello, con la finalidad de ubicarlas con la mayor premura posible y evitar sean víctimas de delitos como la trata de personas, feminicidio o aquellos derivados de actos de violencia sexual.

### **3.4 Aproximación a sentencias del Tribunal Constitucional aplicables a casos de desaparición de mujeres.**

Si bien existen diversos pronunciamientos sobre casos de desaparición forzada por parte del Tribunal Constitucional (TC) no se ha ubicado jurisprudencia sobre aquella desaparición que es llevada a cabo por particulares. Es así, que teniendo en cuenta que se trata de una forma de violencia y los estándares internacionales descritos con anterioridad se han seleccionado algunas sentencias del TC que pueden ser de utilidad ante casos de desaparición de mujeres.

<sup>97</sup> Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 100-2020-MINSA y modificado por las Resoluciones Ministeriales N°171,189 y 208-2020 –MINSA.

<sup>98</sup> Esto resulta vital importancia debido a que muchas de las mujeres que se encuentran en situación de desaparición son trasladadas del lugar de los hechos a otras localidades. Asimismo, teniendo en consideración la coyuntura actual, resulta imposible que las familias que han reportado a una mujer como desaparecida, puedan hacerse a reconocer el cadáver.

**CUADRO 6**  
**Jurisprudencia Emitida por el Tribunal Constitucional**

Inclusión de la perspectiva de género en la administración de justicia	
<p>Sentencia recaída en el expediente N° 01479-2018-PA/TC, de fecha 05 de marzo de 2019.</p>	<p>El TC establece que parte de los deberes como Estado constitucional es combatir las desigualdades de manera efectiva.</p> <p>Al respecto ha señalado que la desaparición de mujeres es un desafío del Estado y todos sus integrantes. Asimismo, señala que la perspectiva de género es una herramienta metodológica que permite visibilizar la situación de desigualdad y de vulnerabilidad de las mujeres por lo cual debe ser utilizadas en todo ámbito público y privado porque ayuda a la efectivización de medidas para lograr la igualdad real entre mujeres y hombres.</p> <p>Por otro lado, se ha sostenido que un ejemplo de la aplicación del enfoque de género en la administración de justicia supondría la creación de una jurisdicción y fiscalía especializadas, así como, la exigencia de la aplicación de este enfoque por parte de jueces y fiscales al momento de ejercer sus funciones.</p>
Derecho a una vida libre de violencia	
<p>Sentencia recaída en el expediente 03378-2019-PA/TC, de fecha 05 de marzo de 2020.</p>	<p>El TC sostiene que el derecho a una vida libre de violencia está constituido por las siguientes proposiciones: i) a ser consideradas y educadas libre de patrones estereotipados de conducta y de prácticas culturales que promuevan la desigualdad; ii) a no ser objeto de acción o conducta que le cause muerte, sufrimiento físico, sexual o psicológico, por su condición de mujer; iii) a no ser objeto de tortura, prostitución forzada o de cualquier manifestación de violencia sexual; iv) a no ser objeto de alguna forma de discriminación basada en su sexo.</p> <p>Es así, que señala que el propósito de las medidas de protección en casos de violencia es detener la violencia ejercida contra la víctima o prevenir que esta se vuelva a suscitar. Por ello, en caso de <i>riesgo severo</i> cuando que no se lleve a cabo la audiencia, no deja en estado de indefensión al agresor, sino que su oportunidad de ser escuchado se traslada a otra etapa procesal.</p> <p>Al respecto, el TC advierte que la decisión de dictar medidas de protección prescindiendo de la audiencia es una medida que busca salvaguardar la integridad psicológica y física de la víctima. En ese sentido, la intervención efectuada en el derecho a la defensa del agresor es menor si es comparada con la satisfacción del derecho a una vida libre de violencia.</p>

<p>Sentencia recaída en el expediente 05121-2015-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2018.</p>	<p>El TC reconoce que la violencia contra la mujer constituye un problema estructural de la sociedad que ha colocado a sus ciudadanas en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que exige una atención prioritaria y efectiva por parte del Estado.*</p> <p>Asimismo, dicho tribunal señala que el Estado, reconociendo y atendiendo la situación de vulnerabilidad de las mujeres, ha iniciado la implementación de medidas de prevención de la violencia, para brindarles tutela y asegurar que accedan a justicia.</p> <p>En tal sentido, constituye una obligación constitucional para el Estado peruano de tomar acciones idóneas orientadas a lograr la eficiencia en la impartición de justicia en casos de violencia contra la mujer y, en específico, los de agresión sexual.**</p>
Derecho a la igualdad y no discriminación	
<p>Sentencia recaída en el expediente N° 01272-2017-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2018.</p>	<p>El TC sostiene que la desigualdad que afecta a las mujeres en las sociedades es un problema estructural, por lo que requiere que el derecho a la igualdad sea ampliado. No basta con entender igualdad como no discriminación sino también reconocer a los grupos desaventajados. Estos permitirán dar cuenta de la exclusión que ha afectado a las mujeres de forma sistémica.</p> <p>Es así que sostiene que asumir la noción de igualdad como reconocimiento y no sometimiento permite abarcar las injusticias conocidas como culturales, aquellas arraigadas en los modelos de la representación, interpretación y comunicación. Ello se extiende, por ejemplo, hacia los grupos raciales, que están marcados como distintos e inferiores, y a las mujeres, quienes son trivializadas, cosificadas sexualmente y a las cuales se les falta al respeto de formas diferentes.***</p> <p>Por otro lado, asumir la igualdad como redistribución y reconocimiento coadyuvará a que esta sea reconstruida para cada caso concreto con la participación de todos los implicados. En consecuencia, la interpretación de la igualdad debe adecuarse a la segmentación social que el paradigma predominante ha producido. Así entendido, el Tribunal Constitucional no puede hacer caso omiso a la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres.****</p>

Sentencia recaída en el expediente N°05652-2007-AA, de fecha 6 de noviembre de 2008.

El TC ha sostenido que de acuerdo a la prohibición de discriminación como el derecho a la igualdad ante la ley solo se puede dar tratos diferenciados cuando existan justificaciones objetivas y razonables. Estas no pueden conllevar a un resultado arbitrario, injusto o irrazonable.

El derecho a la igualdad no impone que todos los sujetos de derecho o todos los destinatarios de las normas tengan los mismos derechos y las mismas obligaciones. Es decir, no todo trato desigual constituye una discriminación constitucionalmente prohibida, sino sólo aquella que no está razonablemente justificada.\*\*\*\*\*

El TC ha sostenido que la prohibición internacional de discriminación basada en el sexo busca promover la igualdad real de las mujeres. Por ello, el Estado peruano ha asumido la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para aplicar el principio de la igualdad entre el hombre y la mujer o para remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno del derecho a la igualdad; de dar a las mujeres oportunidades de entablar acciones y pedir protección frente a la discriminación; de tomar las medidas necesarias para eliminar la discriminación tanto en la esfera pública como en el ámbito privado; y de adoptar medidas de acción positiva para acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer.\*\*\*\*\*

\* Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente N° 01272-2017-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2018, fj.4.

\*\* Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente N° 01272-2017-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2018, fj.13.

\*\*\* Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente N° 01272-2017-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2018, fj.14..

\*\*\*\* Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente N° 01272-2017-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2018, fj.15.

\*\*\*\*\* Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente N°05652-2007-AA, de fecha 6 de noviembre de 2008, fj.19.

\*\*\*\*\* Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente N°05652-2007-AA, de fecha 6 de noviembre de 2008, fj.29.

1. En los casos de desaparición de mujeres, resulta de vital importancia que se realicen acciones de búsqueda exhaustivas de forma inmediata a la presentación de la denuncia. Por ello, las autoridades que reciben la denuncia deben estar previamente capacitadas y no hacer uso de estereotipos de género debido a que comprometen la oportunidad de dichas acciones y pueden exponer a la víctima a mayores vejámenes.
2. La aplicación del enfoque de género es necesaria ante los casos de desaparición, pues ayudará a que estos no sean desestimados o se le reste importancia haciendo uso de estereotipos. Asimismo, es indispensable su aplicación en la investigación porque permite identificar la situación de vulnerabilidad de las mujeres y una adecuada valoración probatoria sin recaer en discriminación.
3. El principal problema para analizar factores de riesgo y consecuencias de la desaparición de mujeres llevada a cabo por particulares en el hemisferio, es la carencia de registros adecuados que permitan disgregar la información por sexo. Esta situación no es ajena a nuestro país, pues se carece de información tan sencilla como la cantidad de mujeres que aún se encuentran en situación de desaparición o el porcentaje de las que fueron encontradas.
4. Si bien el Decreto Legislativo N°1428 y su reglamento abordan los casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, aún no se ha implementado de forma adecuada el Sistema de búsqueda de personas desaparecidas. Es así que tenemos un Registro de personas desaparecidas y el Portal que no se adecúan a los parámetros exigidos por la normativa vigente.
5. Los estándares mínimos que establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos para los casos de mujeres desaparecidas son: que los Estados cuenten con marco jurídico adecuado; reconocimiento de factores de riesgo desde un enfoque interseccional; intervención e investigación diligente con perspectiva de género; presunción de que la persona desaparecida sigue con vida; y el deber de adoptar medidas preventivas.
6. A diferencia de lo establecido en nuestro país para abordar los casos de mujeres desaparecidas, el Decreto N°9-2016 de Guatemala, que aborda dicho tema, establece que el registro de personas lo crea y actualiza el Ministerio Público. Asimismo, la investigación en estos casos no está a cargo de la Policía, como en el Perú, sino que todos los casos pasan de forma inmediata al Ministerio Público, que solicita a los jueces competentes las medidas como la exhibición personal, allanamiento, realización de pruebas

de ADN, entre otras que ayudan a su ubicación.

7. La desaparición de mujeres es una problemática que ha persistido pese a las medidas restrictivas de la libertad de tránsito adoptadas frente a la pandemia del COVID-19. Desde que se decretó el estado de emergencia y el aislamiento social, el 15 de marzo de 2020, los últimos dieciséis días de dicho mes se reportaron 68 mujeres como desaparecidas y, durante el mes de abril, se registraron 58 casos. Ello evidencia la prevalencia de esta forma de violencia aun en la coyuntura por la emergencia sanitaria.
8. La problemática de la desaparición, a raíz de la propagación del COVID-19, puede verse marcada por las medidas restrictivas de tránsito, que no solo dificultan la interposición de denuncias presenciales sino que imposibilitan a las familias a realizar sus propias acciones de búsqueda. Otro factor que se debe tener en cuenta son los altos índices de feminicidio durante el periodo de aislamiento social; cabe recordar que la desaparición puede constituir un paso previo para la comisión de este delito.
9. En este contexto generado por la pandemia del COVID-19, se considera en especial situación de riesgo a las mujeres desaparecidas, quienes pueden sufrir mayores afectaciones a sus vidas e integridades. Por ello, es necesario la priorización de acciones dirigidas a su búsqueda y ubicación; la implementación de mecanismos tecnológicos adecuados (registro y portal); y la activación y difusión de canales de denuncia, que tengan en cuenta las restricciones a la libertad de tránsito.

### Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- ❖ INCORPORAR la desaparición de mujeres, llevada a cabo por particulares, como una forma de violencia de género mediante su inclusión en el reglamento de la Ley N°30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- ❖ INCLUIR dentro del Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2016-2021 la desaparición de mujeres por particulares como una forma de violencia.
- ❖ DIFUNDIR a la ciudadanía el procedimiento a seguir ante la desaparición de una mujer víctima de violencia. Ello teniendo en cuenta que es el rector en materia de prevención, protección y atención de la violencia contra las mujeres.
- ❖ CAPACITAR al personal de los Centros de Emergencia Mujer y de la Línea 100 en los procedimientos que establecen el Decreto Legislativo N°1428, el Decreto Supremo N°003-2019-IN y el Protocolo interinstitucional de atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad con el objetivo de brindar una intervención adecuada ante estos casos.

### Al Ministerio del Interior

- ❖ IMPLEMENTAR el Portal de Personas Desaparecidas bajo los parámetros que exige el Decreto Legislativo N°1428, y su reglamento para facilitar la intervención de organizaciones y miembros de la ciudadanía en la búsqueda de las mujeres afectadas por esta forma de violencia. Asimismo, asegurar información fiable y en un lenguaje sencillo de cómo proceder ante estos casos.

### A la Policía Nacional del Perú

- ❖ INTENSIFICAR las acciones de búsqueda e investigación de casos de mujeres desaparecidas. Esto debido a que el contexto generado por la propagación de la COVID-19 las coloca en una situación de especial vulnerabilidad frente a las afectaciones a su vida e integridad. Asimismo, se encuentran expuestas a ser pasibles de ilícitos como feminicidio, trata de personas o aquellos derivados de actos de violencia sexual.
- ❖ IMPLEMENTAR la Línea 114, “Línea única de atención de casos de desaparición de personas” y difundir información sobre su utilidad para que la ciudadanía pueda dar cuenta sobre la concurrencia de estos casos vía

telefónica considerando las medidas restrictivas del libre tránsito impuestas por el Estado para evitar el contagio del COVID-19.

- ❖ CAPACITAR a todo su personal sobre la aplicación del Decreto Legislativo N°1428, el Decreto Supremo N°003-2019-IN y el enfoque de género en los casos de desaparición de mujeres, para evitar que las denuncias o investigaciones de estos casos se vean comprometidas por la persistencia de prejuicios y estereotipos de género.
- ❖ IMPLEMENTAR un Registro de Personas Desaparecidas adecuado que permita identificar la cantidad de mujeres que continúan bajo esta forma de violencia y el porcentaje de ellas que han sido halladas, detallando si fueron encontradas con vida o muertas. Esto con la finalidad de identificar en qué medida las mujeres se ven afectadas por esta problemática y adoptar medidas preventivas con énfasis en aquellas que están en una mayor situación de riesgo.

- Organización de Estados Americanos (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del Mesecvi (N°2) Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio.
- Defensoría del Pueblo, Estado Plurinacional de Bolivia, Informe Defensorial sobre la salida de niños, niñas y adolescentes por fronteras de Villazón, Berjemo, Yacuiba, 2011, disponible en <http://www.investigacionesfopea.com/trata-personas-jujuy/tratatrafico-informe-defensorial.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). Situación de derechos humanos en Honduras. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/honduras-es-2015.pdf>
- Grupo de Mujeres Parlamentarias (2012). Violencia sexual sistémica contra la mujer, Fenómenos convergentes: Femicidio, desaparición forzada y trata con fines de explotación sexual (México, Honduras y Ecuador), Grupo de Mujeres Parlamentarias, 9-10 de mayo de 2012, disponible en <http://parlamericas.org/uploads/documents/Panel2%20-%20Pavel%20Uranga%20-%20SPA.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez País y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2015. Disponible en : [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_307\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_237\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_237_esp.pdf)



- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=360](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Masacre del Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf).
- Defensoría del Pueblo (2020). ¿Qué pasó con ellas? Reporte Igualdad y No Violencia N°1 Febrero 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/Reporte-de-Igualdad-y-No-Violencia-N%C2%B0-1.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2020). ¿Qué pasó con ellas durante el aislamiento obligatorio? Reporte de Igualdad y Violencia N°3 abril 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Reporte-Violencia-abril-2020.pdf>



**Defensoría  
del Pueblo**