

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
Escuela de Posgrado**



Debida diligencia reforzada en la investigación de desapariciones de mujeres en el Perú: Análisis de los protocolos de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público a la luz del estándar interamericano para garantizar el derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Derechos Humanos que presenta:

*Yois Katherine Alejos Montero*

Asesor:

*Carolina Soledad Rodriguez Castro*

Lima, 2025


## INFORME DE SIMILITUD

Yo, Carolina Soledad Rodríguez Castro, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado “Debida diligencia reforzada en la investigación de desapariciones de mujeres en el Perú: Análisis de los protocolos de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público a la luz del estándar interamericano para garantizar el derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia”, del/de la autor(a) / de los(as) autores(as) Yois Katherine Alejos Montero, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 16/05/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 08 de agosto del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Rodríguez Castro Carolina Soledad	
DNI: 45577436	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0003-2883-9361">https://orcid.org/0000-0003-2883-9361</a>	

## RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo analizar el cumplimiento del estándar de debida diligencia reforzada en los protocolos institucionales de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público sobre desapariciones de mujeres. Ello debido a que, el propósito es garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso efectivo a la justicia, así como asegurar que el Estado cumpla con su obligación de proteger los derechos humanos mediante investigaciones con la debida diligencia reforzada. Para ello, se identifican los siete elementos de este estándar desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias Campo Algodonero vs. México, Veliz Franco vs. Guatemala y Velásquez Paiz vs. Guatemala, las cuales abordan las desapariciones de mujeres y la negligencia estatal. A partir de este marco, se analizan los protocolos, concluyendo que su cumplimiento con este estándar es parcial. Estas deficiencias encontradas afectan gravemente la recepción de denuncias y la realización de investigaciones oportunas, que deben ser inmediatas para evitar que las desapariciones deriven en feminicidios. Esta falta de acción configura una responsabilidad estatal, al convertir al Estado en cómplice de la violencia y de la impunidad que continúan afectando a las mujeres.

Palabras claves: desapariciones de mujeres, debida diligencia reforzada, derecho a una vida libre de violencia, feminicidios.

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze compliance with the standard of enhanced due diligence in the institutional protocols of the Peruvian National Police and the Attorney General's Office on the disappearance of women. The purpose of this analysis is to guarantee women's right to a life free from violence and ensure their effective access to justice, as well as to ensure that the State fulfills its obligation to protect human rights through investigations conducted with enhanced due diligence. To this end, the seven elements of this standard developed by the Inter-American Court of Human Rights in the judgments González "Cotton Field" vs. México, Veliz Franco vs. Guatemala, and Velásquez Paiz vs. Guatemala are identified. These cases address the disappearance of women and State negligence. Based on this framework, the protocols are analyzed, concluding that their compliance with this standard is partial. The deficiencies identified severely impact the reception of complaints and the timely conduct of investigations, which must begin immediately to prevent disappearances from resulting in femicides. This lack of action constitutes State responsibility, making the State complicit in the violence and impunity that continue to affect women.

Keywords: disappearances of women, the due diligence obligation, rights to a life free of violence, femicide.

## DEDICATORIA

A Carolina Rodríguez Castro, por su guía, dedicación y compromiso en cada etapa de este proceso. Su apoyo constante y su valiosa asesoría me permitieron dar forma y sentido a esta investigación, fortaleciendo mi convicción en la lucha por los derechos de las mujeres.

A mis padres, por su amor incondicional y por inculcarme desde pequeña el valor de la empatía, la justicia y la búsqueda de la igualdad. Gracias por enseñarme que la educación es la herramienta más poderosa para transformar realidades y defender los derechos de quienes más lo necesitan. Sin saberlo, fueron mis primeros referentes feministas y me formaron en la convicción profunda de que toda persona merece vivir con dignidad, libertad y equidad.

A mi hermano Uziel, por ser mi compañero de camino, por su apoyo constante y por impulsarme siempre a cuestionar mis ideas, llevándome a fortalecer mis argumentos y considerar nuevas perspectivas.

A Frank, por su paciencia, comprensión y aliento en los momentos más difíciles. Gracias por ayudarme a mejorar mis ideas, por ser un apoyo constante y por caminar a mi lado en este viaje.

A mis ancestras, mujeres valientes que apostaron por la educación de sus hijas y nietas, convencidas de que el conocimiento es la llave para la libertad. Su legado de lucha y determinación vive en cada palabra de esta investigación.

*“¿Por qué el Estado actúa de esa manera? No entiendo. ¿Acaso la vida no vale nada? ¿Nuestros derechos no valen nada?”- Rosario Aybar*



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1. La debida diligencia reforzada para el adecuado cumplimiento del derecho a una vida libre de violencia en los casos de desapariciones de mujeres. ....	12
1.1.1. La desaparición de mujeres que derivan en feminicidio como violencia de género .....	22
1.1.2. Las desapariciones de mujeres como modalidad de feminicidio en el Perú .....	25
1.2. Tutela individual: El derecho a una vida libre de violencia como fundamento del derecho al acceso a la justicia para las víctimas de violencia de género. ....	29
1.2.1. Contenido del derecho a una vida libre de violencia desde el derecho al acceso a la justicia y regulación internacional .....	31
1.2.2. Desarrollo del derecho a una vida libre de violencia y el derecho al acceso a la justicia en los Tribunales Internacionales.....	35
1.3. Tutela estatal: La obligación de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desapariciones de mujeres que derivan en feminicidio.....	43
1.3.1. La obligación general de garantía frente a la vulneración de los derechos humanos .....	45
1.3.2. La obligación de investigar con la debida diligencia los casos de desaparición forzada.....	49
1.3.3. La obligación estatal de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desapariciones de mujeres.....	53
2. Los indicadores que se desprenden de la debida diligencia reforzada en los protocolos de actuación sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares.....	62
2.1. Identificación de los indicadores que se desprenden del estándar de la debida diligencia en las investigaciones por graves vulneraciones a los derechos humanos y desapariciones de personas. ..	66
2.2. Identificación de los indicadores que se desprenden del estándar de la debida diligencia reforzada en las investigaciones por desapariciones de mujeres por razones de género.....	73
3. Reforzamiento de los protocolos de actuación en casos de desaparición de mujeres, en cumplimiento de la obligación de la debida diligencia reforzada.....	93
3.1. Fundamentos universales para la creación de protocolos de investigación para la violencia de género .....	95
3.1.1. La dignidad de las mujeres y la justicia como fundamentos para la creación de protocolos con perspectiva de género. ....	98
3.1.2. Impacto del enfoque de capacidades en la implementación de protocolos con debida diligencia reforzada.....	101
3.2. Análisis de problemas en los protocolos de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público .....	109
3.2.1. Elementos transversales de la debida diligencia reforzada.....	118
3.2.2. Elementos de la debida diligencia reforzada en la etapa de recepción de denuncias por desapariciones de mujeres cometida por particulares.....	129
3.2.3. Elementos de la debida diligencia reforzada en la etapa de investigación de denuncias por desapariciones de mujeres cometida por particulares.....	135

3.3. Propuestas para mejorar los protocolos de actuación: la flexibilidad de las competencias materiales y territoriales .....	146
3.3.1. Flexibilidad en la competencia material y territorial de las funciones policiales y fiscales .....	148
3.3.2. Incorporación de experiencias comparadas: análisis de casos en México y Guatemala....	165
CONCLUSIONES.....	175
RECOMENDACIONES .....	181
BIBLIOGRAFÍA.....	183



## INTRODUCCIÓN

En 2016, la desaparición de Solsiret Rodríguez conmocionó al Perú, destacando el rol de su madre en la incansable búsqueda de justicia en un contexto de negligencia estatal y fallas estructurales del sistema de justicia frente a la violencia de género. El caso evidenció la falta de debida diligencia reforzada desde la denuncia a causa de los estereotipos de género, agravada por demoras en la investigación (Amnistía Internacional, 2021). Además, reflejó un problema estructural: la invisibilización de las desapariciones de mujeres como violencia de género y la ausencia de protocolos efectivos para una respuesta estatal inmediata y adecuada.

Ante esta grave inacción estatal, la sociedad civil, a través de diversas organizaciones no gubernamentales, comenzó a exigir el establecimiento de políticas públicas destinadas a combatir la desaparición de mujeres, especialmente aquellas cometidas por particulares (Flora Tristán, s/f). Estas propuestas incluyeron medidas tanto preventivas como investigativas, buscando garantizar una respuesta efectiva por parte del Estado. En este contexto, se puso un énfasis particular en mejorar la actuación de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, así como en fortalecer los procedimientos que rigen su intervención en casos de desapariciones de mujeres.

No fue sino hasta el año 2018 que se promovió la implementación de un sistema integral orientado a abordar de manera específica las desapariciones de personas en situación de vulnerabilidad. Este avance se concretó con la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1428, norma que se encuentra vigente hasta la actualidad, y que ha sido objeto de modificaciones, siendo la más reciente la introducida mediante la Ley N.º 32305 publicada el 24 de abril del año 2025 en el Diario Oficial El Peruano, que incluye la Alerta Amber. El objetivo principal de este marco normativo es establecer medidas concretas para la atención de los casos de desaparición, las cuales comprenden todo el ciclo de intervención estatal: desde la recepción de denuncias, la difusión de información, la investigación y la búsqueda, hasta la ubicación de las personas desaparecidas. Asimismo, contempla la incorporación de herramientas tecnológicas para la sistematización, organización y difusión de datos relevantes vinculados a estos casos.

Sobre todo, este decreto reconoce la exposición que enfrentan las mujeres a causa de la discriminación estructural y violencia de género, cuya desaparición significa un riesgo de ser

víctimas de diversos ilícitos penales, lo que exige la implementación de acciones inmediatas y efectivas para garantizar su ubicación con vida.

En cumplimiento de estos objetivos, el reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 aprobó el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición en el año 2020, que buscó coordinar esfuerzos entre diferentes instituciones, especialmente entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Paralelamente, este último adoptó herramientas clave para fortalecer su actuación, como el Protocolo para la Investigación Fiscal con Perspectiva de Género en el Delito de Femicidio en el 2018 y la Directiva para la Actuación Fiscal en los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar en el 2022.

Aún así, a partir del 2021, se ha registrado un incremento significativo en los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares (Defensoría del Pueblo, 2021). Lo que motivó una respuesta legislativa en 2022 mediante una modificación a la Ley N.º 30364, que reconoció las desapariciones como una modalidad de violencia de género, destacando que las mujeres enfrentan una situación de mayor riesgo de desaparición y que estos hechos suelen estar vinculados a delitos como el femicidio (Defensoría del Pueblo, 2022). Con esta modificación, se buscó fortalecer la capacidad del Estado para responder de manera efectiva, enfocándose en mejorar los servicios para la ubicación y recuperación integral de las víctimas.

No obstante, a pesar de estos avances normativos, los casos de desapariciones de mujeres continúan aumentando de manera alarmante hasta la actualidad (Defensoría del Pueblo, 2024; Efeminista, 2024). Este panorama refleja que la respuesta estatal sigue siendo insuficiente, caracterizada por deficiencias y fallas persistentes en los procedimientos protocolares y en la actuación de los operadores de justicia, como la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público.

Para revertir esta situación, en el año 2023 mediante el Decreto Legislativo N.º 1603 se modificó el Decreto Legislativo N.º 1428 señalado en los párrafos anteriores. Con el objetivo de mejorar el sistema de atención de personas desaparecidas bajo los principios de inmediatez y coordinación institucional. Bajo dicha premisa, en octubre del año 2024 mediante el Decreto Legislativo N.º 10-2024-IN se modificó el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 y se derogó el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición, con el objetivo de crear uno nuevo

para fortalecer las herramientas institucionales para la recepción de denuncias por desaparición de mujeres y mejorar las acciones de investigación ante el aumento de estos casos (2024, p.1).

Sin embargo, hasta el mes de abril del 2025, no se ha emitido un nuevo protocolo, pese a la complejidad del problema que significa las desapariciones de mujeres. Por otro lado, las modificaciones introducidas en el reglamento no resuelven los problemas existentes identificados en la normativa anterior, sino que exponen nuevas dificultades que afectan las investigaciones urgentes necesarias en estos casos. Esta situación genera gran preocupación, ya que las desapariciones de mujeres cometidas por particulares continúan en aumento, al igual que la negligencia estatal al recibir las denuncias e iniciar las investigaciones.

Un ejemplo reciente sucedido en noviembre del año 2024 es el caso de Sheyla Córdor Torres, cuya desaparición y posterior feminicidio revelaron la negativa estatal en la recepción de la denuncia de forma inmediata y a iniciar diligencias urgentes de búsqueda, misma negligencia estatal que caracterizó el caso de Solsiret Rodríguez en el año 2016, mencionado al inicio de esta introducción. Lo que evidencia una vez más, la complicidad del sistema estatal en la violencia contra las mujeres.

Este caso vuelve a poner en el centro de atención las deficiencias en los protocolos de actuación que rigen la actuación de la Policía Nacional del Perú, institución que, como primera autoridad encargada de recibir denuncias por desaparición, tiene la responsabilidad de iniciar investigaciones urgentes conforme al deber de la debida diligencia reforzada.

Asimismo, se evidencia la necesidad de fortalecer el rol del Ministerio Público a través de sus protocolos, cuya intervención es determinante para localizar a las víctimas con vida y garantizar que los procesos se realicen bajo los estándares de debida diligencia reforzada, previniendo que las desapariciones deriven en feminicidios. Así como la carencia de capacitación de los operadores de justicia en materia de perspectiva de género, un factor crucial para abordar eficazmente las desapariciones de mujeres.

En este contexto, el propósito de este trabajo es analizar los protocolos que regulan la actuación del personal policial y fiscal, así como los procedimientos establecidos para la recepción e investigación urgente en los casos de desapariciones de mujeres, todo ello a la luz del estándar de la debida diligencia reforzada. De esa manera, en el primer capítulo, se presenta un análisis del panorama actual de las desapariciones de mujeres y su estrecha relación con el delito de

feminicidio. Asimismo, se examina el desarrollo del marco internacional que permite entender las desapariciones de mujeres como un problema de derechos humanos, destacando el deber del Estado de garantizar investigaciones efectivas mediante la aplicación del estándar de debida diligencia reforzada.

Para ello, se aborda el origen de esta obligación desde una doble perspectiva: por un lado, como una tutela individual vinculada al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; y, por otro, como una tutela estatal que se fundamenta en la obligación general de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de violencia de género. Este enfoque busca proporcionar una base sólida para entender los desafíos y oportunidades en la mejora de las respuestas institucionales frente a la desaparición de mujeres y la prevención de feminicidios.

En el segundo capítulo, se aborda en profundidad el contenido del estándar de debida diligencia reforzada, con el objetivo de identificar sus elementos clave y analizar cómo estos pueden ser implementados para mejorar la actuación de los operadores de justicia en los casos de desaparición de mujeres. Este análisis incluye una revisión detallada de los procedimientos que deben seguirse para garantizar investigaciones efectivas, con el propósito de prevenir que las desapariciones deriven en feminicidios.

Para fundamentar este estudio, se examinan tres sentencias emblemáticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia: *González y Otras (Campo Algodonero) vs. México* (2009), *Franco Veliz vs. Guatemala* (2014) y *Velásquez Paiz vs. Guatemala* (2015). Estas sentencias ofrecen lineamientos claros sobre las obligaciones estatales en materia de prevención e investigación frente a las denuncias de desapariciones de mujeres. Este análisis es crucial para comprender cómo aplicar el estándar de debida diligencia reforzada en un marco procedimental de investigación.

En el tercer capítulo, se analiza cómo, más allá de una obligación normativa, la actuación estatal basada en el estándar de debida diligencia reforzada se sustenta en dos valores universales fundamentales: la dignidad particular de las mujeres y la justicia. Estos valores no solo justifican la adopción de medidas estatales efectivas, sino que también son esenciales para la creación de protocolos de investigación adecuados que garanticen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Partiendo de esta base, se evalúan los elementos de la debida diligencia reforzada establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, identificando aquellos aspectos que no se cumplen en los protocolos actualmente vigentes. Esta evaluación tiene como objetivo proponer mejoras concretas que permitan abordar las deficiencias existentes. Además, se enfatiza la necesidad de flexibilizar las competencias materiales y territoriales, dado que la falta de regulación en estas áreas genera importantes obstáculos para la recepción de denuncias y la realización de investigaciones inmediatas por parte de las instituciones policiales y fiscales.

Por último, se presenta un análisis comparativo de las experiencias normativas de México y Guatemala, países que, a raíz de las sentencias previamente mencionadas, implementaron protocolos de investigación alineados con los principios de debida diligencia reforzada. Estas experiencias ofrecen lecciones valiosas para perfeccionar los protocolos nacionales, con el fin de mejorar la efectividad de las investigaciones y garantizar la localización oportuna de las víctimas, salvaguardando su derecho a la vida y a la justicia.

En este contexto, el análisis de los protocolos de actuación y la revisión jurisprudencial de los elementos que componen el estándar de debida diligencia reforzada adquieren una relevancia crucial. Ante un sistema negligente que, en muchos casos, se convierte en cómplice al no prevenir que las desapariciones culminen en feminicidios, las mujeres quedan vulnerables tanto frente a actos de particulares como ante la omisión del Estado.

El ejercicio planteado en esta tesis no solo tiene un propósito académico, sino que busca ser una herramienta valiosa para la sociedad en general y, en especial, para las mujeres. Es fundamental que estas conozcan en qué consiste su derecho a una vida libre de violencia, así como las obligaciones que el Estado debe cumplir para garantizarlo, particularmente frente a la violencia de género que se manifiesta en desapariciones y feminicidios.

Asimismo, este trabajo tiene como objetivo sensibilizar y capacitar a las autoridades respecto de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en especial la obligación de investigar los casos de desaparición de mujeres bajo los principios de debida diligencia reforzada. Este enfoque no solo busca mejorar los mecanismos de respuesta del Estado, sino también garantizar la dignidad de las mujeres y el acceso a la justicia, promoviendo una transformación efectiva en la lucha contra la violencia de género.

## **1. LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA PARA EL ADECUADO CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN LOS CASOS DE DESAPARICIONES DE MUJERES.**

En este último decenio, la desaparición de mujeres cometida por particulares representa un desafío social que demanda respuestas integrales y efectivas por parte de las autoridades, quienes deben desplegar tanto medidas preventivas, como acciones de persecución y sanción efectivas contra las personas que hayan actuado en contra de estas. Dentro de estas últimas, cobran especial relevancia las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades estatales en respuesta a las denuncias de desaparición, las cuales deben tener un carácter urgente debido al riesgo inminente al que se enfrentan las mujeres desaparecidas.

Conforme se aprecia en diferentes estadísticas, dichas desapariciones sirven como modalidades para la perpetración de diferentes ilícitos como feminicidio, violaciones sexuales y trata de personas (Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos [IIDH], 2006, p.34). Para los efectos de la presente investigación, nos centramos en la modalidad dirigida a la comisión del delito de feminicidio, ya que representa la máxima manifestación de violencia contra las mujeres (Lagarde, 2007).

En dicha medida, cualquier actuación que retrase, obstaculice o torne inútil la búsqueda de estas mujeres desaparecidas por parte de las autoridades, deberá entenderse como una afectación directa a la labor de los Estados por su inoperancia en reaccionar oportunamente a la afectación de los derechos humanos de aquellas (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2009). Toda vez que, es obligación de los Estados llevar a cabo las investigaciones urgentes para la ubicación oportuna de las mujeres en situación de desaparición. En el caso peruano, incluso se formuló un protocolo para la adecuada búsqueda de estas mujeres en las primeras 24 horas de su desaparición (Decreto Legislativo N.º1428, 2018). La fundamentación de esta obligación estatal tiene implicaciones internacionales y se desprenden de principios universales que en los siguientes capítulos serán desarrollados.

Así, en el plano internacional, la razón de ser de dicha obligación se desprende del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia por parte de las víctimas (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2018). Concretamente, en lo que respecta a las investigaciones realizadas por las autoridades, estas deben cumplir con el estándar de la debida diligencia reforzada a casos de violencia de género. Siendo que, en el plano penal, el

cumplimiento de dicho estándar en la ejecución de la obligación por parte de las autoridades se traduce en la búsqueda efectiva de las mujeres, su hallazgo o -en el peor escenario- la condena de las personas vinculadas con su desaparición.

En el presente capítulo establecemos los fundamentos conceptuales necesarios para comprender la problemática acerca del cumplimiento parcial de la debida diligencia reforzada en los protocolos de investigación en casos de desapariciones de mujeres en el Perú. En esa línea, en el primer capítulo exploramos tres aspectos fundamentales. En primer lugar, profundizamos en el concepto de feminicidio y su relación con las desapariciones de mujeres, consideradas como manifestaciones de violencia de género. Examinamos la evolución internacional del reconocimiento del feminicidio y las desapariciones de mujeres como un problema de derechos humanos, así como su integración a nivel nacional para su prevención y sanción.

En segundo lugar, exponemos los alcances del derecho a una vida libre de violencia desde la perspectiva del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género. Posteriormente, evidenciamos que de esta protección individual surge el deber estatal de investigar los casos de desaparición de mujeres cometidos por particulares. Para respaldar esta afirmación, presentamos la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, desarrollamos los alcances de las obligaciones generales de los Estados reconocidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, que complementan el deber de investigar los casos de desapariciones de mujeres derivados del derecho al acceso a la justicia. Además, se refuerzan con la obligación específica exigida por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Belém Do Pará, que establece el deber de la diligencia debida reforzada.

La desaparición de mujeres perpetrada por particulares constituye una manifestación de violencia de género estrechamente vinculada al feminicidio. Los casos de feminicidio documentados en nuestra región ejemplifican esta conexión. Por tanto, es fundamental explicar en qué consiste este delito para poder comprender el fenómeno de la desaparición de mujeres y la necesidad de una actuación estatal inmediata de búsqueda para prevenir que estas culminen en feminicidios.

El feminicidio se presenta como un problema público que vulnera los derechos humanos de las mujeres. Es así como, para prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio se exige la intervención de los Estados. Para resaltar estas ideas, en las líneas siguientes desarrollamos tres puntos centrales que permiten sustentar lo antes indicado: 1) La trascendencia del feminicidio como problema global y regional, la cual se presenta a través de cifras; 2) El concepto de feminicidio y su vínculo con la desaparición de mujeres; y, 3) La evolución internacional del reconocimiento del feminicidio y otras formas de violencia como graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

En primer lugar, el feminicidio es un problema que trasciende las fronteras. Así lo demuestra el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito difundido en noviembre del 2023 en la ciudad de Viena, a través del cual se precisa que en el año 2022 se registraron 89,000 casos de homicidios intencionales de mujeres y niñas en contexto de violencia de género a nivel mundial (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2023, p.3).

De esa cifra, el continente americano reportó 7500 casos de mujeres asesinadas en el mismo periodo (UNODC, 2023, p.6). En el ámbito de nuestra región, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe reportó un total de 4,050 casos de mujeres víctimas de feminicidio en el mismo año (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023, p.3). En el caso del Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2022, p.21) informó que se registraron 147 casos de feminicidios a nivel nacional durante el acotado período de tiempo, representando dicha cifra un aumento de 6 casos en comparación con el año 2021.

La magnitud de estas cifras revela que el feminicidio es un problema que requiere la intervención de los Estados. No obstante, el tratamiento que recibe por parte de los Estados varía de acuerdo con cada región, en atención a las realidades sociales y los estereotipos de género perpetrados a través de esta clase de comportamientos ilícitos. Esta afirmación será desarrollada más adelante a través de la jurisprudencia emanada por los tribunales internacionales de derechos humanos de cada región.

En segundo lugar, y en función a las diversas opciones formuladas para la regulación del feminicidio como delito, tenemos que más allá de la tipificación elegida por cada país el

concepto de feminicidio trasciende al simple asesinato de mujeres, ya que implica que el crimen es perpetrado en un contexto de violencia de género estructural. El cual consiste en aquellas acciones violentas ejecutadas con ocasión de un orden social que discrimina a las mujeres y desvaloriza lo femenino (Boesten, 2012, p.364; Segato, 2003, p.15; Valega, 2019, p.46).

En efecto, esta violencia es utilizada por los agresores como manifestación del poder masculino contra las mujeres, cuando estas quebrantan el estereotipo de género que las sitúa en una situación de desigualdad con sus pares masculinos (Toledo, 2016, p. 82). Siendo dicha violencia ejercida especialmente contra aquellas mujeres que desafían este sistema establecido (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2016, p.22).

Al profundizar sobre el concepto de feminicidio se descubre que su comprensión depende de la realidad social de cada región. De acuerdo con Diane Russell y Jill Radford, en Estados Unidos se creó el concepto de femicidio para describir el asesinato de mujeres perpetrado por hombres, debido a su condición de mujeres (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], 2006, p.33). Sin embargo, este concepto era insuficiente para explicar los asesinatos de mujeres en México y en las regiones de América Central y del Sur. Por tal motivo, Marcela Lagarde abogó por el término feminicidio al considerar que la ausencia del Estado de derecho en esta región es un factor adicional que contribuye a la persistencia del feminicidio (2006, p.223).

Es decir, las irregularidades en las investigaciones por feminicidio reflejan la violencia estatal ejercida por las autoridades. Estas incluyen la demora o negativa en la iniciación de las investigaciones, la lentitud de las mismas o las irregularidades en la recolección, la realización de pruebas en la identificación de las víctimas y la falta de contemplación de las agresiones a mujeres como parte de un fenómeno global de violencia de género (Corte IDH, 2009, párr.150). Por tanto, se considera al feminicidio no solo como un atentado contra las mujeres por razones de género, sino como un crimen de Estado (Lagarde, 2005, p.155). En esa línea, Rita Segato agrega que el feminicidio refleja la forma como funciona el sistema patriarcal sobre las mujeres, pues se controla el cuerpo mediante la capacidad punitiva en complicidad con el Estado (2006, p.29).

Consideramos que dicha complicidad se evidencia en gran medida en las deficientes actuaciones de las autoridades para perseguir y sancionar el feminicidio u otros que involucran

actos de violencia de género en contra de las mujeres. Marcela Lagarde ejemplifica esta situación cuando señala que la violencia contra las mujeres es tolerada por la impunidad como sucede en México con los casos de feminicidio (2006). Esta impunidad crea situaciones de injusticia en los crímenes contra las mujeres, derivada de pésimas investigaciones y movilización social, entre otros (2006, p.18).

Asimismo, la violencia de género así comprendida no solo debe ser pensada como actuaciones puntuales relacionadas con la comisión del delito de feminicidio; por el contrario, esta clase de violencia está vinculada a otras manifestaciones que conllevan a la ejecución de dicho delito o de otros comportamientos relacionados a este. En la región se encuentra una amplia muestra de estas actuaciones como consecuencia del colapso institucional de los países que la conforman (Aguilar, 2005, p.3).

Los casos registrados en nuestra región demuestran que los casos de feminicidio se encuentran vinculados con otras formas de violencia contra las mujeres: como la trata de personas, violación sexual y la desaparición de mujeres (OEA, 2018, p.13). Estos ilícitos penales son cometidos por particulares quienes ejecutan estos delitos de manera previa al asesinato de mujeres revelando un continuo de violencia. Si bien la trata de personas y violación sexual son graves delitos que atentan contra la integridad de las mujeres, la desaparición de mujeres goza de una característica particular que necesita una mayor atención (Defensoría del Pueblo, 2024), ya que constituye una etapa crucial e inicial en el proceso de ejecución de estos ilícitos penales.

En el caso del feminicidio, la desaparición de mujeres cobra especial relevancia, debido a que durante esta fase los Estados pueden desplegar todas las acciones inmediatas y necesarias para evitar que esta resulte en un feminicidio. Por tanto, la relación entre el feminicidio y la desaparición de mujeres consiste en que este último es un elemento central en la ejecución del primero (Donoso y Gonzáles, 2021, p.55). Esta relación se podrá visualizar de mejor manera cuando se desarrolle el concepto de desapariciones de mujeres y la problemática en cuanto a las acciones desplegadas por los Estados para evitar que este resulte en un feminicidio.

Para efectos de la presente investigación, comprendemos el concepto de feminicidio como una manifestación de violencia contra las mujeres que reproduce el estereotipo de colocarlas en situaciones de inferioridad respecto de sus pares varones, y cuya perpetuación responde a la falta de institucionalidad y la anuencia de las autoridades.

Adicionalmente, reconocemos la complejidad de este delito y su vinculación con otras formas de violencia, especialmente, con la desaparición de mujeres. Ello, en razón a la realidad social de nuestra región y, puntualmente, de nuestro país, que ponen de manifiesto la poca capacidad del Estado para enfrentar el feminicidio, cuyas cifras regionales y locales muestran no solo una tendencia al alza, tal y como lo hemos mencionado en el punto anterior, sino también una deficiencia de los protocolos y la parsimonia de las autoridades para evitar la ejecución del referido delito.

Por ejemplo, en el caso del Perú ante la desaparición de mujeres no se emite una alerta de manera inmediata, solo se activa una cuando se tiene certeza que la desaparición se produjo en un contexto de violencia de género, lo que implica una desprotección frente al riesgo de feminicidio (Defensoría del Pueblo, 2023, p.69). En el capítulo segundo y tercero abordamos esta problemática relacionada con dicha actuación deficiente por parte de las autoridades, que se encuentra específicamente en los protocolos de actuación de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, que se refleja en la práctica a través de un caso en específico: la desaparición y feminicidio de Sheyla Cóndor Torres.

Debemos precisar que el concepto de feminicidio aquí utilizado se distancia de la regulación del tipo penal previsto en el artículo 108-B del Código Penal peruano, el cual reduce el asesinato de una mujer a la indeterminación de la expresión “por su condición de tal”, en cualquiera de los contextos: 1) Violencia familiar; 2) Coacción, hostigamiento o acoso sexual; 3) Abuso de poder, confianza o de cualquier otra posición o relación que le confiera autoridad al agente; y, 4) Cualquier forma de discriminación contra la mujer, independientemente de que exista o haya existido una relación conyugal o de convivencia con el agente.

El tipo penal así redactado resulta ambiguo, sujeto a interpretaciones por parte de los operadores de justicia. Esta situación puede resultar beneficiosa si se realiza una interpretación con enfoque de género y derechos humanos. Sin embargo, la realidad demuestra que los tipos penales que poseen elementos indeterminados permiten interpretaciones erradas que colocan en riesgo la debida actuación por parte de los operadores de justicia.

Esta afirmación se observa en la interpretación que realizaron los magistrados de la Corte Suprema del Perú, sobre los elementos típicos del delito de feminicidio, plasmado en el Acuerdo Plenario N° 001-2016/CJ-116. En este plenario, indicaron que el bien jurídico que se

desprende del tipo penal es la dignidad de la mujer y la estabilidad de la población femenina, dejando de lado que el delito tiene una base que se deriva del enfoque de derechos humanos, en específico del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Díaz, 2019, p.61). Mientras que, sobre los sujetos de esta ilicitud, señalaron que solo las personas de sexo masculino pueden ser consideradas como autores del delito, y las víctimas exclusivamente de sexo femenino, limitando el elemento descriptivo a una visión basada en la identidad sexual biológica, en lugar de considerar la identidad de género (Díaz, 2019, p.62).

Este razonamiento es contrario a los deberes que tienen los Estados de investigar los casos de violencia de género, que incluye aquella ejercida en contra de las mujeres, para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Esta interpretación no solo afecta la interposición de una adecuada sanción contra quienes cometen este delito, sino que también influye en las investigaciones por desaparición, ya que muchas mujeres víctimas de feminicidio quedarían desprotegidas al no considerar que los actos previos a su asesinato configuran violencia de género.

Por ejemplo, si el protocolo sobre desapariciones de mujeres exige que se active una alerta de emergencia cuando ocurre en un contexto de violencia de género, solo podría activarse en los contextos que señala el tipo penal, así como bajo lo establecido en el Acuerdo Plenario 001-2016/CJ-116. Es decir, solo si la víctima es mujer y el perpetrador es un hombre biológicamente, quedando excluidas muchas víctimas que no encajen de acuerdo a dicha interpretación basada en la identidad sexual biológica. En consecuencia, en el caso peruano resulta importante que las autoridades comprendan correctamente el concepto de feminicidio, ya que como se puede observar influye en la forma en que se llevan a cabo las investigaciones, pudiendo afectar en los casos de desapariciones de mujeres.

De tal forma, que resulta importante señalar que la comunidad internacional a través de los sistemas de protección brinda pautas para que los Estados incorporen en sus ordenamientos los delitos de género y las actuaciones que deben desplegar frente a la violencia contra las mujeres desde el prisma de los derechos humanos; sin embargo, ello no siempre fue así. Por tal motivo, en tercer lugar, debemos poner énfasis en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos, debido a que su incorporación en la legislación interna de cada Estado implica el cumplimiento de la perspectiva de género en las

investigaciones llevadas a cabo por las autoridades en los casos de violencia de género como en las desapariciones de mujeres que derivan en feminicidio.

La comprensión de la violencia de género como un atentado a los derechos humanos de las mujeres influye en la forma como las autoridades de un Estado deben investigar las desapariciones de mujeres, dado que el ilícito penal se produce en un contexto específico que requiere acciones concretas. Estas acciones que deben ser desplegadas en los casos de desapariciones de mujeres son guiadas por indicadores que han sido desarrollados a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales serán detallados en el capítulo siguiente.

En ese sentido, es relevante explicar el proceso progresivo del reconocimiento de la violencia de género como un problema de derechos humanos. El punto de partida se encuentra en las críticas hacia las principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos que consagran valores universales como la dignidad, igualdad y justicia, los cuales serán materia de análisis en los siguientes capítulos para fundamentar el cumplimiento de la debida diligencia reforzada en las investigaciones por desapariciones de mujeres y la creación de protocolos.

Aunque estos valores fueron reconocidos, la situación de discriminación estructural y violencia que experimentan las mujeres a nivel mundial no recibió la atención debida en dichos marcos normativos. El reconocimiento de la violencia de género como un problema de derechos humanos se formuló por primera vez en la tercera conferencia mundial sobre la mujer, conformada por mujeres, que se llevó a cabo en Nairobi en 1985 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1985, p.79). En este encuentro se demandó la adopción de políticas y medidas legislativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género por parte de los Estados. No obstante, aún no se identificaban de manera concreta aquellos ilícitos penales que se desprenden de la violencia de género, simplemente se hizo mención al maltrato, restringiéndolo al ámbito familiar.

Posteriormente, se reafirmó la idea de la violencia de género en la cuarta conferencia mundial celebrada en Beijing en 1995, donde se resaltó que la violencia contra la mujer constituye el crimen más extendido y encubierto a nivel global (ONU, 1995). En esta congregación, se logró ampliar la comprensión de la violencia de género, estableciendo que no solo ocurre en un espacio privado como el familiar, sino también en el ámbito público. Esta interpretación les

permitió afirmar que la violencia de género no se circunscribe solo al maltrato familiar, sino que de esta se desprenden otras manifestaciones de violencia como los asesinatos, la violencia sexual y la trata de personas.

La gravedad con la que se trató este tema permitió exigir a los Estados la inclusión del enfoque de género en todas sus instituciones, políticas legislativas y procesos de planificación e investigación para tratar el problema adecuadamente. De esta manera, al exigir medidas, indirectamente se abogó por la incorporación de un concepto para sancionar penalmente los asesinatos de mujeres por motivos de género, así como acciones de planificación para la investigación de todo tipo de violencia de género (ONU, 1996). Esto incluye acciones afirmativas para la adecuada prevención del feminicidio, obligando a los Estados al despliegue de todas las herramientas posibles en los casos de desapariciones de mujeres.

Estos encuentros tuvieron un impacto en la comunidad internacional al revelar que el sistema legal internacional creado para resguardar los derechos humanos no tomaba en cuenta las situaciones de violencia que enfrentan las mujeres a nivel mundial, dejándolas sin reconocimiento como sujetos internacionales merecedoras de derechos específicos. Por tanto, sin obligaciones por parte de los Estados para garantizar los derechos humanos de las mujeres, especialmente para la prevención y sanción de delitos vinculados con la violencia de género. Esta revelación provocó la aprobación de dos tratados internacionales en esta materia: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La primera convención conocida por sus siglas como CEDAW tuvo como objetivo reconocer la discriminación estructural en la que se encuentran las mujeres en todos los ámbitos. Al haber sido planteada con preceptos generales que prohíben la discriminación basada en género en todo ámbito, establece deberes genéricos hacia los Estados, dejando el problema de la violencia de género en un plano secundario (Orjuela, 2012). Es por ello, que a través de la Recomendación General N.º19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano de la CEDAW, se incluyó que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que afecta el goce de sus derechos humanos.

Por su parte, el segundo tratado regional, conocida como Belém Do Pará, conceptualiza la violencia contra la mujer como base central, desde una perspectiva fundamentada en el género,

considerándola como una forma de violencia estructural (Orjuela, 2012). De este modo, incluye el reconocimiento del derecho de toda mujer a una vida libre de violencia y, sobre todo, una serie de obligaciones para los Estados Parte en relación con la investigación de delitos de género.

El tratado reconoce la particularidad de la violencia de género, por ello, resalta el deber de investigar con la debida diligencia en el artículo 7 inciso b). La cual se refiere al conjunto de medidas específicas que deben realizar las autoridades para investigar los casos de violencia de género, como las desapariciones de mujeres cometidas por agentes estatales o particulares. Con este principio, la comunidad internacional estableció un estándar en las investigaciones por violencia de género, dejando atrás el vacío legal existente en los anteriores tratados internacionales de derechos humanos. La inclusión de este estándar en las investigaciones por delitos de violencia de género implicó un compromiso activo por parte de los Estados para garantizar que se aborden de manera efectiva las violaciones de derechos humanos de las mujeres.

Además, si bien este tratado no incluye la palabra "feminicidio", sí hace referencia a la violencia que causa la muerte de la mujer, ya sea en el ámbito público o privado, y la necesidad de prevenir dicho resultado a través de normas penales, civiles, administrativas o de otra naturaleza (1994, art.1 y 7c). Por tanto, se infiere que los Estados deben implementar acciones inmediatas en la etapa de investigación cuando las autoridades reciben denuncias por desapariciones de mujeres con el fin de prevenir el resultado de feminicidio. Mas aún cuando en su artículo 7 inciso b) se obliga a los Estados a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

Esta afirmación se confirma con la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México en el 2009, donde por primera vez se sancionó a un Estado por la desaparición y posterior feminicidio de tres mujeres cometida por particulares en un contexto de violencia de género estructural. Ello debido a que el Estado mexicano no ejecutó las medidas que se desprenden del estándar de la debida diligencia cuando las autoridades recibieron la denuncias por las desapariciones denunciadas. Es decir, las autoridades actuaron negligentemente, ya que se negaron a ejecutar todas las acciones necesarias para evitar el feminicidio (Iriarte, 2020, p. 180).

La presente sentencia brindó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la oportunidad de establecer que, en casos de violencia contra las mujeres —como las desapariciones y los feminicidios—, los Estados están obligados a adoptar y reforzar de manera inmediata todas las medidas necesarias orientadas a su búsqueda con vida y a la protección efectiva de sus derechos humanos. Esta obligación fue conceptualizada como la “debida diligencia reforzada” (Abramovich, 2019). En el siguiente capítulo analizamos esta sentencia a profundidad para identificar aquellos elementos de la debida diligencia reforzada en los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares que derivan en feminicidio.

Esta sentencia resulta clave para comprender el concepto de feminicidio adoptado en el presente trabajo, al evidenciar la anuencia del Estado mexicano a lo largo del proceso de investigación. En este sentido, se resalta su condición de cómplice frente a los crímenes de feminicidio, debido a su omisión en prevenir, investigar y sancionar a los responsables. De esta forma, el fallo marca un hito en el reconocimiento de la violencia de género —particularmente las desapariciones y el feminicidio— como una grave violación a los derechos humanos, que impone obligaciones específicas a los Estados. Entre ellas, destaca el deber de adoptar medidas urgentes bajo el estándar de la debida diligencia reforzada, con el fin de evitar que las desapariciones culminen en la muerte de las víctimas.

Por el contrario, la inacción o ineficacia estatal, como se ha evidenciado, constituye una vulneración grave de los derechos humanos de las mujeres. Esta situación un contexto de impunidad y complicidad, ya que la falta de diligencia en las investigaciones impide adoptar las acciones necesarias para evitar que las mujeres desaparecidas sean víctimas de feminicidio. Frente a ello, resulta imprescindible que los Estados desarrollen una comprensión adecuada de las manifestaciones de la violencia de género, en particular de los feminicidios, y reconozcan los elementos asociados a la desaparición de mujeres perpetrada por particulares, los cuales se analizarán en el siguiente apartado.

### **1.1.1. LA DESAPARICIÓN DE MUJERES QUE DERIVAN EN FEMINICIDIO COMO VIOLENCIA DE GÉNERO**

La desaparición de personas no es un tema ajeno en nuestra región, debido a que fue un patrón de poder y violencia utilizada por los Estados durante los regímenes de dictadura en contra de las poblaciones con el objetivo de someterlas y causarles terror para mantener la vigencia de sus regímenes (OEA, 2018, p.13). Sin embargo, en la actualidad, las desapariciones de personas

ocurren en un contexto democrático y son cometidas por particulares a causa de otros factores como la criminalidad organizada. En cambio, en el caso de las desapariciones de mujeres, la violencia de género es un elemento determinante al agravar la situación de vulnerabilidad de las mujeres a quienes las desaparecen previamente para luego ser víctimas de violación sexual, trata de personas y feminicidio (OEA, 2018, p.13), como lo hemos explicado en los párrafos anteriores.

Para comprender esta figura delictiva es necesario centrarnos en tres puntos puntuales. En primer lugar, desarrollamos el concepto de desaparición de mujeres y las modalidades en las que se manifiesta en el feminicidio. En segundo lugar, explicamos como la edad de las víctimas influye en la comisión de la desaparición. Y, en tercer lugar, resaltamos como la comprensión del concepto de desaparición y su vínculo con otros factores como la edad de las víctimas son importantes para la implementación de medidas específicas en la investigación por parte de las autoridades para su ubicación.

En primer lugar, el concepto general que se maneja en el plano internacional sobre la desaparición de mujeres por razones de género consiste en la privación de libertad de una mujer cuyos paraderos son desconocidos, perpetrada por uno o varios particulares en razón de su género, que pueden resultar en daño físico, sexual, psicológico (OEA, 2021). Estos actos pueden abarcar amenazas, coacción, manipulación o la privación de la libertad y vida, ya sea que ocurran en la esfera pública o privada (OEA, 2021, p.16). Todas estas acciones de violencia pueden ocurrir durante la desaparición, siendo la privación de la vida la manifestación de violencia más grave. Pero, no necesariamente implica la consumación del delito de desaparición; ya que, los perpetradores pueden ocultar el cuerpo de la víctima luego del feminicidio, configurándose la desaparición como un delito permanente (Defensoría del Pueblo, 2023).

En ese contexto, del análisis de los casos de desaparición de mujeres que se registran en nuestra región se desprende dos modalidades vinculadas con el delito de feminicidio. La primera modalidad consiste en la desaparición de la víctima como acción previa a la mayoría de feminicidios (OEA, 2018). Este patrón implica que la desaparición se convierte en un indicador potencial de un riesgo inminente de feminicidio, el cual ha sido confirmado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará, quienes señalan que esta modalidad es persistente en la región de América Latina. A pesar de ello, los Estados

no despliegan las acciones necesarias para evitar que las desapariciones resulten en feminicidios (OEA, 2018, p.3).

Por otro lado, Donoso y Gonzáles (2021, p.55) identifican una segunda modalidad donde la desaparición es ejecutada posteriormente a la perpetración del feminicidio. Estas modalidades revelan que la desaparición de mujeres puede ejecutarse en las diversas fases por las que atraviesa el delito de feminicidio. Por ejemplo, cuando el perpetrador materializa el plan desapareciendo a la víctima para cometer el delito de feminicidio; y, posterior a la fase de consumación, donde este desaparece el cuerpo de la víctima para evadir a la justicia (Donoso y Gonzáles, 202; Velásquez, 2022). Esta conexión subraya la necesidad de abordar esta figura para garantizar que las investigaciones que se realicen a cabo por las autoridades competentes eviten que la desaparición resulte en feminicidio, o caso contrario, impidan que los perpetradores tengan la oportunidad de desaparecer el cuerpo.

Como se puede observar, la desaparición de mujeres posee una amplia complejidad que merece ser objeto de estudio; sin embargo, a efectos de la presente investigación, preferimos centrarnos en una sola modalidad la que consiste en la desaparición de mujeres como acción previa a la consumación del feminicidio. Consideramos que esta modalidad cobra especial relevancia al brindar una oportunidad única a las autoridades para ubicar a las víctimas, evitando el asesinato de estas.

En segundo lugar, la edad de las mujeres influye en la manera como la desaparición de mujeres se vincula con otros delitos (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 5; Jasso, 2019, párr.13; Velasco y Castañeda, 2020, p.109). De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los casos registrados por feminicidio evidencian que guardan un vínculo directo con las víctimas mujeres adultas (2023, p.5), quienes en su mayoría desaparecieron en una etapa inicial.

Asimismo, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará ha realizado un seguimiento al problema de las desapariciones de mujeres adultas y feminicidio. Los resultados demostraron que la desaparición sea anterior o posterior al feminicidio se encuentra arraigado por razones de género a través de relaciones de pareja o familiares (OEA, 2018, p.3), lo que nos hace inferir que las víctimas de desaparición que derivan en feminicidio son mujeres adultas.

Esta idea se corrobora con lo señalado por Velasco y Castañeda (2020, p.109) quienes indican que las desapariciones de mujeres adultas se caracterizan por manifestarse en situaciones de violencia familiar y de pareja. Según Jasso (2019, párr. 7), la edad de las víctimas desempeña un papel crucial en estas dinámicas, en donde el feminicidio emerge como una causa predominante de desaparición en el caso de mujeres adultas. En cambio, la desaparición de niñas y adolescentes se deben en su mayoría a causa de la trata de personas y explotación sexual (OEA, 2018, p.3).

La dinámica entre edad y delito generan que la desaparición de mujeres tenga características distintas y, por ende, un tratamiento especial al momento de prevenir e investigar los casos de desaparición de mujeres. Para el presente trabajo, solo se comprenderá la edad adulta de las víctimas, ya que como hemos visto, son víctimas potenciales de feminicidio. Por tanto, esta relación debe ser considerada por los Estados al momento de implementar protocolos de actuación para la ubicación de las víctimas, pues la relación de estas con el perpetrador puede funcionar como un indicio que permita su localización inmediata.

Es así que, la comprensión del concepto de desapariciones de mujeres en un contexto de violencia de género y su relación con la edad de las víctimas surten efectos en la forma como se investigan estos delitos cuando las autoridades reciben las denuncias por desaparición. Por tal motivo, en tercer lugar, la necesidad de considerar estos elementos en los casos de desaparición de mujeres en un contexto de violencia de género es de suma importancia para garantizar el derecho de las víctimas al acceso a la justicia. El cual debe estar conformado por un sistema coordinado y eficaz que permita el despliegue de todas las acciones pertinentes para la ubicación de estas cuando sean víctimas de feminicidio. La atención a este problema contribuye a la protección de todas mujeres y de la sociedad en general al evitar que los perpetradores continúen cometiendo actos delictivos.

### **1.1.2. LAS DESAPARICIONES DE MUJERES COMO MODALIDAD DE FEMINICIDIO EN EL PERÚ**

En el Perú, el tema de las desapariciones de personas está asociado a episodios de violencia estatal, ocurridos en el marco de un conflicto armado que conllevó a la evidente violación de los derechos humanos. La desaparición forzada de individuos se erigió como una estrategia para erradicar a opositores políticos, con el propósito de consolidar la hegemonía de una élite

política y económica a través del monopolio estatal de la violencia ilegítima (Fregoso y Bejarano, 2011, p.50). Este tipo de violencia estatal prevaleció en el Perú durante las décadas de 1980 y 2000.

No obstante, el proceso de transición a la democracia aspiró a transformar al Estado en un garante de los derechos fundamentales, particularmente en lo que respecta a la violencia en todas sus manifestaciones, no limitándose únicamente a la perpetrada por actores estatales (Velasco y Castañeda, 2020, p.94). No obstante, en la actualidad, la región se enfrenta a elevados niveles de desigualdad económica en diversas dimensiones, así como a una creciente incidencia de actos delictivos que comprometen la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2023, párr.4).

En un giro preocupante, el Perú se halla inmerso en el fenómeno de las desapariciones, no perpetradas por agentes estatales como en el caso de la desaparición forzada, sino por particulares, específicamente dirigidas contra mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023, p.5). Este cambio indica que el ejercicio de la violencia ha dejado de estar centralizado y monopolizado por el Estado, transfiriéndose, en cambio, a actores privados (Hilgers y McDonald, 2019, p.4). En este aspecto, la desaparición de mujeres se ha convertido en un motivo de inquietud en la sociedad peruana, instando a la necesidad de que el Estado emprenda medidas efectivas para prevenir, sancionar y salvaguardar los derechos de las mujeres.

En esa línea, la importancia de la desaparición de mujeres en el Perú se vislumbra en tres puntos. En primer lugar, los registros de desapariciones de mujeres a partir del año 2021 revelan la tendencia en alza del problema, tras la pandemia del Covid-19. En segundo lugar, las causas de este problema y las edades de las víctimas forman una simbiosis en las desapariciones de mujeres que las coloca en una situación de vulnerabilidad mayor. Y, por último, el Estado peruano ha implementado medidas políticas y administrativas incipientes para prevenir y sancionar este delito, las cuales transmiten la seriedad del problema pero que en realidad contienen graves deficiencias en la búsqueda inmediata de las mujeres desaparecidas.

En primer lugar, la preocupación por el crecimiento de este problema inicia a partir del año 2021. Durante ese año se registraron un total de 20,141 denuncias por desaparición, siendo el 64% de estas denuncias correspondientes a mujeres. Las cifras más elevadas provienen de la

región de Lima, con un total de 6,506 casos (Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas [Reniped], 2023).

Al año siguiente, en el año 2022, se registraron 17,334 denuncias, de las cuales el 61% de los casos involucraron a mujeres como víctimas, siendo la región con más incidencia Lima con 6141 casos (Reniped, 2023, s/p). Además, a partir de ese año se identificó que de las 124 mujeres consideradas víctimas de feminicidio hasta noviembre, 21 habían sido previamente reportadas como desaparecidas (Defensoría del Pueblo, 2023, p.5). Estas cifras generaron interés por su alta incidencia, ya que uno de los puntos más críticos de esta situación se produjo en Lima durante el mes de enero del 2022, cuando se denunció la desaparición de 1,134 mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023).

En el caso del 2023, hasta el mes de abril, la Policía Nacional del Perú registró un total de 3,406 denuncias. La cifra más elevada se registra en Lima con 1,146 denuncias (Reniped, 2023). Además, en abril de 2023 se reportaron 16 casos de feminicidio, y en tres de estos casos, las víctimas habían sido previamente denunciadas como desaparecidas (Defensoría del Pueblo, 2023, párr.2).

En este escenario, no cabe duda de que la desaparición de mujeres se configura como una expresión creciente de violencia de género. Además, es crucial señalar que estas cifras se basan en las denuncias formalizadas, lo que implica una limitación, ya que excluyen aquellos casos no reportados. Esta omisión sugiere que las cifras reales podrían ser significativamente mayores (Romero, 2022, párr.20).

En segundo lugar, en el Perú, al igual que en otros lugares de la misma región que sufren este fenómeno, las causas de la desaparición de mujeres a manos de particulares pueden ser variadas y complejas. Según la Defensoría del Pueblo, se pueden identificar tres causas principales en el Perú: la trata de personas, feminicidio y la violencia sexual (2023, p.9).

La Defensoría del Pueblo, en concordancia con lo señalado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará —como se indicó en párrafos anteriores—, ha realizado un seguimiento específico al problema de las desapariciones de mujeres adultas y los feminicidios, identificando que ambos fenómenos se vinculan estrechamente con la edad de las víctimas (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 5).

En el contexto peruano, la Defensoría ha precisado que los casos de feminicidio guardan una relación directa con mujeres adultas como principales víctimas (2023, p. 5). Este hallazgo sugiere que tanto la desaparición inicial como el posterior feminicidio responden a dinámicas de violencia de género, frecuentemente enmarcadas en relaciones de pareja o familiares (OEA, 2018, p. 3).

En tercer lugar, esta situación fue prevista por el Estado peruano y, en consecuencia, se implementaron medidas para abordar la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. En el año 2018, se aprobó el Decreto Legislativo N.º 1428 que estableció un sistema integral de acciones frente a las desaparecidos de personas, como la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, el Portal de Personas Desaparecidas, la Línea 114 y el Sistema de Mensajería de Alerta Temprana de Emergencia para mejorar la atención de los casos de personas desaparecidas. Sin embargo, estas herramientas no han sido implementadas adecuadamente (Flora Tristán, 2023, párr.4)

Un año después, en el 2019 se aprobó su reglamento mediante el Decreto Supremo 003-2019-MIMP. Posteriormente en el año 2020 se incorporó el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad, que estaba orientado principalmente a la actuación de la Policía Nacional del Perú. Este instrumento establecía directrices específicas para la atención de casos de desaparición, incluyendo disposiciones particulares para los casos que involucraban a mujeres.

Cabe mencionar que, en el año 2022 se adoptó el Decreto Supremo 005-2022-MIMP, que modificó el Reglamento de la Ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y se incorporó las desapariciones de mujeres como una manifestación de violencia de género.

No obstante, en el año 2024, el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad fue derogado tras las modificaciones introducidas al Decreto Legislativo N.º 1428 y su reglamento. Lejos de fortalecer el marco normativo existente, estas reformas eliminaron el protocolo y, en su lugar, introdujeron requisitos de difícil cumplimiento para la activación de diligencias reforzadas frente a la desaparición de mujeres.

Cabe señalar que, hasta abril del año 2025, el Ministerio del Interior —entidad responsable de la elaboración de un nuevo protocolo— no ha cumplido con su implementación, lo que ha generado un escenario de desprotección para las mujeres víctimas de desaparición, quienes permanecen expuestas al riesgo de feminicidio. En este contexto, las modificaciones al reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, aprobadas mediante el Decreto Supremo N.º 010-2024-IN, serán objeto de análisis en los capítulos siguientes, ya que se ha identificado que contienen disposiciones incompatibles con los elementos que conforman el estándar de debida diligencia reforzada en casos de desaparición de mujeres.

En efecto, los procedimientos allí establecidos no se alinean con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en tres sentencias clave sobre la materia, lo cual podría constituir un incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de protección de los derechos humanos.

Hasta este momento, hemos detallado la relación entre el feminicidio y la desaparición de mujeres cometidas por particulares. Este último ha sido materia de preocupación en el Perú, el cual ha sido reconocido este como una manifestación de violencia de género que afecta gravemente a las mujeres. Motivo por el cual, el Estado ha implementado un sistema para prevenir e investigar este ilícito penal. Sin embargo, este sistema conformado por protocolos, procedimientos y personal especializado sufre de deficiencias al no estar acorde con lo establecido por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, quienes han exhortado a los Estados que las investigaciones por estos delitos deben cumplir con el estándar de la debida diligencia reforzada, el cual se desprende de los derechos individuales de las víctimas al derecho a una vida libre de violencia desde la perspectiva del acceso a la justicia y de las obligaciones generales y específicas de los Estados para garantizar los derechos humanos. En esa línea, el objetivo de los siguientes párrafos es desarrollar la fundamentación normativa de este estándar.

## **1.2. TUTELA INDIVIDUAL: EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA COMO FUNDAMENTO DEL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.**

En la actualidad, los Estados de la región de Latinoamérica han adoptado un marco jurídico y político para abordar la violencia de género contra las mujeres. Este marco incluye una variedad de recursos e instancias judiciales de protección que comienzan con la recepción de la

denuncia, el inicio de diligencias de investigación y la sanción contra los perpetradores. Sin embargo, la realidad muestra que existe una discrepancia entre su disponibilidad formal y su efectividad para prevenir y remediar la violencia contra las mujeres (OEA, 2018, párr. 123).

Es decir, la respuesta estatal ante los casos de violencia contra las mujeres es notablemente deficiente y no corresponde a la gravedad e incidencia del problema, tal como se describe a través de las cifras y casos registrados anteriormente. En varios países de la región, existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento policial y judicial, así como en las actuaciones relacionadas con casos de violencia contra las mujeres, debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectivas (OEA, 2018, párr. 124).

Esta impunidad se observa en las investigaciones de casos de desapariciones de mujeres y feminicidios. Estos casos se ven negativamente afectados por retrasos injustificados por parte de las autoridades competentes para llevar a cabo diligencias urgentes y necesarias, debido a una percepción inadecuada de la prioridad de estos casos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado la falta de investigación de los hechos denunciados, producto de la influencia de patrones socioculturales discriminatorios, como los estereotipos de género, que descalifican a las víctimas y contribuyen a la percepción errónea de estos delitos como no prioritarios (OEA, 2018, párr. 127).

Esta problemática ha sido observada por organismos internacionales de derechos humanos, quienes han emitido pronunciamientos sobre denuncias de violencia de género, particularmente en casos relevantes de desapariciones de mujeres y feminicidios. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han destacado la gravedad del problema en múltiples ocasiones, siendo una de las regiones que más ha abordado la violencia de género y la responsabilidad estatal frente a la impunidad en estos casos (Medina, 2015, p.42).

En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la ineficacia y la falta de acción de los Estados en las investigaciones de desapariciones de mujeres constituyen una violación de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad personal y, sobre todo, a las garantías judiciales (Corte IDH, 2009, párr. 287). Específicamente, se viola el derecho al acceso a la justicia de las víctimas, el cual está vinculado al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Además,

representa un incumplimiento de la obligación de garantizar investigaciones rápidas con la debida diligencia, especialmente en casos de desapariciones de mujeres, las cuales deben ser urgentes debido al peligro en el que se encuentran las víctimas.

Para llegar a esta conclusión, la Corte ha recurrido a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual ha desarrollado estándares importantes en materia de violencia contra las mujeres. Si bien este Tribunal no ha hecho referencia directa al problema de las desapariciones de mujeres y feminicidio, ha emitido importantes estándares que los Estados deben cumplir frente a casos de violencia de género. Un ejemplo de ello es el deber que tienen los Estados de prever la existencia de un riesgo inminente cuando se reciben denuncias por maltrato, las cuales pueden configurar actos de tortura (Marino, 2010,121).

El propósito de este apartado es explicar que el deber de los Estados de investigar con prontitud la desaparición de mujeres se deriva del derecho a una vida libre de violencia, especialmente desde la perspectiva del acceso a la justicia de las víctimas, como un deber de protección individual. Para explicar el contenido de este derecho humano, recurrimos a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los cuales han establecido los alcances de este derecho. En primer lugar, explicamos el contenido del derecho a una vida libre de violencia y su relación con el acceso a la justicia, según lo establecido en la regulación internacional. En segundo lugar, desarrollamos este derecho desde la perspectiva de la jurisprudencia de los tribunales internacionales en derechos humanos mencionados anteriormente.

### **1.2.1. CONTENIDO DEL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DESDE EL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA Y REGULACIÓN INTERNACIONAL**

El derecho a una vida libre de violencia para las mujeres es un concepto fundamental que debe orientar la función de la administración de justicia en los casos de violencia contra las mujeres. Este derecho adquiere mayor relevancia en los casos de desapariciones de mujeres, ya que enfrentan una situación de grave peligro que puede llevar a la privación de sus vidas (CIDH, 2018, párr.139).

En vista de ello, este derecho implica que las mujeres tienen el derecho a vivir sin temor a ser víctimas de violencia física, sexual, emocional o económica debido a su género (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional [CEJIL], 2008). Además, reconoce que las mujeres deben

vivir en un entorno seguro y protegido, libre de abusos y violencia basada en su género (ONU, 2021, p.71). Para garantizar esto, es esencial contar con un sistema jurídico que proteja sus derechos humanos contra cualquier forma de vulneración.

Esta comprensión ampliada de los derechos humanos de las mujeres aborda múltiples dimensiones de la violencia, como la física, sexual, psicológica y económica (ONU, 2021, p.71). A través de este derecho, se busca reparar los daños causados en la vida de las víctimas, incluyendo el impacto negativo en sus proyectos de vida y los daños tanto materiales como inmateriales (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer [CLADEM], 2008, p. 8).

Con el reconocimiento de este derecho, se destaca el problema de la violencia como un obstáculo para la plena satisfacción de todos los derechos humanos de las mujeres. Se reconoce que la violencia está presente a lo largo de todo el ciclo de vida de las mujeres, afectando diversos aspectos de sus derechos humanos. Por lo tanto, el derecho al acceso a la justicia se convierte en un derecho fundamental para proteger los derechos humanos de las mujeres, especialmente el derecho a una vida libre de violencia (OEA, 2018, párr.2).

De esta manera, el acceso real y efectivo a garantías y protecciones judiciales adquiere una relevancia especial, pues cuando las mujeres son víctimas de violencia de género tienen derecho a que la administración de justicia articule todas las acciones de atención, protección y reparación en función del derecho a una vida libre de violencia (OEA, 2018, párr.2). Esto implica que las autoridades judiciales deben abstenerse de llevar a cabo prácticas que retrasen o tengan efectos discriminatorios en las víctimas debido a estereotipos de género. Es importante destacar que, al mencionar autoridades judiciales, nos referimos no solo al poder judicial en todas sus instancias, sino también a la policía y los servicios forenses, tanto en zonas urbanas como rurales, con competencia a nivel nacional y/o local (OEA, 2018, párr.6).

En otras palabras, el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres implica que los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas judiciales necesarias para poner fin a los actos ilícitos en perjuicio de las mujeres como la creación de procedimientos de recepción de denuncia, investigaciones inmediatas, personal capacitado, todo ello libre de estereotipos de género. Desde esta perspectiva, se entiende que el sistema de prevención y sanción debe dirigirse a romper el ciclo de la violencia, proteger y reparar a la víctima, y transformar las

circunstancias y patrones que las ponen en una situación de vulnerabilidad frente al fenómeno de la violencia.

Esto nos permite comprender que cuando se retrasan las investigaciones sobre violencia de género, como en el caso de las desapariciones de mujeres que pueden derivar en feminicidio, se afecta el derecho a una vida libre de violencia. Además, cuando estos retrasos son causados por acciones de operadores estatales que impiden el desarrollo de investigaciones apropiadas, se configura una violación del derecho al acceso a la justicia de las mujeres y del derecho a una vida libre de violencia (Corte IDH, 2018, párr. 236).

De acuerdo con ello, podemos afirmar que no solo la conducta deficiente de las autoridades estatales en el tratamiento de casos de violencia de género constituye una violación al derecho a una vida libre de violencia de las mujeres, sino que también las políticas públicas implementadas por los Estados en la lucha contra la violencia de género pueden tener orientaciones defectuosas.

Un ejemplo de esto fue el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y otros Casos de Desaparición de la Policía Nacional del Perú y las actuales modificaciones al reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428. En estos, se exige emitir una alerta solo si la desaparición ocurrió en un contexto de violencia de género. Para ello, las autoridades deben priorizar una serie de acciones burocráticas para confirmar este contexto, en lugar de movilizarse de manera inmediata para ubicar a la víctima, quien corre el riesgo inminente de sufrir feminicidio.

Este ejemplo resalta la importancia de que los funcionarios públicos comprendan el significado y alcance de este derecho para poder tomar las acciones adecuadas y garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres. Las mujeres tienen derecho a vivir en un sistema social que implemente medidas idóneas, inmediatas y sin discriminación alguna.

En vista de la relevancia de este derecho, su reconocimiento internacional como un derecho humano se produjo con la promulgación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará. Este tratado internacional reconoce en su artículo 3 que: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado."

Asimismo, el artículo 4 del texto legal antes indicado reconoce la relación de este derecho con otros derechos humanos para su efectiva garantía y protección, con lo cual se resalta el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Sobre todo, resalta el vínculo con los derechos vinculados con el acceso a la justicia. Lo que revela la necesidad de establecer un marco de tutela individual cuando las mujeres sufren la afectación a sus derechos humanos.

De acuerdo con Maribel Valdéz, después del reconocimiento del derecho a una vida libre de violencia, fue necesario diseñar una lista abierta de derechos básicos interrelacionados. Esta lista enumera derechos que en su momento requerían urgentemente atención legal y protección (2021, p. 11). Entre estos derechos se encuentra el derecho a la igualdad de protección ante la ley y de la ley, así como el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales. Ambos derechos reflejaron la necesidad de establecer un sistema efectivo de protección individual con el fin de proporcionar una respuesta judicial frente a incidentes de violencia de género.

Con este reconocimiento se afirma que el acceso a la justicia y recursos judiciales de protección frente a actos de violencia es indispensable para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres. Es importante agregar que un acceso adecuado a la justicia no se limita únicamente a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que estos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas (OEA, 2018, párr.5).

En otras palabras, una respuesta judicial efectiva frente a actos de violencia contra las mujeres implica la obligación de hacer accesibles recursos judiciales simples, rápidos, idóneos e imparciales de manera no discriminatoria, para investigar, sancionar y reparar estos actos, y prevenir la impunidad.

En ese sentido, se parte de la premisa de que la administración de justicia, desde la recepción de la denuncia o noticia criminal, constituye la primera línea de defensa a nivel nacional para la prevención y protección de los derechos de las mujeres (ONU, 2021, p.126). Por lo tanto, una respuesta estatal adecuada desde la recepción de la denuncia es indispensable para evitar que las mujeres sean víctimas de una cadena sucesiva de violencia, especialmente en casos de desapariciones donde las investigaciones deben realizarse con la debida diligencia para prevenir la consumación de otros delitos como el feminicidio.

Este punto se ilustra con los casos de desapariciones de mujeres, donde la Policía Nacional del Perú, como entidad especializada en investigaciones, debe desplegar todas las acciones necesarias y urgentes para movilizar a su personal y ubicar a la víctima con el objetivo de prevenir un escenario de feminicidio. Esta afirmación es compartida por los principales órganos internacionales de derechos humanos, los cuales a través de su jurisprudencia han delineado el alcance del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres y el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género.

La jurisprudencia y las observaciones emitidas por los tribunales internacionales han destacado el contenido del derecho a una vida libre de violencia desde el acceso a la justicia y se han convertido en herramientas transformadoras para abordar las realidades que afectan a las mujeres. Además, sirven como guía para los Estados en la formulación de acciones para combatir la violencia de género. En el siguiente apartado, desarrollamos los principales pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a una vida libre de violencia y su relación con el acceso a la justicia en los casos de denuncias por desapariciones de mujeres que pueden resultar en feminicidio.

### **1.2.2. DESARROLLO DEL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y EL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA EN LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES**

En la búsqueda constante de garantizar los derechos humanos de las mujeres, el desarrollo del derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia ha ocupado un lugar central en la jurisprudencia de los principales tribunales internacionales de derechos humanos. Estos organismos internacionales han reconocido que la violencia de género continúa siendo una de las violaciones más flagrantes de los derechos humanos de las mujeres en todo el mundo, socavando los principios de igualdad y dignidad inherentes a toda persona. En este contexto, los tribunales internacionales han desempeñado un papel crucial en la evolución de los estándares legales y en la promoción de la responsabilidad estatal por actos de violencia, proporcionando así un marco jurídico para abordar estas violaciones de manera efectiva y garantizar el acceso a la justicia para las víctimas.

A continuación, detallamos los principales pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a una

vida libre de violencia y el acceso a la justicia en las investigaciones sobre desapariciones de mujeres que resultan en feminicidio, resaltando su importancia en la protección de los derechos humanos a nivel global.

### **1.2.2.1. Precisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos está sujeto a los compromisos adquiridos por los Estados partes del Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus protocolos adicionales. Aunque este convenio no menciona específicamente la prohibición de actos de violencia contra la mujer, reconoce que dichos actos constituyen una vulneración de los preceptos de su articulado, como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud y el trabajo forzado, así como la prohibición de la discriminación (Carmona, 2015, p.298).

A esta argumentación se suman las obligaciones de los Estados frente al problema de la violencia de género. En principio, el Convenio garantiza derechos y libertades en relación al Estado, pero no impide que esté obligado a proteger a los individuos de otras formas de injerencia por agentes no estatales (Carmona, 2018, p.307). Por lo tanto, los derechos y libertades protegidos por el Convenio pueden verse vulnerados tanto por la acción de los Estados como por la omisión de la debida diligencia en la ejecución de sus normas nacionales de protección. De este modo, el Tribunal determina la responsabilidad internacional de los Estados cuando se hayan producido vulneraciones de los derechos humanos protegidos por el CEDH, ya sea por acciones propias o por omisión de la debida diligencia en la protección frente a vulneraciones sufridas por los individuos a causa de acciones de particulares o agentes no estatales (Carretero, 2020, p.4).

En otras palabras, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce que los Estados tienen el deber de garantizar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia no solo frente a actos estatales, sino también, de particulares. Para lograr esto, deben promover las condiciones para eliminar todo tipo de discriminación por razones de género (García, 2022, p.294). El Tribunal toma en cuenta la violencia cometida por particulares porque reconoce que esta no siempre proviene directamente del Estado, sino que es ejercida por particulares.

Frente a ello, el Tribunal a través de sus sentencias ha reconocido la importancia de la debida diligencia para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género y para erradicar la impunidad. Estas afirmaciones son respaldadas por el Tribunal a través de sus

decisiones. Para ilustrar este punto, podemos centrarnos en dos sentencias relevantes. En primer lugar, podemos extraer los estándares establecidos en el caso de la Sentencia Opuz vs. Turquía del año 2009 y el caso Volodina c. Rusia del año 2019.

Es importante mencionar que en el sistema europeo de derechos humanos no existen pronunciamientos específicos sobre casos de desapariciones de mujeres o feminicidios, sin embargo, establece estándares generales para prevenir casos de maltrato doméstico (García; 2022, p.304). A partir de estos casos, el Tribunal exige a los Estados el cumplimiento de deberes de debida diligencia en las investigaciones para garantizar el derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia.

En primer lugar, el caso Opuz vs. Turquía se refiere a una serie de actos de violencia doméstica sufridos por Nahide Opuz y su madre a manos del ex esposo de Nahide desde el año 1995 hasta el 2002. Durante este periodo, las víctimas fueron objeto de diversas agresiones físicas y psicológicas, insultos, acoso e intentos de asesinato, lo que resultó en graves consecuencias para su bienestar y seguridad. La última agresión causó la muerte de la madre de Nahide (Tribunal Europeo de Derechos Humanos [TEDH], 2009, p.2).

En varias ocasiones en las que fueron víctimas de violencia, Nahide y su madre presentaron múltiples denuncias y solicitaron medidas de protección, pero las autoridades turcas hicieron poco o nada para prevenir estos actos de violencia ni para proteger adecuadamente a las víctimas. La ineficacia de las autoridades para actuar contra el agresor y proteger a las víctimas llevó el caso hasta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que concluyó que Turquía había violado el derecho a la vida, la prohibición de tratos inhumanos o degradantes y la prohibición de discriminación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (TEDH, 2009, p.3).

Esta sentencia marcó un hito importante al establecer estándares más claros sobre la obligación de los Estados de garantizar el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres y el derecho al acceso de las víctimas. En este caso, el Tribunal hizo referencia a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en donde se desprende que la violencia es una forma de discriminación contra la mujer.

Además, resalta que un acto de violencia de género cometida por un particular puede configurar una responsabilidad internacional del Estado debido a la falta de debida diligencia en la

prevención y sanción de tales actos. Por estas consideraciones, el Tribunal consideró al Estado turco responsable directo debido a la pasividad de fiscales, jueces y policías frente a un caso de violencia de género repetidamente denunciada, ante la cual la demandante solicitó ayuda en múltiples ocasiones. Con ello, el Tribunal consolida la tendencia paradigmática de condenar al Estado por no haber evitado los daños perpetrados por actores no estatales, ni haber actuado con la debida diligencia (Jiménez, 2018, p.503).

Con esta sentencia, el Tribunal afirma el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a acceder a la justicia y a recursos efectivos para salvaguardar sus derechos humanos y poder disfrutar de sus libertades en condiciones de igualdad y seguridad. Esto implica garantizar que las víctimas tengan acceso a procedimientos legales efectivos para obtener reparación por el daño sufrido, así como a recursos y servicios de apoyo. Se destaca la importancia de que los Estados realicen investigaciones con la debida diligencia, que implica que deben ser exhaustivas, imparciales y efectivas sobre los casos de violencia de género.

En el caso *Volodina vs. Rusia*, la víctima Valeruya Volodina sufrió un prolongado episodio de violencia a manos de su ex pareja desde el año 2016 hasta marzo de 2018. Estos actos de violencia incluyeron agresiones físicas que resultaron en un aborto, secuestro, estrangulamiento, amenazas de muerte y acoso sexual. A pesar de que la víctima presentó varias denuncias, no se adoptaron medidas de protección efectivas y la policía no consideró necesario iniciar un proceso penal en ninguno de los casos (TEDH, 2019, p.2).

Para juzgar estos hechos, el Tribunal realizó un análisis sistemático basado en otros instrumentos internacionales como la Recomendación General N° 35 del Comité del CEDAW, que establece que la prohibición de la violencia de género es un principio de derecho internacional consuetudinario. Esta prohibición tiene su fundamento en los derechos de las mujeres, específicamente en promover las condiciones para su libre desarrollo, es decir, una vida libre de violencia (TEDH, 2019, p.12).

A partir de lo anterior, el Tribunal determinó que no se habían garantizado los derechos de la víctima, quien estuvo expuesta a un trato inhumano. Además, concluyó que no se cumplieron las obligaciones positivas de proteger a la mujer víctima de violencia cuando denunció los maltratos. El tribunal destacó que ante las violaciones de derechos humanos, las víctimas deben contar con investigaciones adecuadas para salvaguardar su dignidad. Por lo tanto, los Estados

tienen la obligación positiva de llevar a cabo una investigación efectiva sobre las denuncias de malos tratos, con especial diligencia requerida en casos de violencia de género. En este caso, el tribunal constató que no se inició un proceso penal a pesar de las numerosas denuncias presentadas por la demandante a la policía.

En definitiva, el Tribunal establece que los Estados tienen una obligación positiva de prevenir la violencia de género y proteger a las mujeres de la misma. Esto implica la adopción de medidas efectivas a nivel legislativo, administrativo y judicial para prevenir la violencia, investigar con la debida diligencia los casos denunciados y sancionar a los perpetradores. El Tribunal ha afirmado el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a acceder a la justicia y a recursos efectivos, incluyendo garantizar investigaciones exhaustivas, imparciales y efectivas sobre los casos de violencia de género, promoviendo la no discriminación y ejerciendo la debida diligencia estatal (TEDH, 2019).

Si bien el Tribunal Europeo no se pronuncia sobre casos específicos de desapariciones de mujeres y feminicidio, los estándares que establece en materia de maltrato doméstico sirven como orientación para que los Estados actúen debidamente en los casos de desapariciones de mujeres. Por lo tanto, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ofrece precisiones fundamentales sobre el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres y el acceso a la justicia en casos de violencia de género.

#### **1.2.2.2. Precisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La región de América Latina y el Caribe enfrenta de manera sistemática el problema de la violencia de género, que aumenta el riesgo de las mujeres de convertirse en víctimas de feminicidio. Las desapariciones de mujeres ilustran este peligro, ya que durante el tiempo en que están privadas de su libertad, pueden ser víctimas de feminicidio (Cepal, 2020, párr. 5).

Este problema demanda que se investiguen las desapariciones de mujeres con especial diligencia y desde una perspectiva especializada, debido a que las mujeres que son víctimas de este crimen lo sufren de manera diferente a los hombres. Cuando las mujeres son desaparecidas, pueden ser sometidas a tortura, maltrato y abusos de manera similar a los hombres, pero es mucho más probable que también sean víctimas de violencia y tortura sexual, incluyendo violaciones de sus derechos reproductivos o incluso resultando en feminicidio (Fundación para el debido proceso, s/f, p.4). Por ejemplo, son conocidos casos de mujeres desaparecidas que

fueron víctimas de violación sexual y se les negó el derecho a un aborto cuando así lo deseaban. Asimismo, se conocen casos más trágicos de madres que buscan a sus hijas desaparecidas y las encuentran sin vida después de un prolongado período de tiempo (Fundación para el debido proceso, s/f, p.4).

Esta situación no ha sido ignorada por el sistema interamericano de derechos humanos. En comparación con el sistema europeo de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado a través de su jurisprudencia el contenido del derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia en los casos particulares de desapariciones de mujeres y feminicidio.

De este modo, la Corte asume que la violencia de género es una forma de discriminación que afecta el disfrute de los derechos y las libertades de las mujeres. En virtud de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará, reconoce el derecho a una vida libre de violencia, que incluye el derecho a estar libre de toda forma de discriminación, a ser valorada y educada sin patrones estereotipados que obstaculiza el ejercicio de otros derechos fundamentales (Corte IDH, 2018, p.12).

Para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, es fundamental que los Estados aseguren el acceso a la justicia de las mujeres, lo que exige que actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres tanto en espacios públicos como privados. Es decir, para investigar, llevar a juicio, dictar sentencias y reparar adecuadamente los casos de desaparición de mujeres, es esencial considerar este contexto (OEA, 2018, párr.11). Además, es importante reconocer que cualquier manifestación de desigualdad de género experimentada por las mujeres las coloca en mayor riesgo de ser desaparecidas.

Este derecho al acceso a la justicia se refuerza especialmente en los casos de desapariciones de mujeres. A continuación, desarrollamos los alcances del derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia en los casos de desapariciones de mujeres, partiendo de la sentencia González y Otras (Campo Algodonero) vs. México, la cual fue brevemente mencionada en el apartado anterior, y será materia de análisis en el siguiente capítulo.

Esta sentencia es un precedente paradigmático en la comprensión del derecho a una vida libre de violencia y los deberes de los Estados para garantizar este derecho. La Corte declaró la responsabilidad internacional de México por la desaparición y el asesinato por violencia de género de tres mujeres en la ciudad de Juárez: Laura Berenice Ramos, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal, de 20, 17 y 15 años respectivamente (Corte, IDH, 2009 párr.165-167).

Inicialmente, las víctimas fueron reportadas como desaparecidas por sus familiares ante las autoridades, quienes poco o nada hicieron por ubicarlas. Una semana después, fueron encontradas sin vida, con signos de tortura y violencia sexual en un campo algodonero. Durante la investigación, se estableció que las autoridades encargadas de recibir las denuncias y realizar la búsqueda de las mujeres mostraron negligencia grave (Corte IDH, 2009).

Los hechos de este caso resaltan la importancia de garantizar los derechos y libertades de las mujeres frente a la violencia de género y la violencia institucional. Para profundizar en esta afirmación, la Corte hace referencia a la perspectiva del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la CEDAW. El Comité entiende la violencia de género como una forma de discriminación que socava los derechos de las mujeres. Asimismo, se señala que en el ámbito interamericano, la Convención Belém do Pará reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación, la cual impide gravemente que disfruten de derechos y libertades en pie de igualdad con los hombres (Corte IDH, 2009, párr.38).

Por ejemplo, la Corte ha señalado que los estereotipos de género constituyen un obstáculo significativo para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, al manifestarse como una forma de discriminación en el curso de las investigaciones por hechos de violencia de género (2009). Esta problemática se agrava cuando dichos estereotipos son reproducidos por los operadores del sistema de justicia, afectando negativamente el desarrollo de investigaciones diligentes y obstaculizando el acceso efectivo de las mujeres a la justicia (Corte IDH, 2009, párr. 401). Si a ello se suma la inacción del Estado en las etapas iniciales de la investigación, puede concluirse que dicha indiferencia, por sus efectos en la perpetuación de la impunidad, contribuye a reproducir la misma violencia que se busca erradicar, constituyendo una forma de discriminación en el acceso a la justicia (OEA, 2018, párr. 3).

Para respaldar esta afirmación, la Corte cita el caso *Opuz vs. Turquía* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde se reconoce que la violencia de género, en todas sus manifestaciones, es una forma de discriminación que menoscaba el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, la cual hemos citado en los párrafos anteriores. En este caso, la Corte Europea consideró que Turquía era responsable internacionalmente por no haber actuado diligentemente frente a las denuncias realizadas por las víctimas (TEDH, 2009).

Este pronunciamiento permitió que la Corte hiciera referencia al derecho al acceso a la justicia de las víctimas desde el plano individual. Desde esa perspectiva, este derecho exige la existencia de un sistema judicial coordinado y efectivo que garantice investigaciones adecuadas cuando las mujeres denuncian las vulneraciones a sus derechos.

En el caso específico de las tres mujeres desaparecidas, la Corte constató que las autoridades estatales no realizaron ninguna acción de movilización orientada a su localización (Corte IDH, 2009, párr. 400). Esta sentencia constituye un precedente fundamental, al tratarse de la primera en la que se responsabiliza a un Estado por desapariciones de mujeres y feminicidios cometidos por particulares. Su relevancia radica en que la Corte establece de manera explícita la relación entre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso efectivo a la justicia. El fallo evidencia la importancia de contar con un sistema de justicia que actúe de manera inmediata y diligente desde el momento en que se denuncia la desaparición, pues, de haberse adoptado medidas urgentes para su búsqueda, el feminicidio de las víctimas podría haberse evitado.

Pero, el deber de investigar de manera inmediata y eficaz los casos de desapariciones de mujeres no solo se desprende del derecho a una vida libre de violencia desde la perspectiva del acceso a la justicia de las víctimas, sino que se refuerza con otras obligaciones. Estas han sido reconocidas por la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual indica que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos. En base a ello, la Corte ha desarrollado los elementos que se desprenden de estas obligaciones, siendo una de ellas el deber de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares. De modo que, en estos casos se cuenta con una tutela individual y una estatal, esta última se desarrolla a continuación.

### **1.3. TUTELA ESTATAL: LA OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR CON LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA LOS CASOS DE DESAPARICIONES DE MUJERES QUE DERIVAN EN FEMINICIDIO.**

En los párrafos anteriores se ha evidenciado cómo el acceso a la justicia se manifiesta desde la perspectiva individual de las víctimas de desaparición. Este derecho exige la existencia de un sistema judicial articulado y eficaz, capaz de investigar de manera oportuna y diligente los casos de desaparición de mujeres, con el fin de garantizar la protección de derechos fundamentales como la integridad personal, la vida y la libertad. Estos derechos conforman el núcleo esencial del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el cual implica que puedan ejercer plenamente sus derechos en un entorno libre de discriminación. En otras palabras, en un contexto exento de condiciones que restrinjan o anulen el goce efectivo de sus derechos, tales como la violencia de género.

En ese sentido, el derecho al acceso a la justicia de las víctimas se convierte a la vez en un deber para los Estados. Pues los condiciona a implementar medidas eficaces para lograr que estas puedan tener a su disposición los recursos judiciales cuando sufren la vulneración de sus derechos fundamentales. Sin embargo, para evitar malas interpretaciones o concesiones por parte de los Estados, se prefirió establecer obligaciones generales a los Estados para la realización de los derechos humanos. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce en su primer artículo las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos dirigidas hacia los Estados.

La ubicación de estas obligaciones en la Convención Americana sobre Derechos Humanos es simbólica y transmite un mensaje: revela que no tiene sentido el reconocimiento de derechos humanos si no se parte de un compromiso estatal para hacerlos realidad. En efecto, de qué sirve que se establezcan una serie de derechos y libertades, si en el plano de la realidad las personas no gozan de estos. Por tal motivo, se identificó que los principales sujetos encargados de crear condiciones para que los derechos humanos se puedan manifestar son los Estados. Por tanto, la Convención inicia su articulado normativo recalcando que son los Estados los encargados de crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Estas obligaciones consisten en el respeto y garantía de los derechos humanos. El primero exige acciones negativas por parte de los Estados, como acciones de abstención o no intervención en

el disfrute de los derechos fundamentales de las personas. Mientras que el segundo, que nos importa para la presente investigación, implica acciones de intervención por parte de los Estados para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades (Marino, 2010, 123). En el caso del acceso a la justicia, esta obligación demanda a los Estados la creación de comisarías, tribunales, autoridades competentes, equipos o instrumentos adecuados en la materia, entre otros.

Por otra parte, el deber de garantizar los derechos humanos no solo se reduce a la implementación de acciones materiales, sino también a acciones humanas que se reflejan en el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar la vulneración de derechos humanos. Para la presente investigación, el deber de investigar se torna relevante debido a que, si los Estados despliegan acciones adecuadas y efectivas en los casos de desapariciones de mujeres, se puede evitar que estas sufran otros ilícitos penales o sean víctimas de feminicidio.

En consecuencia, los Estados tienen la obligación de investigar cuando se vulneran los derechos humanos. No obstante, esta obligación adquiere matices diferentes cuando la vulneración es grave como en los casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, desplazamientos forzados y desapariciones forzadas (Gutiérrez y Villegas, 2009, p. 22). En las cuales se exige que las investigaciones cumplan con la debida diligencia diferenciada.

A ello se suma que, la desaparición de mujeres cometida por particulares ha sido reconocida en el sistema interamericano como un grave problema de derechos humanos. Frente a ello, el deber de investigar con la debida diligencia se refuerza a razón de que, si bien tanto hombres como mujeres pueden sufrir este tipo de ilícito penal, cuando este ocurre en un contexto motivado por el género, las mujeres corren mayores riesgos de ser víctimas de otros tipos de vejámenes como la violencia sexual, mutilaciones, afectaciones a su sistema sexual y reproductivo, feminicidio, entre otros.

Entonces, el presente apartado tiene como propósito explicar que los Estados tienen la responsabilidad de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares. Deber que se desprende de la obligación general de garantizar los derechos humanos reconocida en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como de la obligación específica de investigar con la debida diligencia reforzada contemplada en la Convención de Belém Do Pará.

Como hemos mencionado en los párrafos precedentes, el deber de investigar los delitos de género tiene su fundamento en el derecho de las víctimas al acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencia. Mas, este deber se complementa con la obligación de garantía que exige acciones de intervención como investigar con la debida diligencia reforzada, así como implementar protocolos y procedimientos para que este deber sea eficaz.

De modo que, la obligación de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desaparición de mujeres se justifica en base a la convergencia de dos deberes que provienen de dimensiones distintas. Estas son la tutela individual vinculada al derecho al acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencia, y la tutela estatal vinculada a la obligación de garantía de los derechos humanos que desarrollamos a continuación.

Por ello, en primer lugar, desarrollamos el contenido de las obligaciones de respeto y garantía que tienen los Estados frente a los derechos humanos, con el objetivo de evidenciar que de esta obligación se desprenden varias acciones positivas como el deber de investigar cuando se vulneran los derechos humanos. En segundo lugar, explicamos el alcance del deber de investigar las graves violaciones de derechos humanos como la desaparición de personas, que implica que los Estados actúen con la debida diligencia, cuyo marco es de utilidad ya que sirve como base para las investigaciones de desapariciones de mujeres. Por último, se desarrolla la obligación de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desaparición de mujeres y la forma en que este deber debe influenciar en el contenido de los protocolos de investigación en la materia.

### **1.3.1. LA OBLIGACIÓN GENERAL DE GARANTÍA FRENTE A LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Como se ha indicado anteriormente, las víctimas de desaparición de mujeres tienen el derecho de poder acceder a un sistema de justicia eficaz, en donde el Estado despliegue todas las medidas necesarias para su ubicación y evite que sufran otro tipo de violencias como el feminicidio. Este derecho de las víctimas implica el cumplimiento de un deber estatal que se refuerza con las obligaciones generales que establece la Convención Americana de Derechos Humanos.

Estas obligaciones generales buscan reforzar el compromiso que tienen los Estados respecto a la creación de las condiciones para que las personas puedan gozar de los derechos humanos.

Por tal motivo, el artículo 1 de la Convención Americana establece dos relevantes obligaciones para sus Estados partes: respetar los derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce.

Ambas obligaciones son de exigibilidad inmediata en el plano internacional y los Estados las tienen frente a todas las personas sujetas a su jurisdicción sin discriminación (Medina, 2003, p.16). Es decir, en lo concerniente a los derechos de las mujeres víctimas de desaparición, los Estados no solo tienen el deber de desplegar acciones inmediatas de investigación en virtud del derecho al acceso a la justicia y una vida libre de violencia, sino que este deber se refuerza con las obligaciones generales.

Por un lado, la obligación de respetar exige que los Estados y sus agentes no violen los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De acuerdo con ella, se desprende una naturaleza negativa que implica la abstención de actos que contravengan los derechos humanos (Medina, 2003, p.16). Según Claudio Nash, el deber de respeto consiste en cumplir directamente con la norma, ya sea absteniéndose de actuar o proporcionando una prestación (2009, p.30). De modo que, presupone acciones de no hacer con el objetivo de limitar el ejercicio del poder estatal para la protección de los derechos humanos (Salmón, 2019, p.54).

El cumplimiento estatal de esta obligación es importante en las investigaciones de desapariciones de mujeres que pueden derivar en feminicidio. Para ilustrarlo, podemos mencionar que los Estados tienen la obligación de no utilizar prejuicios y estereotipos de género que discriminen a las mujeres por diversos motivos en las labores de investigación, persecución y sanción de casos contra las mujeres. Ello implica que los funcionarios públicos deben liberarse de una serie de ideas preconcebidas que pueden justificar la violencia contra la mujer (ONU, 1992, párr.23). En otros términos, los funcionarios públicos deben abstenerse de descalificar la credibilidad de las víctimas en todas las fases de los procesos e investigaciones de los casos de violencia contra la mujer, que incluye no solo a jueces, magistrados y magistradas, sino también a la policía y otros funcionarios que participan desde el momento inicial de la recepción de la denuncia (OEA, 2011, párr.170).

En específico, en los casos de desapariciones de mujeres, esta garantía cobra especial relevancia dado que los funcionarios públicos que reciben la denuncia deben abstenerse de realizar prejuicios y estereotipos de género que discriminen a las mujeres. Con el fin de evitar

obstaculizar el inicio de las investigaciones, las cuales deben ser rápidas al encontrarse la víctima en una situación de vulnerabilidad y ser potencial víctima de feminicidio.

Por otro lado, la obligación de garantía tiene una connotación pragmática, dado que implica acciones positivas que demandan la realización o adopción de ciertas medidas que hagan efectivo el cumplimiento de los derechos humanos (Salmón y Blanco, 2012, p. 16). Es decir, a diferencia de la obligación de respeto, esta exige al Estado emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción puedan ejercer y disfrutar de sus derechos.

Esta obligación es la que ha sido objeto de mayor análisis por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ejemplo, en la sentencia *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, que trata de un caso de desaparición, la Corte señaló que esta segunda obligación de los Estados implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (1988). Como vemos, se trata de una obligación positiva que impone el deber a los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan restringir el disfrute de los derechos (Corte IDH, 1988, párr. 34).

De acuerdo con Elizabeth Salmón, esta obligación supone una obligación de hacer que no se satisface con la mera ausencia de violaciones a los derechos humanos, sino que exige que el Estado realice acciones concretas que aseguren el pleno goce y ejercicio de los derechos a través del ejercicio del poder público (2019, p.56). Se trata de una obligación que demanda mucho más de los Estados que la simple abstención de vulneración y que responde precisamente a la naturaleza de la Convención, que en su preámbulo exige la creación de condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos humanos.

Así entendido, la obligación de garantía implica la existencia, suficiencia y eficacia de un sistema judicial y procesal idóneo para garantizar el derecho fundamental al acceso a la justicia de las víctimas. De acuerdo con Sergio García, en muchas ocasiones el deber de garantizar el debido proceso se ha vinculado a los derechos de los investigados, pero este deber cobra relevancia en los casos donde se deben investigar los hechos que afectan a las víctimas (2006, p.1120).

El caso de las desapariciones de mujeres ilustra esta afirmación al demandar que los Estados implementen medidas legislativas, judiciales y administrativas que aborden este problema a través de la creación de estructuras de instituciones especializadas y tribunales (Medina, 2003, p.20), así como la capacitación del personal necesario para que las mujeres puedan contar con un sistema de justicia que active las alertas en cuanto sean víctimas de desaparición y se pueda movilizar a todo el aparato estatal para ubicarlas.

Sin embargo, esta acción no solo implica actos formales que se limitan a la existencia de un orden normativo y material dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que también comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Medina, 2003, p.17). Esta conducta gubernamental implica que todos los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención, y en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (Salmón, 2019, p.56).

Para efectos de la presente investigación, el deber de investigar es de suma relevancia, ya que un despliegue efectivo por parte de las autoridades desde las primeras horas de la desaparición de la mujer puede contribuir a su ubicación y evitar que resulte en un feminicidio. Por ello, es importante que los Estados garanticen los derechos humanos de las mujeres a través del deber de investigar, la cual se manifiesta con la creación de un marco normativo interno adecuado o la organización de un sistema de justicia para asegurar que se realicen *ex officio*, sin dilación, de manera seria y efectiva (Salmón, 2019, p.60).

Cabe agregar que de esta obligación se derivan deberes especiales 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 que se encuentre. La posición especial de garante ha sido abordada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos graves de violación de derechos humanos. En función de ello, la Corte ha establecido estándares específicos de debida diligencia en los casos como las desapariciones forzadas y las desapariciones de mujeres.

En el caso del primero, ha establecido que este ilícito penal cometido por agentes estatales exige la realización de investigaciones con la debida diligencia. En el caso de las desapariciones

de mujeres, independientemente de si los autores directos son particulares, los Estados son cómplices si no realizan investigaciones con la debida diligencia, la cual se refuerza al tratarse de una situación de violencia de género, dado que la situación de peligro en la que se encuentran las víctimas es altamente riesgosa y puede resultar en feminicidio (Corte IDH, 2009). Lo común en ambas situaciones es el cumplimiento del deber de la debida diligencia, de modo que la Corte ha considerado la desaparición de personas como una grave violación de derechos humanos que exige a los Estados la adopción de medidas inmediatas y efectivas para hallar a las personas bajo la presunción de que aún están con vida.

En los siguientes párrafos se desarrolla en qué consiste la debida diligencia en la investigación de los casos de desaparición forzosa, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La comprensión de este deber en estos casos nos brinda un marco base que debe utilizarse en las investigaciones de los casos de desapariciones de mujeres. Si bien la diferencia radica en que el agente responsable en los casos de desapariciones de personas es un agente estatal, la forma en que se inicia la investigación proporciona una idea de cómo deben investigarse los casos de desapariciones de mujeres.

Además, la Corte utiliza los indicadores que orientan las investigaciones en los casos de desapariciones forzosas en los casos de desapariciones de mujeres, para luego señalar que este deber de debida diligencia se refuerza aún más. Es decir, los indicadores base del estándar de la debida diligencia en las investigaciones por desapariciones forzosas se refuerzan y se vuelven más estrictos en los casos de desapariciones de mujeres por violencia de género. Esta idea será desarrollada más adelante, mientras que los indicadores que se desprenden de la debida diligencia reforzada en los casos de desapariciones de mujeres serán desarrollados en el capítulo segundo del presente trabajo.

### **1.3.2. LA OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR CON LA DEBIDA DILIGENCIA LOS CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA**

Las desapariciones de personas han sido un tema de preocupación para la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los primeros casos contenciosos de la Corte versaron sobre desapariciones forzadas, dada la coyuntura de la época dictatorial en los países miembros. Esta situación obligó a la Corte a establecer pronunciamientos relevantes sobre las obligaciones generales que tienen los Estados al investigar los casos de desapariciones forzadas. Desde el

principio, la Corte reconoció la gravedad de estas acciones, motivo por el cual estableció que el deber de garantía de los Estados se manifiesta en el deber de investigar con la debida diligencia.

La debida diligencia en estos casos se comprende como una investigación seria, imparcial y efectiva, la cual requiere tener en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto y las circunstancias en que ocurrieron, así como los patrones que explican su comisión, y seguir todas las líneas lógicas de investigación (Salmón y Blanco, 2012, p.28). Además, se ha afirmado que cada acto estatal que forme parte del proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad que tome en cuenta las diligencias iniciales, debe estar orientado hacia una finalidad específica, como el hallazgo de la víctima, la determinación de la verdad y la investigación en sí misma, la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos (Corte IDH, 2007, párr.131).

Como se puede apreciar, el deber de debida diligencia no solo se enfoca en orientar aquellos actos realizados a nivel fiscal o judicial, sino que se extiende a los actos de investigación previos a los procesos judiciales, como la fase policial y fiscal, particularmente. En el caso de las desapariciones forzadas de personas, la vinculación de estas fases entre la policía y la fiscalía es decisiva, ya que es un momento crucial en la búsqueda y el hallazgo de la persona desaparecida.

Por tal motivo, el elemento del tiempo es fundamental en la investigación, ya que para llevarlas a cabo eficazmente y con la debida diligencia, las autoridades encargadas de la investigación deben utilizar todos los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones y averiguaciones esenciales y oportunas para esclarecer la suerte de las víctimas e identificar a los responsables de su desaparición forzada (Corte IDH, 2009, párr.135).

Por ello, los Estados deben dotar a las correspondientes autoridades de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas y, en particular, de las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas. Asimismo, es fundamental que las autoridades a cargo de la investigación puedan tener acceso ilimitado a los lugares de detención, a la documentación y a las personas (Corte IDH, 2009, párr.136).

Estos actos de investigación resaltan que el elemento tiempo debe primar en las investigaciones, para que se realicen todas las acciones necesarias para la ubicación de la persona desaparecida. Por ejemplo, la ineffectividad de los procesos de investigación queda evidenciada cuando el plazo transcurrido en las investigaciones es irrazonable (Corte IDH, 2022, p.63). Esta situación es grave, dado que el tiempo transcurrido en las primeras horas de conocer la desaparición de las personas puede evitar la comisión de otros delitos violentos. En ese sentido, la obligación de la debida diligencia exige que los Estados utilicen todos los medios disponibles para llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias para obtener el resultado que se persigue (Corte IDH, 2022, p.63).

La Corte también ha reconocido que el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación y, en algunos casos, la imposibilidad de obtener pruebas o testimonios, dificultando e incluso tornando negativa o ineficaz la práctica de diligencias probatorias para esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales (Corte IDH, 2009). Estos recursos y elementos coadyuvan a la efectiva investigación, pero su ausencia no exime a las autoridades nacionales de realizar todos los esfuerzos necesarios para su cumplimiento. Por ejemplo, en varios casos contenciosos sobre desapariciones forzadas, la Corte ha reconocido que los Estados adoptaron ciertas medidas de investigación, pero que no fueron agotadas (Salmón y Blanco, 2012, p.35).

Por tanto, los elementos que conforman la debida diligencia como investigaciones de oficio, imparcialidad, seriedad, idoneidad, eficacia e inmediatez en las desapariciones deben tener un sentido y ser asumidas como un deber propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad (Corte IDH, 2006, párr. 255).

Los Estados Parte están obligados a suministrar recursos judiciales adecuados y efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos humanos, recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del derecho al acceso a la justicia, en el marco de la obligación general de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

Es decir, la debida diligencia en las investigaciones exige que el órgano que investiga, como la policía o la fiscalía, lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias, idóneas e inmediatas para procurar el resultado que se persigue. De otro modo, la investigación que no cumpla con estos elementos configura un incumplimiento grave no solo del derecho al acceso a la justicia de las víctimas, sino que acarrea una responsabilidad internacional al incumplir con las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos en términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cabe mencionar que, de la comprensión de esta obligación, se desprende que el deber de investigar con la debida diligencia en los casos de desapariciones forzadas es una obligación de medios, y no de resultados (Salmón y Blanco, 2012, p.30). Es posible que las autoridades encargadas de la investigación utilicen todos los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones y averiguaciones esenciales y oportunas para esclarecer la suerte de las víctimas, pero a pesar de ello no puedan ubicarlas. Si esto ocurre, los Estados no tendrían responsabilidad internacional en el marco de garantizar los derechos humanos, pues su actuación fue ejecutada con la debida diligencia.

Como hemos podido observar, la obligación de la debida diligencia adquiere una particular intensidad e importancia dependiendo de la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados. En el caso de las desapariciones forzadas, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos ha reconocido la gravedad de estas acciones y el marco de investigación que se debe llevar a cabo en términos de la debida diligencia, resaltando dos elementos importantes como la prontitud de las actuaciones y la efectividad de estas. Ambas orientan las investigaciones, las cuales como hemos mencionado deben ser *ex officio*, imparciales, serias y eficaces e inmediatas, conforme al Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada. .

El marco de investigación basado en la debida diligencia en los casos de desaparición forzada resulta sumamente útil para abordar las desapariciones de mujeres. En estos casos, tanto el factor temporal como la eficacia de las acciones son elementos esenciales para evitar que la desaparición derive en un feminicidio. Sin embargo, es importante señalar que las graves violaciones de derechos humanos presentan diversas formas, cada una con características y niveles de complejidad particulares. En el caso específico de las desapariciones de mujeres, se identifican elementos propios que las diferencian, en tanto se encuentran intrínsecamente

vinculadas con la violencia de género, como se ha desarrollado en el apartado anterior al definir esta categoría.

En consecuencia, las investigaciones sobre desapariciones de mujeres deben llevarse a cabo con debida diligencia, incorporando además un enfoque que contemple las dimensiones de género. Por ello, en estos contextos se hace referencia a una debida diligencia reforzada o estricta. Este enfoque no implica restar importancia a otros casos de desaparición, como los de niños o varones adultos, sino reconocer que las desapariciones de mujeres revelan problemáticas específicas que requieren una atención diferenciada por parte del Estado al momento de investigar.

Entre estas particularidades se encuentran condiciones de vulnerabilidad que afectan a las víctimas y que inciden directamente en las diligencias investigativas, especialmente cuando se trata de mujeres adultas. En este sentido, la debida diligencia reforzada debe contemplar estos factores, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en su jurisprudencia, al establecer que las desapariciones de mujeres deben ser abordadas con dicho estándar, el cual será desarrollado en el apartado siguiente.

### **1.3.3. LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE INVESTIGAR CON LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA LOS CASOS DE DESAPARICIONES DE MUJERES**

En el punto anterior, explicamos que las autoridades estatales deben investigar con la debida diligencia los casos de desaparición, dado que este delito constituye una grave violación de los derechos humanos. En ese sentido, las desapariciones de mujeres comparten la misma naturaleza al vulnerar gravemente varios derechos humanos de las mujeres, incluido el derecho a una vida libre de violencia. La gravedad de estos actos ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha establecido que, al igual que las desapariciones forzadas, las desapariciones de mujeres deben investigarse con la debida diligencia. Sin embargo, esta última exige que este deber se refuerce debido a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las víctimas a causa de la violencia de género.

En este apartado, desarrollamos el contenido del deber de la debida diligencia reforzada en los casos de desapariciones de mujeres, así como los fundamentos jurídicos que la sustentan. Para ello, en primer lugar, detallamos el origen del término debida diligencia reforzada como condición obligatoria para las investigaciones para las desapariciones de mujeres.

En segundo lugar, exploramos la relación entre la condición de vulnerabilidad y la necesidad de establecer mecanismos diferenciados para proteger a las mujeres. En tercer lugar, explicamos la forma en que deben entenderse las obligaciones generales de respeto y garantía en virtud del reconocimiento de la violencia de género, específicamente en el caso de las desapariciones de mujeres. Y, por último, detallamos que la debida diligencia reforzada es una herramienta útil para analizar la respuesta estatal en casos de las desapariciones de mujeres, en específico en dos momentos claves: las acciones que los Estados implementan antes y después de la desaparición.

En primer lugar, como hemos mencionado en los apartados anteriores, la expresión debida diligencia comenzó a ser utilizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para indicar el deber de los Estados para investigar las violaciones de derechos humanos de manera efectiva como las desapariciones forzadas (Corte IDH, 1988).

La primera vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace referencia a la obligación de investigar con debida diligencia reforzada las denuncias por desapariciones de mujeres es en la sentencia *Campo Algodonero vs. México* (2009). Si bien el término no es mencionado de forma literal, la Corte establece esta exigencia a partir de la obligación general de garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), la cual se ve intensificada por las obligaciones específicas derivadas de la lucha contra la violencia de género, previstas en el artículo 7 inciso b) de la Convención de Belém do Pará. De este modo, la Corte consolida un precedente en el que se reconoce que, frente a hechos de desaparición de mujeres en contextos de violencia de género, el deber estatal de investigar adquiere un carácter más riguroso y especializado (Gómez y Herrera, 2018; Cáceres et al., 2024).

De allí comienza a hablarse del concepto de debida diligencia reforzada en materia de violencia contra las mujeres (Domeniconi, 2023). La Corte Interamericana de Derechos Humanos hace mucho énfasis en la existencia de una obligación que resulta, de algún modo, reforzada. Para aclarar el concepto y contenido de este deber, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará ha emitido especificaciones. El Comité de Expertas de esta convención ha establecido en el año 2014 que este deber reforzado consiste en que los Estados tienen la obligación de adecuar sus estructuras orgánicas y procedimientos y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, para proteger a las mujeres contra toda forma de violencia por

razones de género, debiendo prevenir, investigar y castigar los actos de violencia (Mecanismo de Seguimiento del Comité de Expertas de la Convención Belém Do Pará [MESECVI], 2014, p. 5).

En segundo lugar, este deber reforzado se fundamenta en el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad de las mujeres. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las mujeres son históricamente discriminadas a causa de los prejuicios culturales y los fuertes estereotipos persistentes contra estas (2009). Estos estereotipos aumentan la sensibilidad y la exposición de los grupos minoritarios frente a la amenaza de violación de sus derechos (Estupiñán-Silva, 2014, p.204). En esa línea, los estereotipos obstaculizan la integración de los grupos vulnerables en el seno de la sociedad y facilitan la impunidad de las violaciones de los derechos humanos cometidas en su contra.

Es importante destacar que, a diferencia de otros grupos vulnerables, las mujeres conforman más de la mitad de la población (ONU, 2022, parr.1), lo que hace su situación especialmente preocupante y compleja porque viven en condiciones de vulnerabilidad por diferentes razones, siendo una de ellas la violencia de género. Esto refuerza su condición de vulnerabilidad en una sociedad donde existen relaciones desiguales de poder entre hombre y mujeres. Lo que exige que los Estados implementen medidas adicionales y diferentes para satisfacer los derechos de las mujeres, como investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desaparición, lo que implica la adopción de elementos adicionales a lo ya establecido.

La Convención de Belém Do Pará reconoce de manera indirecta esta condición de vulnerabilidad de las mujeres. En su preámbulo se ha referido a esta al señalar que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. De modo que, se reconoce la situación de discriminación estructural en la que se encuentran las mujeres quienes constantemente son víctimas de estereotipos persistentes (Estupiñán-Silva, 2014, p.204). De todo esto se desprende que tanto las mujeres y hombres sufren violencia ocasionada por diversos factores. Sin embargo, a las mujeres se les suma otro factor de riesgo adicional como es la violencia de género, lo que las convierte en vulnerables estructurales, dado que pueden ser víctimas en cualquier etapa de sus vidas.

Esta condición de vulnerabilidad exige a los Estados que se implementen medidas de investigación de manera exhaustiva que tome en cuenta la violencia de género. Por ello, la

Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que el deber de la debida diligencia se refuerza en los casos de desapariciones de mujeres en aras de evitar la comisión de otros ilícitos penales como el feminicidio. En ese sentido, Javiera Carsalade resalta que la condición de vulnerabilidad de las mujeres es reconocida por la Convención de Belém do Pará, la cual refuerza el deber de investigar con la debida diligencia (2019, p.92).

El reconocimiento de la debida diligencia reforzada implica un cambio de paradigma en el entendimiento clásico de las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. Estas obligaciones fueron establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para reafirmar el compromiso de los Estados con los derechos, sin reconocer otro tipo de situaciones en perjuicio de otros colectivos, como es la violencia de género. En ese sentido, la comprensión de los deberes de respeto y garantía resultan insuficientes para abordar la violencia de género.

Por ello, el concepto tradicional de la obligación de respetar los derechos humanos se complementa con la perspectiva de discriminación de género. La cual resulta en una obligación que requiere que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales como la implementación de protocolos que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre (ONU, 2010, párr.9).

La obligación de garantía también se ha amplificado, requiriendo acciones positivas particulares como son el deber de prevenir e investigar con la debida diligencia reforzada. Y en términos más específicos, cuando se busca garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, no es suficiente que el Estado se abstenga de realizar conductas que violen derechos, sino que debe, adicionalmente, llevar a cabo acciones positivas que sean necesarias para que las mujeres puedan ejercer y gozar de modo efectivo sus derechos (CEJIL, 2013, p.47). En especial, cuando sufren alguna vulneración de sus derechos.

En ese marco, el deber de investigar cobra relevancia debido a que debe tomar en cuenta otros elementos adicionales para investigar los casos de violencia de género. Este deber adquiere características adicionales cuando se trata de violaciones a la integridad o libertad de las mujeres por su condición de tales, como en el caso de las desapariciones de mujeres. En esos

casos, y de conformidad con el estándar de la debida diligencia, resulta particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad (CEJIL, 2013, p. 49).

Es decir, la debida diligencia reforzada en las investigaciones implica que los Estados realicen investigaciones idóneas y efectivas en aras de garantizar el derecho al acceso a la justicia de las víctimas. Por ello, frente a la violencia de género, las obligaciones generales se refuerzan con aquellas que derivan de las normas específicas relacionadas con este tema. De este modo, se impone al Estado que incorpore en cada una de sus respuestas frente a la violencia de género las especificidades necesarias para que la protección sea realmente eficaz (Corte IDH, 2009, párr.236).

Esta nueva exigencia en las investigaciones por violencia de género es reconocida por la Convención de Belém Do Pará a través del artículo 7 inciso b), el cual establece el deber de investigar con la debida diligencia reforzada. Conforme a ello, se reconoce que este deber 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 de violencia de género (Corte IDH, 2009, párr.283).

Estos alcances no solo contemplan la realización de todas las gestiones necesarias como lo exige el deber de investigar los casos de desapariciones forzadas como se ha señalado en el punto anterior, sino también implica decretar todas las medidas oportunas para dar con el paradero de las víctimas o el lugar donde están detenidas durante las primeras horas y días de búsqueda (Carsalade, 2019, p.82). Así también, deben existir procedimientos y protocolos adecuados frente a las denuncias para una investigación efectiva. Es decir, este deber exige medidas normativas e investigaciones inmediatas, sin importar si los autores son agentes estatales o particulares (Clérico y Novelli, 2014, p.20).

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado el deber de implementar protocolos o procedimientos adecuados para las investigaciones inmediatas orientadas a ubicar a las víctimas en las primeras horas de recibida la denuncia. En esa línea, ha señalado que los Estados no pueden postergar las investigaciones de desapariciones de mujeres jóvenes porque se encuentran en una situación de riesgo. De esta forma, no hay motivo plausible para que no se realicen acciones con urgencia y una investigación como una prioridad (Domeniconi, 2023, p.69).

En tercer lugar, el estándar de la debida diligencia es una herramienta útil para analizar la respuesta estatal en casos de desapariciones de mujeres. Este estándar amplía la responsabilidad de los Estados por actos cometidos por particulares, dado el alcance y la frecuencia de la violencia de género. Así por ejemplo, el Comité de la CEDAW entendió que los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no intervienen con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia (ONU, 1992, párr.9).

También la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer exhorta a los Estados a proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Finalmente, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU señala que, de acuerdo con la practica puede concluirse la existencia de un derecho consuetudinario que obliga al Estado a prevenir y responder con la debida diligencia las investigaciones frente a los actos de violencia contra las mujeres (ONU, 2006, parr.29).

Por otro lado, la atribución de responsabilidad a un Estado por incumplir su deber de la debida diligencia reforzada frente a actos de los particulares debe cumplir tres requisitos: conocimiento por parte de las autoridades estatales de una situación de riesgo real e inmediato; para un individuo o grupo de individuos determinado, y la existencia de posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo (Calderón, 2017, p.48). Asimismo, para evaluar la insuficiencia de estas acciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desdobra el examen del cumplimiento del deber de debida diligencia en dos momentos: a) antes de la desaparición de las víctimas y b) antes de la localización de sus cuerpos sin vida (Abramovich, 2010, pp.181; Villanueva, 2013, p.237).

Respecto del incumplimiento del deber de prevención antes de la desaparición de las víctimas, se requiere establecer que el Estado tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las mujeres. Este deber incide en la previsibilidad del riesgo de violencia basada en el género, lo que obliga al Estado a realizar un monitoreo de la situación social de violencia (Abramovich, 2010, p.177). En ese sentido, podríamos considerar que el deber reforzado de la debida diligencia actúa imponiendo un esfuerzo adicional relacionado con el conocimiento de las

situaciones de riesgo y, por lo tanto, limita considerablemente el margen del Estado para invocar su desconocimiento en una situación particular.

Es decir, el deber de debida diligencia reforzada parece operar también sobre la forma de evitar el riesgo, esto es, sobre los factores que contribuyen a prevenir la materialización del riesgo y que están en la órbita del propio Estado. Por ejemplo, la necesaria adecuación de los marcos normativos, la implementación de políticas generales de protección, la implementación de estrategias para superar la desigualdad de poder y la discriminación de las mujeres, y la efectividad de los mecanismos de tutela judicial, como la creación de protocolos adecuados, entre otros. También en este punto, la capacidad operativa del Estado de evitar que se materialice una situación de riesgo, no puede ser observada como si el Estado fuera un sujeto extraño al riesgo que debe reaccionar cuando lo conoce con lo que tiene disponible (Abramovich, 2010, p.178).

En cuanto al segundo momento, antes de la localización de los cuerpos, surge un deber de debida diligencia reforzada 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 y ubicación de las víctimas.

En particular, es imprescindible: la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales; medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad; y, deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas y días. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido (Abramovich, 2010, p. 179; Calderón, 2017, p.45; Clérico y Novelli, 2014, p.20; Villanueva, 2013. p.237).

Estos parámetros para determinar la responsabilidad estatal por el incumplimiento del deber de la debida diligencia reforzada fueron utilizados por primera vez en la sentencia Caso Campo Algodonero vs. México (Corte IDH, 2009), que hemos hecho referencia en párrafos anteriores. En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó el test en base a los dos momentos antes de la desaparición de las víctimas y antes de la localización de sus cuerpos sin vida.

En relación con el primer momento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la falta de medidas de prevención frente a la desaparición no conlleva, por sí sola, la responsabilidad internacional del Estado. Aunque se reconoció que las autoridades mexicanas tenían conocimiento de un contexto general de riesgo para las mujeres en Ciudad Juárez, no se acreditó que tuvieran conocimiento específico de un riesgo real e inminente para las víctimas de este caso en particular (Corte IDH, 2009). De este modo, la Corte delimitó el alcance de la doctrina del riesgo, señalando que si bien un riesgo general impone deberes estatales de actuación, su incumplimiento no basta, por sí solo, para configurar responsabilidad internacional. Para ello, es necesario analizar las circunstancias concretas de cada caso (Villanueva, 2013, p. 236).

Respecto al segundo momento, correspondiente al período anterior al hallazgo de los cuerpos, la Corte concluyó que el Estado mexicano no actuó con la debida diligencia exigida para prevenir adecuadamente las muertes y agresiones sufridas por las víctimas, ni desplegó las acciones razonables que podían esperarse conforme a las circunstancias, a fin de poner fin a su privación de libertad (Corte IDH, 2009). Este incumplimiento del deber de garantía resulta particularmente grave en atención al contexto ampliamente documentado de violencia contra las mujeres, que colocaba a las víctimas en una situación de especial vulnerabilidad, así como a las obligaciones reforzadas que rigen en este tipo de casos (Villanueva, 2013, p. 237).

Estos avances respecto al deber de la debida diligencia reforzada fueron indispensables para la comprensión actual de la obligación de investigar los casos de desapariciones de mujeres. Con ello, se reconoce que los Estados deben cumplir no de cualquier manera, sino de un modo específico, sus obligaciones en caso de violación graves de derechos humanos de las mujeres, como las desapariciones de estas. En ese sentido, la satisfacción del estándar de debida diligencia frente a la violencia de género, requiere que se asegure la aplicación efectiva del marco legal vigente y de políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante las denuncias y en sintonía con los criterios establecidos en el marco normativo de los derechos humanos (CEJIL, 2013, p.48).

En suma, la violencia de género es un fenómeno complejo que afecta gravemente a las mujeres y se manifiesta de diversa manera como en las desapariciones de mujeres. Frente a ello, es obligación de los Estados no solo prevenir, sino investigar eficazmente los delitos de género, en particular las desapariciones de mujeres. A través de un tratamiento diferenciado que tome

en cuenta los elementos específicos que se desprenden de la violencia de género, de la modalidad de comisión del delito de desapariciones y feminicidio y la condición de vulnerabilidad de las víctimas. Todo ello en aras de evitar que las desapariciones de mujeres resulten en un feminicidio.

En este capítulo, hemos explicado la gravedad del delito de feminicidio, lo que debe motivar a los Estados a desplegar las acciones inmediatas para la ubicación de las mujeres cuando se reporta su desaparición. Asimismo, hemos resaltado que la comprensión del feminicidio incide en la forma como se investiga este delito y las acciones que se deben desplegar.

Por otro lado, hemos detallado la relación intrínseca entre el feminicidio y las desapariciones de mujeres, la cual debe ser tomada en cuenta por los Estados en aras de evitar que la desaparición culmine en feminicidio. Hemos identificado que el elemento que comparten es la violencia de género, la cual no siempre fue reconocida por los Estados como un problema de derechos humanos. Este reconocimiento internacional permite que los Estados puedan incorporar en sus ordenamientos internos figuras como el feminicidio y la desaparición de mujeres a fin de resguardar el derecho a una vida libre de violencia.

Desde luego, en el caso del Perú, en cuanto al feminicidio y las desapariciones de mujeres han sido reconocidas como una manifestación de violencia de género. Asimismo, se han establecido protocolos para la investigación de mujeres desaparecidas. Todo ello ha sido gracias a la presión y los tratados internacionales en esta materia que exigen a los Estados a implementar acciones para luchar contra la violencia de género. En esa línea, hemos explicado que este deber de los Estados se desprende de los derechos al acceso a la justicia y al derecho a una vida libre de violencia de las mujeres desde una dimensión de tutela individual de las víctimas.

Pero, también, se desprende de las obligaciones generales de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres, como de la obligación específica de investigar con la debida diligencia reforzada los casos de desapariciones de mujeres. En el siguiente capítulo desarrollamos los elementos que se desprenden de la debida diligencia reforzada en los casos de desapariciones de mujeres, los cuales deben ser incluidos en los protocolos de investigación implementados en el Perú con el objetivo de orientar la actuación de las y los funcionarios públicos cuando reciben una denuncia por desaparición de mujeres.

## **2. LOS INDICADORES QUE SE DESPRENDEN DE LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA EN LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN SOBRE DESAPARICIONES DE MUJERES COMETIDAS POR PARTICULARES**

Como se indicó en el capítulo anterior, la obligación de investigar con debida diligencia los casos de desaparición reviste especial relevancia, dada la gravedad de este delito, que vulnera múltiples derechos y libertades de las víctimas. Por ello, los Estados están obligados a adoptar medidas orientadas no solo a la localización de las personas desaparecidas, sino también a la prevención de otros delitos vinculados, como el feminicidio.

Para garantizar la efectividad de dichas investigaciones, la debida diligencia se compone de diversos elementos que han sido desarrollados por los principales órganos internacionales de derechos humanos. Esta obligación adquiere un carácter reforzado cuando se trata de desapariciones de mujeres en contextos de violencia de género, ya que se exige que el proceso investigativo incorpore elementos específicos relacionados con dicha violencia, con el fin de lograr resultados efectivos.

En ese marco, el estándar de debida diligencia se organiza en tres niveles interrelacionados, que configuran un marco integral y acumulativo (Carsalade, 2019, p. 81). El primero abarca los elementos generales aplicables a las investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos. El segundo, los componentes particulares asociados a la naturaleza del delito de desaparición. El tercero, aquellos que responden al contexto estructural de violencia de género en el que ocurren estas desapariciones.

Esta estructura puede ilustrarse a través de la metáfora de una cebolla, cuyas capas representan los distintos niveles del estándar reforzado. En el núcleo se encuentran los principios generales que rigen toda investigación por violaciones graves a los derechos humanos. La siguiente capa corresponde a los elementos específicos vinculados a la desaparición. A medida que se profundiza en las particularidades del delito, la investigación —al igual que la cebolla— se fortalece. La capa más externa recoge las especificidades de los casos de mujeres desaparecidas, en los que la violencia de género constituye un factor estructural de riesgo. Esta última capa es fundamental, ya que amplía y robustece el proceso investigativo, asegurando su adecuación a los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

Esta lógica se desprende del análisis de diversas sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que se examinan las obligaciones estatales en casos de graves violaciones de derechos humanos, desapariciones forzadas y desapariciones de mujeres motivadas por razones de género.

En este último tipo de casos, el estándar encuentra sustento en el principio de no discriminación, que impone a los Estados la adopción de medidas diferenciadas basadas en criterios objetivos y razonables (Landa, 2021, p. 75). La gravedad estructural de la violencia contra las mujeres justifica la implementación de acciones específicas, acordes con la naturaleza particular de estos casos, como sucede con las desapariciones, cuya atención inadecuada puede desembocar en feminicidios.

Desde esta perspectiva, el estándar reforzado de debida diligencia en investigaciones por desaparición de mujeres se inicia con los elementos generales que aplican a toda investigación de violaciones graves a los derechos humanos. Entre ellos destacan: la actuación de oficio, la respuesta inmediata y oportuna, la competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades, la exhaustividad en la práctica de diligencias.

Estos elementos deben complementarse con componentes específicos para los casos de desaparición, como: la localización de la víctima, la identificación de todos los responsables, el esclarecimiento total de los hechos, la utilización de todos los medios disponibles, la consideración del contexto y sus particularidades, así como la evaluación de diversas hipótesis posibles.

A ello se suma un tercer nivel derivado del contexto de desapariciones de mujeres por razones de género, que exige: la incorporación de la perspectiva de género, el enfoque interseccional, la intervención inmediata y búsqueda dentro de las primeras 24 horas, un sistema adecuado de recepción de denuncias, la presunción de vida, la actuación de personal capacitado y la ausencia de sesgos discriminatorios.

Estos elementos operan como indicadores del cumplimiento del deber estatal en las investigaciones por desapariciones de mujeres en contextos de violencia de género. Solo cuando se incorporan todos estos componentes puede considerarse que el Estado ha cumplido con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y acceder a la justicia, conforme al principio de debida diligencia reforzada.

Tal como se explicó en el primer capítulo, en cumplimiento de sus obligaciones generales, los Estados deben implementar medidas de intervención que garanticen el derecho de las mujeres a vivir sin violencia, desde el acceso efectivo a la justicia. Ello implica establecer un sistema especializado de búsqueda para mujeres desaparecidas, que incluya políticas de atención y prevención basadas en la premisa de que toda desaparición de una mujer puede constituir un riesgo de feminicidio.

En este sistema, resultan esenciales los protocolos de actuación que orienten a las autoridades en la investigación y localización de mujeres desaparecidas. Por tanto, cada Estado debe contar con protocolos que definan las funciones y responsabilidades del personal interviniente desde el momento en que se recibe la denuncia, incluyendo los elementos antes señalados y conforme a los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso del Perú, como se señaló anteriormente, en el año 2020 se aprobó el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición. Su objetivo era establecer procedimientos para facilitar la articulación entre instituciones y dar una respuesta eficiente ante casos de desapariciones vinculadas a contextos de vulnerabilidad o violencia. Sin embargo, este instrumento fue derogado en octubre del año 2024, tras la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428. A la fecha, abril de 2025, aún no se ha adoptado un nuevo protocolo que incorpore las reformas correspondientes, lo que ha generado un vacío normativo.

Cabe mencionar que dicho protocolo contemplaba la activación de una Alerta de Emergencia para la búsqueda inmediata de niñas, niños, adolescentes y mujeres en situación de alto riesgo, como las víctimas de violencia de género. Esta medida fue reemplazada por la Alerta Amber, cuya activación está condicionada al cumplimiento de varios requisitos, lo que podría obstaculizar la respuesta oportuna en estos casos.

Por su parte, el Ministerio Público aprobó en 2018 el Protocolo para la investigación de los delitos de feminicidio desde la perspectiva de género, mediante la Resolución N.º 002765-2018-MPFN, con el fin de incorporar de manera efectiva los enfoques de género e interseccionalidad en la investigación y persecución penal del feminicidio. Posteriormente, en 2022, se emitió la Directiva de Actuación del Ministerio Público en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva

de Género, la cual complementa el protocolo anterior y busca fortalecer la actuación fiscal en todas las etapas del proceso penal, asegurando un abordaje integral y sensible a las condiciones particulares de las víctimas.

El análisis comparado de estos documentos evidencia importantes deficiencias frente al estándar de debida diligencia reforzada. Una de las principales omisiones es la falta de reconocimiento expreso de la desaparición de mujeres cometida por particulares como un supuesto diferenciado que requiere atención y lineamientos específicos. Asimismo, los lineamientos contenidos en ambos instrumentos se enfocan mayormente en escenarios donde ya se ha producido el hallazgo del cuerpo de la víctima, lo cual contradice el enfoque adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha sostenido que toda investigación por desaparición debe iniciarse bajo la presunción de vida, con diligencias inmediatas orientadas a la localización de la persona desaparecida, a fin de evitar que el caso derive en feminicidio.

Esta situación revela la necesidad urgente de identificar con precisión los elementos que componen el estándar de debida diligencia reforzada, con el objetivo de mejorar y adecuar los instrumentos normativos e institucionales existentes. En ese contexto, el presente capítulo se centra en analizar dichos elementos dentro del marco de investigaciones relacionadas con desapariciones de mujeres en situaciones de violencia de género. Estos componentes han sido construidos a partir del desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y su cumplimiento es obligatorio para el Estado peruano, en virtud de sus compromisos internacionales asumidos mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará.

La identificación y análisis de estos elementos permite concluir que los protocolos estatales vigentes en el Perú solo cumplen parcialmente con el estándar de debida diligencia reforzada. Esta conclusión será desarrollada en el siguiente capítulo, donde se examinarán los instrumentos normativos actuales y las recientes modificaciones al Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428. En la práctica, las deficiencias identificadas tienen consecuencias graves: la ausencia de una respuesta estatal adecuada impide prevenir la comisión de feminicidios, lo que configura una vulneración directa al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a acceder efectivamente a la justicia.

En esa línea, el objetivo central de este capítulo ha sido identificar y desarrollar los elementos que integran el modelo representado metafóricamente como una cebolla, que ilustra la estructura progresiva y acumulativa del estándar de debida diligencia reforzada en casos de desaparición de mujeres. Como se detalló, este modelo consta de tres niveles interrelacionados: el primero, correspondiente a las investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos; el segundo, a los elementos específicos de la desaparición forzada; y el tercero, a los componentes necesarios para abordar las desapariciones de mujeres en contextos de violencia de género.

A continuación, se presentan los elementos que integran cada uno de estos niveles. En segundo lugar, se profundiza en los siete componentes que, según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refuerzan el estándar de debida diligencia en estos casos, permitiendo adaptar las obligaciones generales del Estado a las características particulares de este fenómeno.

Finalmente, se introduce una primera aproximación a las principales incongruencias entre el contenido de los protocolos de actuación de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, y los estándares internacionales aplicables. Este análisis servirá como base para el capítulo siguiente, donde se argumenta que el deber estatal de investigar con debida diligencia no solo deriva de normas del derecho internacional, sino también de principios fundamentales como la dignidad humana de las mujeres y la justicia social. Esto refuerza aún más la obligación ineludible del Estado de aplicar rigurosamente los elementos del estándar de debida diligencia reforzada en todos los casos de desaparición de mujeres.

## **2.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS INDICADORES QUE SE DESPRENDEN DEL ESTÁNDAR DE LA DEBIDA DILIGENCIA EN LAS INVESTIGACIONES POR GRAVES VULNERACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DESAPARICIONES DE PERSONAS.**

La necesidad de investigar las graves violaciones a los derechos humanos surge como una respuesta a las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial y al abuso de poder ejercido por las dictaduras en América Latina y el Caribe (Gutiérrez y Villegas, 2009). En el contexto del conflicto mundial, millones de personas sufrieron vejámenes inimaginables, lo que justificó la creación de Tribunales Ad Hoc para sancionar a los responsables. Estos tribunales permitieron tipificar diversas conductas como crímenes internacionales, en razón de su extrema gravedad, ya que afectaron no solo a las víctimas directas, sino a toda la humanidad. Ello dio fundamento al desarrollo del sistema internacional de protección de los derechos

humanos (Gutiérrez y Villegas, 2009, p. 24). Las características de estos actos motivaron su calificación como graves violaciones, pasibles de sanción por parte de la comunidad internacional.

En el caso de nuestra región, la violencia perpetrada por los Estados contra la población civil tuvo como fin el control social y político en el marco de dictaduras que suprimieron los derechos fundamentales de las personas. Esta violencia se manifestó a través de prácticas como la tortura, los desplazamientos forzados, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas (Gutiérrez y Villegas, 2009, p. 22). Estos hechos marcaron profundamente el funcionamiento actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través del cual ha sido posible sancionar a los Estados por las graves vulneraciones a los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas, además de identificar las conductas que configuran tales violaciones, entre ellas, las desapariciones cometidas por agentes estatales.

A partir de esta evolución, no solo se consolidó un sistema de protección internacional, sino que también se puso en evidencia las falencias de los Estados al momento de investigar las graves violaciones a los derechos humanos. La acumulación de casos sometidos a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos permitió establecer que los Estados están obligados a investigar con debida diligencia, precisamente por la gravedad de los hechos.

En consecuencia, el desarrollo jurisprudencial de la Corte sobre el deber de debida diligencia resulta fundamental, ya que constituye la base sobre la cual debe evaluarse la actuación estatal en casos de desaparición, especialmente cuando estas se producen en contextos de violencia de género. Por ello, es esencial identificar los elementos que conforman la debida diligencia tanto en la investigación de graves violaciones de derechos humanos como en las desapariciones forzadas.

Aunque las desapariciones forzadas tienen elementos de tipificación específicos —entre ellos, la participación de agentes estatales como requisito esencial—, en la actualidad, la consolidación democrática y el compromiso de los Estados con los derechos humanos han reducido su comisión directa. No obstante, ello no ha impedido que se sigan cometiendo actos de violencia por parte de particulares contra particulares, como se abordó en el capítulo anterior.

Dentro de este nuevo escenario se inscribe la violencia de género, la cual, si bien es ejercida principalmente por particulares, puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado cuando este no adopta medidas adecuadas con la debida diligencia. En tales casos, la inacción estatal puede constituir una forma de aquiescencia o tolerancia que lo convierte en cómplice de la violencia, así lo ha establecido el Comité de Desapariciones Forzadas de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas en el año 2023. Esta comprensión ha sido sostenida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia internacional. Rita Segato (2006) y Marcela Lagarde (2005), por ejemplo, han conceptualizado el feminicidio como un crimen de Estado, en tanto este no actúa con la diligencia necesaria para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres, como se abordó en el capítulo anterior. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado esta perspectiva en diversas sentencias, las cuales serán analizadas a lo largo del presente capítulo.

Por ello, resulta indispensable examinar los elementos que ha establecido la Corte respecto a las desapariciones de mujeres por razones de género cometidas por particulares, ya que constituyen una grave problemática de derechos humanos que persiste en nuestra región, como se evidenció en las estadísticas expuestas en el primer capítulo.

En ese sentido, este capítulo se propone, en primer lugar, detallar los elementos derivados de la debida diligencia en la investigación de graves violaciones de derechos humanos, y, en segundo lugar, aquellos aplicables a las desapariciones forzadas. Ambos conjuntos de elementos son sumamente relevantes: el primero establece las bases comunes para investigar cualquier vulneración de derechos humanos, mientras que el segundo aporta especificidades vinculadas a la naturaleza del delito de desaparición, lo cual resulta clave para orientar adecuadamente las investigaciones en casos de desapariciones de mujeres por razones de género cometidas por particulares.

En primer lugar, respecto a los elementos que se desprenden del deber de debida diligencia en las investigaciones por graves violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha identificado, a través de su jurisprudencia, aspectos fundamentales que deben observarse para garantizar la efectividad de dichas investigaciones. Estos elementos son: la oficiosidad, la oportunidad, la competencia, la independencia e imparcialidad, la exhaustividad. Cada uno de ellos constituye un estándar mínimo que los Estados deben cumplir

para asegurar una respuesta adecuada frente a hechos que comprometen derechos fundamentales, y serán desarrollados en los siguientes apartados.

Respecto al primer elemento, la oficiosidad, la Corte ha establecido que, cuando existan motivos razonables para sospechar la comisión de una violación de derechos humanos, los Estados tienen el deber de iniciar *ex officio* una investigación, es decir, sin necesidad de una denuncia formal (Corte IDH, 2011, párr. 128). La investigación debe ser asumida como un deber jurídico propio del Estado, y no como una gestión condicionada al interés particular de las víctimas o sus familiares (Ibáñez, 2014, p. 630). En ese sentido, no puede supeditarse a la iniciativa procesal de quienes han sufrido la violación, ni a la aportación privada de pruebas (Corte IDH, 2012, párr. 157). Además, el Estado no puede justificar su inacción alegando obstáculos internos, como la falta de infraestructura, recursos humanos o capacidad institucional para llevar a cabo las investigaciones, ya que ello no lo exime de su responsabilidad internacional (Corte IDH, 2009, párr. 137).

En segundo lugar, las investigaciones deben ser oportunas, lo que implica que deben realizarse de manera inmediata, dentro de un plazo razonable y de forma propositiva. Sobre la necesidad de iniciar las investigaciones sin demora, la Corte ha señalado que ello es fundamental para garantizar la preservación y recolección adecuada de la prueba, así como la identificación de testigos oculares (Corte IDH, 2006, párr. 189). Asimismo, ha resaltado que las investigaciones no pueden ser pasivas ni dilatorias, sino que las autoridades deben actuar con diligencia y dinamismo para evitar la obstrucción del acceso a la verdad (Corte IDH, 2005, párr. 65). En efecto, la inmediatez y oportunidad de la actuación estatal cumple una doble finalidad: por un lado, evita la desaparición, destrucción o alteración de pruebas (Corte IDH, 2009, párr. 38); por otro, contribuye a establecer el paradero o destino de la víctima y/o el lugar donde podría estar retenida (Corte IDH, 2012, párr. 138).

En tercer lugar, la Corte ha señalado que las investigaciones deben ser realizadas de manera rigurosa, por profesionales competentes y mediante procedimientos adecuados (Corte IDH, 2005, párr. 224). Ello exige que las autoridades encargadas de investigar cuenten con la capacitación necesaria para comprender la gravedad y complejidad de los delitos vinculados con graves violaciones de derechos humanos, y que tengan conocimiento de las especificidades de cada caso con el fin de garantizar la efectividad del proceso investigativo (Corte IDH, 2006, párr. 179).

En cuarto lugar, las investigaciones deben estar marcadas por la independencia e imparcialidad desde el inicio mismo de la recepción de la denuncia. Estos requisitos son esenciales, ya que el Estado debe adecuar su aparato institucional y sus procedimientos para asegurar que las investigaciones no estén condicionadas por intereses políticos, personales o institucionales que puedan distorsionar su curso (Corte IDH, 2009, párr. 125).

En quinto lugar, la exhaustividad implica que la investigación debe agotar todos los medios disponibles para esclarecer la verdad de los hechos y establecer las responsabilidades correspondientes. La Corte ha sido clara en sostener que la investigación debe desarrollarse mediante todos los recursos legales existentes. Este elemento adquiere especial relevancia, ya que su omisión contribuye a la perpetuación de la impunidad. En el caso particular de las desapariciones de personas, la exhaustividad exige que la investigación aborde el hecho como un crimen complejo, que no puede ser fragmentado en una mera suma de actos delictivos independientes (CIJ, 2015, p. 155).

Si bien del análisis y sistematización de la jurisprudencia de la Corte se desprenden otros elementos adicionales, consideramos que los cinco aquí presentados constituyen el núcleo esencial del estándar de debida diligencia. Estos deben estar contemplados en los procedimientos y protocolos de investigación aplicables a las graves violaciones de derechos humanos, incluyendo los casos de desaparición de personas, sin distinción respecto al autor del hecho, es decir, sean agentes estatales o particulares. El cumplimiento integral de estos elementos garantiza la efectividad de las investigaciones y, con ello, el acceso a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas.

En segundo lugar, la efectividad de una investigación también está relacionada con el principio de especificidad, lo que implica la necesidad de aplicar medidas diferenciadas y adecuadas a la naturaleza del delito investigado. En el caso de las desapariciones de personas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este tipo de hechos exige la incorporación de elementos adicionales en los procesos investigativos, los cuales respondan a la complejidad y gravedad del ilícito penal.

Entre dichos elementos, se incluyen: la localización de la víctima; la investigación debe estar orientada a sancionar a todos los responsables; abarcar la totalidad de los hechos; utilizar todos los medios a su alcance para esclarecer lo sucedido; tener en cuenta el contexto y las

particularidades de la situación; considerar diversas hipótesis investigativas, y finalmente la participación activa de los familiares de las víctimas.

El primer elemento en las investigaciones por desaparición de personas consiste en la obligación del Estado de investigar y determinar el paradero de la víctima. En este sentido, los Estados deben realizar una búsqueda seria, efectiva e inmediata, orientada a la localización de la persona desaparecida, con el fin de evitar la comisión de otros delitos graves, como el feminicidio (Corte IDH, 2009, párr. 135).

Esta búsqueda debe llevarse a cabo mediante el proceso penal o mediante la adopción de otras medidas complementarias, y debe incluir el uso de todos los recursos disponibles, ya sean económicos, técnicos, científicos u operativos, siempre que sean idóneos y eficaces para alcanzar dicho objetivo (Corte IDH, 2005, párr. 180). La omisión de estas diligencias puede privar a los familiares de la posibilidad de hallar con vida a la víctima o, en su defecto, de recuperar su cuerpo para brindarle una sepultura digna y acorde a sus creencias y tradiciones (Corte IDH, 1999, párr. 173).

El segundo elemento exige que la investigación tome en cuenta la identificación de todos los responsables de la desaparición. La obligación estatal de evitar la impunidad de las graves violaciones de derechos humanos como las desapariciones exige una investigación orientada a hacia la condena de todos los involucrados en el crimen, sean autores materiales, intelectuales, partícipes o encubridores (Corte IDH, 2003, párr.217).

El tercer elemento adicional es que las investigaciones deben abarcar la totalidad de los hechos violatorios a los derechos humanos. La Corte ha determinado como una falta a la debida diligencia el hecho que los Estados limiten sus investigaciones sobre la base de la desaparición sin considerar la existencia de otros ilícitos penales (Corte IDH, 2007, párr. 109).

El alcance a todos los medios configura un cuarto elemento. La Corte señala que el Estado debe garantizar que las autoridades encargadas de la investigación cuenten con los recursos logísticos y científicos necesarios para la recaudación y procesamiento de pruebas y, en particular, tengan las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y puedan obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas (Corte IDH, 2008, párr. 77).

En quinto lugar, la Corte IDH ha establecido que los miembros que conforman el sistema de administración de justicia deben tomar en consideración las particularidades de los hechos y las circunstancias y el contexto en que ellos se dieron para encausar las investigaciones (Corte IDH, 2005, párr. 91). En los casos de desaparición forzada existen ciertas dinámicas propias de estos tipos de violaciones de derechos que deben ser tenidas en cuenta al momento de dirigir el curso de la investigación.

En sexto lugar, se debe considerar diversas hipótesis, contar con una metodología para evacuarla y ser consistente. Cuando los responsables de investigar no consideran más que una hipótesis acerca del desarrollo de los hechos y omiten actos de investigación relevantes, están transgrediendo la obligación de realizar una investigación exhaustiva. La investigación debe cubrir de modo exhaustivo las distintas líneas lógicas o hipótesis (Corte IDH, 2009, párr.96).

Finalmente, se debe incluir la participación de los familiares de las víctimas porque son las principales víctimas indirectas que sufren daños psicológicos, sociales y económicos a raíz de la desaparición de seres queridos. Además, son una fuente indispensable de información para la búsqueda de la persona desaparecida (Hinestroza *et al*, 2021) . Es por ello que se recoge en el Principio 5 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, que reconoce que este derecho debe estar protegido en todas las etapas del proceso de búsqueda para preservar la efectividad de la investigación penal (ONU, 2019).

La unión de estos dos conjuntos de elementos conforma el estándar de la debida diligencia en las investigaciones por desapariciones de personas. Las cuales son de cumplimiento obligatorio por los Estados, quienes deben incluirlos en sus protocolos de actuación para orientar a la Policía Nacional y al Ministerio Público en las investigaciones que realicen. Además, este estándar tiene una segunda función que consiste en ser el parámetro para evaluar si los Estados están cumpliendo con su obligación general de garantizar los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos a través de las investigaciones que efectúen.

En este orden de ideas, en el siguiente punto identificamos los siete elementos que fuerzan el estándar de la debida diligencia reforzada cuando se investigan desapariciones de mujeres por razones de género. Los cuales se manifiestan en función al problema de la violencia de género

con el propósito de lograr que la investigación sea efectiva y se prevenga que la desaparición resulte en feminicidio.

## **2.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS INDICADORES QUE SE DESPRENDEN DEL ESTÁNDAR DE LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA EN LAS INVESTIGACIONES POR DESAPARICIONES DE MUJERES POR RAZONES DE GÉNERO.**

En el primer capítulo explicamos que las desapariciones de mujeres por razones de género, perpetradas por particulares, constituyen un grave problema de derechos humanos. Esta conducta es pluriofensiva, ya que vulnera múltiples derechos de las mujeres, en particular su derecho a una vida libre de violencia. Además, al revisar nuevamente las características de este ilícito, descritas previamente, se evidencia la necesidad de incorporar elementos adicionales que refuercen el estándar de la debida diligencia en la investigación de estos casos.

El concepto de desapariciones de mujeres revela una forma específica de violencia de género que se encuentra arraigada en la discriminación estructural que enfrentan las mujeres de manera cotidiana en todo el mundo. Los elementos adicionales incorporados al estándar de debida diligencia responden precisamente a esta problemática. Así, este estándar, cuyos elementos básicos son aplicables a las investigaciones de violaciones a los derechos humanos, se complementa con elementos específicos en los casos de desapariciones forzadas y se refuerza en los casos de desapariciones de mujeres por razones de género.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, en diversas sentencias sobre desapariciones de mujeres, que se trata de un problema actual de derechos humanos que exige medidas específicas por parte de los Estados para prevenir, investigar y sancionar estos delitos. En consecuencia, ha subrayado que los Estados deben cumplir estas obligaciones a fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, asegurando su acceso a la justicia mediante investigaciones adecuadas y eficaces.

Como señalamos en el capítulo anterior, las desapariciones de mujeres cometidas por particulares afectan directamente el derecho a una vida libre de violencia, que es interdependiente e indivisible respecto de todos los derechos humanos. En particular, existe una relación intrínseca con el derecho al acceso a la justicia, ya que las víctimas tienen derecho a obtener recursos efectivos y adecuados cuando se vulneran sus derechos. En los casos de

desaparición de mujeres, se vulnera su integridad física, psicológica e incluso sexual, y, en algunos casos, también se configuran actos de tortura.

Los casos registrados en la región —cuyas estadísticas fueron presentadas en el primer capítulo— demuestran que muchas de estas desapariciones culminan en feminicidio. Aun cuando la víctima sobrevive, las consecuencias pueden ser igualmente graves, afectando su salud física, mental, sexual y reproductiva, e incluso, en algunos casos, se les niega el derecho al aborto.

Esta situación exige la existencia de un sistema policial, fiscal y judicial que despliegue medidas inmediatas para la localización de las víctimas y evitar que las desapariciones terminen en feminicidio. Para ello, es fundamental implementar procedimientos y protocolos específicos que orienten las investigaciones, teniendo en cuenta las características particulares de este delito. Investigar estas desapariciones con base en estándares diseñados para otros delitos conduce, inevitablemente, a investigaciones ineficaces. Por tanto, es imprescindible contar con protocolos que incluyan indicadores específicos para la investigación de desapariciones de mujeres cometidas por particulares.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la importancia de implementar protocolos con elementos específicos de debida diligencia reforzada para estos casos. Asimismo, ha sostenido que la obligación de investigar recae directamente sobre el Estado. Si bien en estos casos el perpetrador es un particular —a diferencia de las desapariciones forzadas, en las que el autor es un agente estatal—, el Estado incurre en responsabilidad internacional por su omisión, al no prevenir tales hechos. En ese sentido, se configura una complicidad tácita, producto del incumplimiento del deber estatal de prevención en un contexto estructural de violencia de género (Abramovich, 2010, p. 9).

Como mencionamos previamente, la Corte ha establecido que, frente a la existencia de violencia de género, los Estados deben actuar en dos momentos diferenciados. El primero implica la adopción de medidas generales, como políticas públicas y legislación, para prevenir y erradicar la violencia de género. El segundo se refiere a la respuesta específica e inmediata del Estado cuando toma conocimiento de un caso particular de desaparición de una mujer. Es en este segundo momento que se activa de manera especial la responsabilidad estatal, al no actuar con debida diligencia reforzada desde la recepción de la denuncia (Abramovich, 2010, p. 10). Aunque ambos momentos son reconocidos por la Corte, esta investigación se enfoca en

el segundo, es decir, cuando se denuncia la desaparición y las autoridades estatales deben actuar de forma inmediata, eficaz y coordinada para evitar que el hecho derive en feminicidio.

La finalidad de este apartado es identificar los elementos que conforman el estándar de debida diligencia reforzada, los cuales deben ser incorporados en los protocolos de investigación en los casos de desapariciones de mujeres perpetradas por particulares. Para ello, se revisan tres sentencias clave emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares: *González y otras (Campo Algodonero) vs. México* (2009), *Veliz Franco y otros vs. Guatemala* (2014) y *Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala* (2015).

Estas sentencias evidencian la inercia o permisividad de los Estados, cuya inacción genera impunidad estructural. Por ello, la Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial que permite equiparar la responsabilidad del Estado en estos casos con aquella que se establece en las desapariciones forzadas (Carsalade, 2019, p. 78). A partir de estas sentencias, se han definido elementos esenciales de la debida diligencia reforzada que deben integrarse en los protocolos de investigación, garantizando el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, desde la fase inicial del acceso a la justicia.

En primer lugar, se describen las tres sentencias mencionadas, las cuales abordan la problemática regional de las desapariciones de mujeres cometidas por particulares en la última década. El análisis se realizará conforme al orden cronológico de emisión, lo que permitirá identificar el progreso jurisprudencial de la Corte en esta materia, así como los siete elementos que progresivamente ha incorporado como parte del estándar de debida diligencia que deben observar las autoridades estatales. Estos elementos incluyen: (i) la inclusión de la perspectiva de género; (ii) el enfoque interseccional; (iii) la intervención inmediata y búsqueda dentro de las primeras 24 horas; (iv) un sistema adecuado de recepción de denuncias; (v) la presunción de vida; (vi) la capacitación del personal; y (vii) la ausencia de rasgos discriminatorios.

En segundo lugar, se ubican estos elementos dentro de las investigaciones por desapariciones de mujeres, tal como han sido desarrollados en las sentencias indicadas. Posteriormente, se describe brevemente el contenido de cada uno, así como su impacto en el proceso de investigación.

En tercer lugar, se integran los elementos de la debida diligencia en casos de graves violaciones de derechos humanos, junto con los elementos propios de las desapariciones forzadas y los específicos de la debida diligencia reforzada en desapariciones de mujeres cometidas por particulares. Finalmente, se agrupan según las fases de la investigación: (i) la recepción de la denuncia y (ii) las primeras diligencias preliminares, llevadas a cabo por la policía y la fiscalía, así como aquellos elementos que resultan relevantes en ambas etapas. Esta organización es clave para asegurar que los protocolos que adopten los Estados sean efectivos, adecuados y coherentes con cada etapa del proceso investigativo.

La primera sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares se emitió en el año 2009, a través del caso *González y otras vs. México*, también conocido como "Campo Algodonero". Esta decisión representó un cambio significativo al responsabilizar al Estado mexicano por desapariciones de mujeres perpetradas por terceros. Hasta ese momento, las sentencias de la Corte se habían centrado en desapariciones forzadas, es decir, aquellas en las que el Estado era directamente responsable, lo cual constituye un elemento normativo clave en la definición de dicho delito. Sin embargo, en el caso de México, la Corte apartó este requisito para fundamentar la responsabilidad indirecta del Estado por la falta de prevención e investigación adecuada ante actos cometidos por particulares, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como lo vimos en el capítulo anterior.

Con base en dicho razonamiento, la Corte condenó al Estado mexicano por la desaparición y posterior feminicidio de Claudia Ivette González, de 20 años; Esmeralda Herrera Monreal, de 15 años; y Laura Berenice Ramos Monárrez, de 17 años, cuyos cuerpos fueron hallados el 6 de noviembre de 2001 en un campo algodonerero de Ciudad Juárez (Corte IDH, 2009, párr. 122). Atendiendo al contexto y a las condiciones en que fueron encontrados los cadáveres, la Corte concluyó que las jóvenes fueron víctimas de tortura, mutilaciones y violación sexual (Corte IDH, 2009, párr. 124).

Ante la ausencia de pruebas concluyentes, la Corte no declaró comprometido el deber de respeto, dado que no se acreditó que agentes estatales hubieran perpetrado directamente los crímenes. En su lugar, centró el análisis en el deber de garantía, el cual —como se explicó en el capítulo anterior— comprende las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, se

destacó el incumplimiento del deber de investigar con la debida diligencia, tal como lo establece el artículo 7, inciso b), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,

La Corte identificó en Ciudad Juárez un contexto marcado por distintas formas de delincuencia organizada, incluyendo la trata de personas, y destacó que el propio Estado había reconocido la existencia de violencia de género contra las mujeres. Resaltó un patrón sistemático en el que mujeres jóvenes eran secuestradas, mantenidas en cautiverio, y tras días o meses, sus cuerpos eran encontrados en terrenos baldíos con signos de violencia, incluyendo otras violencias como abuso sexual, tortura y mutilaciones (Corte IDH, 2009, párr. 125).

Al examinar el caso, la Corte aplicó lo que podría denominarse la “teoría de los dos momentos”, explicada previamente, según la cual los deberes de prevención e investigación deben evaluarse en dos instancias: el primer momento se refiere a las acciones estatales antes de la desaparición, y el segundo, a las medidas adoptadas antes de la localización de los cuerpos sin vida (Corte IDH, 2009, párr. 250).

Respecto al primer momento, la Corte determinó que la falta de prevención de la desaparición no implica automáticamente la responsabilidad internacional del Estado, ya que, si bien tenía conocimiento del contexto de riesgo para las mujeres en Ciudad Juárez, no se acreditó que conociera un riesgo real e inmediato respecto a las víctimas específicas de este caso (Corte IDH, 2009, párr. 258).

Sin embargo, en relación con el segundo momento —esto es, una vez denunciada la desaparición y antes de la localización de los cuerpos—, cobra especial relevancia la actuación estatal. La reacción del Estado frente a la denuncia constituye un elemento central para evaluar el cumplimiento de sus deberes de prevención e investigación, ya que es en ese instante cuando adquiere conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para una persona identificada (Corte IDH, 2009, párr. 287).

En este marco, la Corte concluyó que, si bien el Estado mexicano no podía prever el riesgo específico en el primer momento, sí incurrió en responsabilidad por la negligencia evidenciada durante la etapa de investigación posterior a la denuncia. En lugar de desplegar diligencias inmediatas, las autoridades incurrieron en demoras injustificadas en la búsqueda e investigación, con respuestas estereotipadas como afirmar que la víctima estaba con su novio

o que “ella se lo buscaba”, o comentarios como que “las muchachas eran muy voladas y se les aventaban a los hombres” (Corte IDH, 2009, párr. 199).

El propio Estado reconoció que no era infrecuente que la policía instara a los familiares a regresar en 48 horas, y que las denuncias iniciales solían ser descartadas por las autoridades de Ciudad Juárez (Corte IDH, 2009, párr. 147). Estas respuestas basadas en estereotipos de género reflejan una forma de violencia institucional ejercida contra las víctimas y sus familias.

En definitiva, la Corte determinó que una de las principales fallas en la protección de mujeres víctimas de violencia se presenta desde el primer contacto con las autoridades tras la denuncia, etapa crucial para asegurar su integridad. La falta de actuación diligente en las primeras horas y días posteriores a la desaparición significó la pérdida de tiempo valioso (Corte IDH, 2009, párr. 284). En este sentido, la Corte señaló que, ante denuncias de desaparición, las autoridades suelen incurrir en dos violaciones: no activar de inmediato mecanismos de búsqueda y, además, descalificar y culpabilizar a las víctimas, considerándolas no merecedoras de protección estatal.

Cabe destacar que la Corte prestó especial atención a la condición socioeconómica y cultural de las víctimas, al reconocer que provenían de familias en situación de pobreza, lo cual profundizaba su vulnerabilidad frente a la violencia de género imperante en ese contexto. Asimismo, señaló cómo esta condición incide en las dificultades para acceder al sistema de justicia (Corte IDH, 2009). Con ello, la Corte reconoce de manera implícita la aplicación del principio de interseccionalidad, cuyo contenido será desarrollado más adelante.

Estas falencias permitieron a la Corte establecer que, en contextos como el analizado, surge un deber de debida diligencia estricta o reforzada frente a denuncias de desaparición de mujeres, especialmente en lo relativo a su búsqueda durante las primeras horas y días (Corte IDH, 2009, párr. 283). Este deber implica la adopción de medidas oportunas para determinar el paradero de las víctimas, partiendo del principio de que debe presumirse que la persona desaparecida está privada de libertad y permanece con vida hasta esclarecer su situación (Corte IDH, 2009, párr. 283).

En consecuencia, la debida diligencia reforzada exige el cumplimiento de ciertos elementos fundamentales: búsqueda inmediata, adopción de medidas eficaces para localizar a las víctimas, presunción de vida e incorporación de una perspectiva de género que permita identificar y desmontar estereotipos que obstaculicen una investigación eficaz.

Con este razonamiento, se abre la posibilidad de exigir al Estado medidas concretas incluso en casos en los que los actos fueron cometidos por particulares. Además, esta sentencia establece dos aspectos fundamentales: por un lado, que la responsabilidad del Estado frente a desapariciones de mujeres cometidas por terceros debe analizarse en dos momentos clave — antes y después de la desaparición—; y por otro, que se delinear por primera vez los principales elementos del estándar de debida diligencia reforzada, a saber: la búsqueda en las primeras horas y días, medidas eficaces para localizar a las víctimas, presunción de vida e incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad.

Esta lógica de la Corte fue aplicada en la sentencia del caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala, dictada en el año 2014, en la cual se analizó la responsabilidad internacional del Estado bajo la teoría de los dos momentos: las obligaciones estatales tanto antes de la desaparición de la persona como después de recibida la denuncia, incorporando además otros elementos relevantes.

En dicha sentencia, se examinó la falta de respuesta eficaz del Estado guatemalteco frente a la denuncia por la desaparición de María Isabel Veliz Franco, de 15 años, así como las posteriores falencias en la investigación de los hechos. La denuncia fue presentada el 17 de diciembre de 2001, a las 16:00 horas, por la madre de la víctima, quien manifestó que el día anterior, 16 de diciembre, su hija había salido de su domicilio a las 8:00 horas con destino a su trabajo y no había regresado. Asimismo, indicó que ese mismo día acudió al almacén donde laboraba su hija y fue informada de que, aproximadamente a las 19:00 horas, un joven se presentó preguntando por María Isabel y que, presuntamente, ambos se retiraron juntos (Corte IDH, 2014, párr. 93). El 18 de diciembre, a las 14:15 horas, agentes policiales encontraron el cuerpo sin vida de María Isabel en un predio baldío, gracias a una llamada anónima (Corte IDH, 2014, párr. 94).

En resumen, María Isabel fue vista por última vez a las 19:00 horas del 16 de diciembre; la denuncia fue presentada a las 16:00 horas del 17 de diciembre; y su cuerpo fue hallado a las 14:15 horas del 18 de diciembre. Más allá de los hechos concretos, la Corte destacó el contexto de violencia de género que atravesaba Guatemala en el año 2001. Los registros permitieron evidenciar una escalada de violencia homicida que afectaba particularmente a mujeres, y que varios de estos actos respondían a razones de género (Corte IDH, 2014, párr. 95). En este

marco, la Corte concluyó que la desaparición y feminicidio de María Isabel ocurrieron en dicho contexto.

Asimismo, en lo que respecta a la actuación estatal, la madre de la víctima indicó que los funcionarios le impidieron formalizar su denuncia, bajo el argumento de que debía esperar entre 24 y 72 horas (Corte IDH, 2014, párr. 94). De este modo, la Corte desarrolló su análisis considerando dos momentos diferenciados en los casos de desapariciones de mujeres: el momento previo y el posterior a la denuncia.

Con base en los hechos y el contexto general de violencia de género, la Corte reiteró —como lo había hecho en el caso Campo Algodonero vs. México— que la sola falta de prevención no genera, por sí misma, responsabilidad internacional del Estado. Esto debido a que, aunque el Estado conocía o debía conocer la existencia de un contexto de violencia sistemática contra mujeres, incluyendo niñas, no se acreditó que tuviera conocimiento de un riesgo real e inmediato para la víctima en el caso concreto (Corte IDH, 2014, párr. 145).

En consecuencia, la Corte descartó la responsabilidad estatal en el primer momento, es decir, antes de la denuncia. No obstante, centró su análisis en el segundo momento: aquel que se inicia con la recepción de la denuncia y abarca las diligencias realizadas a partir de entonces. Fue en este punto donde la Corte desarrolló con mayor profundidad los parámetros para evaluar el cumplimiento del deber de investigar en casos de violencia de género.

En esta línea, se estableció que, dadas las circunstancias particulares y el contexto en el que se inscribe el caso, el Estado adquirió conocimiento de la existencia de un riesgo real e inmediato para María Isabel desde el momento en que se presentó la denuncia. A partir de entonces, surgió un deber reforzado de debida diligencia que exigía una actuación exhaustiva de búsqueda por parte de las autoridades policiales, fiscales y judiciales. La Corte subrayó que dicha actuación debía ser inmediata y efectiva, mediante la adopción de medidas oportunas dirigidas a la localización de la víctima. Asimismo, recalcó la necesidad de contar con procedimientos adecuados para la recepción de denuncias y la obligación de iniciar una investigación efectiva desde las primeras horas (Corte IDH, 2014, párr. 141).

Sin embargo, en el caso concreto, estos elementos no fueron cumplidos. Según lo afirmado por la Corte, tras recibir la denuncia, el Estado no emprendió acción alguna para buscar a María Isabel, investigar los hechos ni prevenir nuevas vulneraciones de derechos. En ese sentido, la

Corte advirtió que, luego de la denuncia por desaparición o secuestro, los Estados deben actuar con prontitud, especialmente durante las primeras horas y días (Corte IDH, 2014, párr. 155).

Además, se evidenció que los estereotipos de género influyeron negativamente en la investigación. Las autoridades culpabilizaron a la víctima y a sus familiares, lo que obstaculizó la apertura de otras líneas investigativas relevantes para esclarecer los hechos e identificar a los responsables. En el expediente constan declaraciones de funcionarios que reflejaban prejuicios sobre el rol social de las mujeres, aludiendo a aspectos como la forma de vestir de María Isabel, su vida social y nocturna, sus creencias religiosas, así como una supuesta falta de vigilancia por parte de su familia (Corte IDH, 2014, párr. 212). Por ello, la Corte concluyó que la investigación del homicidio de María Isabel no se condujo con una perspectiva de género adecuada, en contravención a las obligaciones específicas establecidas en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará (Corte IDH, 2014, párr. 216).

Esta sentencia refleja una evolución en la jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto al análisis de la responsabilidad estatal por actos cometidos por particulares, y sobre el modo en que los Estados deben cumplir con sus obligaciones de prevención e investigación. En esta línea, se refuerza la teoría de los dos momentos, siendo de particular interés el segundo: aquel que se activa tras la denuncia de desaparición y que está directamente relacionado con el deber de investigar.

Respecto a esta obligación, la Corte reitera y refuerza el estándar de debida diligencia. Como se había señalado en el caso Campo Algodonero vs. México en el año 2009, allí se delinearon los elementos iniciales de dicho estándar. En el caso Veliz Franco vs. Guatemala, se incorporaron elementos adicionales, como la exigencia de diligencias exhaustivas por parte de las autoridades competentes para la localización de las víctimas, y la adopción de medidas urgentes y pertinentes orientadas a determinar su paradero. Asimismo, se subraya la importancia de establecer procedimientos eficaces para la recepción de denuncias y asegurar que estas deriven en una investigación efectiva desde las primeras horas.

Un año después, en 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una nueva sentencia contra Guatemala por la desaparición y posterior muerte de Claudina Isabel Velásquez Paiz. En este caso, se determinó que el Estado violó su deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la vida, a la integridad personal y a las garantías judiciales de la víctima. Estas violaciones también se produjeron en relación con las obligaciones establecidas

en el artículo 7, inciso b), de la Convención de Belém do Pará, que impone a los Estados el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra las mujeres.

Al igual que en casos anteriores, los hechos ocurrieron en un contexto de creciente violencia homicida contra las mujeres en Guatemala, donde las denuncias eran habitualmente desestimadas. Los investigadores desacreditaban a las víctimas, atribuyéndoles responsabilidad por su vestimenta, estilo de vida, relaciones personales o vida sexual (Corte IDH, 2015, párr. 212), lo que favorecía la impunidad.

En este contexto, Claudina Velásquez, estudiante universitaria de 19 años, salió de su casa acompañada de su hermano alrededor de las 8:30 a.m. del 12 de agosto de 2005 rumbo a la universidad. Más tarde, se comunicó con sus familiares para informarles que se encontraba en una fiesta. La última llamada que recibieron de ella fue cerca de las 11:45 p.m., tras lo cual se perdió todo contacto. Alarmados por una advertencia directa en su domicilio sobre un posible peligro, sus padres iniciaron su búsqueda alrededor de las 2:00 a.m. del 13 de agosto (Corte IDH, 2015, párr. 53).

A las 2:50 a.m., llamaron a la Policía Nacional Civil, pero los agentes indicaron que debían esperar al menos 24 horas para reportarla como desaparecida. La denuncia escrita fue finalmente recibida a las 8:30 a.m. Para entonces, a las 5:00 a.m., el Cuerpo Voluntario de Bomberos ya había encontrado el cuerpo sin vida de Claudina, con una herida de bala en la frente, rastros de sangre en la ropa, posibles signos de violencia sexual y múltiples lesiones corporales (Corte IDH, 2015, párr. 53).

Los padres de Claudina se enteraron del hallazgo del cadáver gracias a una llamada de un conocido, quien les informó que en la morgue del Servicio Médico Forense se encontraba un cuerpo no identificado con las características de su hija (Corte IDH, 2015, párr. 55). Estos hechos evidenciaron que ni la Policía Nacional ni el Ministerio Público actuaron frente a las denuncias presentadas por la familia. La investigación penal no se inició a raíz de la desaparición, sino únicamente tras el hallazgo del cuerpo sin vida.

Ante estos hechos, la Corte concluyó que el Estado guatemalteco incurrió en responsabilidad internacional por los delitos cometidos por particulares, aplicando nuevamente la teoría de los dos momentos: antes y después de la desaparición. Al ser esta la tercera vez que se recurre a

este enfoque, la Corte estableció un precedente importante respecto al análisis del cumplimiento del deber de debida diligencia reforzada.

Respecto al primer momento —previo a la desaparición—, si bien el Estado había implementado algunas medidas frente a la violencia de género, estas fueron consideradas insuficientes (Corte IDH, 2015, párr. 120). En cuanto al segundo momento —posterior a la denuncia, pero antes del hallazgo del cuerpo—, la Corte consideró que el Estado ya tenía conocimiento de que Claudina se encontraba en una situación de riesgo real e inmediato de sufrir agresiones sexuales, tratos crueles o incluso la muerte (Corte IDH, 2015, párr. 121). Por tanto, surgía una obligación de actuar con una diligencia estricta, lo que implicaba desplegar acciones de búsqueda exhaustivas e inmediatas desde las primeras horas. Además, las autoridades debían actuar bajo el principio de presunción de vida hasta esclarecer la suerte de la víctima (Corte IDH, 2015, párr. 122).

Sin embargo, estos estándares no fueron cumplidos. La Corte determinó que el Estado no demostró haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que los agentes policiales y fiscales contaran con la capacitación, sensibilidad y disposición para recibir denuncias de desaparición en contextos de violencia de género, ni que tuvieran la capacidad para responder de forma inmediata y eficaz. En consecuencia, se concluyó que las autoridades guatemaltecas no actuaron con la diligencia debida requerida para prevenir la muerte y las agresiones que sufrió Claudina Velásquez.

Este fallo permitió a la Corte reforzar los elementos del estándar de debida diligencia reforzada en los casos de desapariciones de mujeres, haciendo énfasis en la necesidad de contar con personal capacitado con enfoque de género (Corte IDH, 2015, párr. 146), establecer sistemas adecuados para la recepción de denuncias, y asegurar una búsqueda inmediata dentro de las primeras 24 horas, orientada bajo el principio de presunción de vida.

En suma, de estas sentencias se desprende que los Estados tienen una responsabilidad diferenciada frente a las obligaciones de prevención e investigación en los casos de desaparición de mujeres, la cual se manifiesta en dos momentos específicos: antes de la desaparición, en relación con las medidas preventivas que deben adoptarse; y después de la desaparición, cuando se tiene conocimiento del hecho y se activa la obligación de búsqueda. Especialmente en este segundo momento, al recibir la denuncia, el Estado debe actuar

conforme al estándar de debida diligencia reforzada, lo que implica iniciar una investigación inmediata, exhaustiva y con perspectiva de género.

De acuerdo con estas sentencias de la Corte IDH, estos elementos son siete: 1) la inclusión de la perspectiva de género; 2) enfoque de interseccionalidad; 3) intervención inmediata y búsqueda dentro de las 24 horas; 4) presunción de vida; 5) personal capacitado; 6) procesos de recepción de denuncias adecuadas; y, 7) ausencia de sesgos discriminatorios.

El primer elemento es la incorporación de la perspectiva de género en las investigaciones. Este enfoque debe estar presente de manera transversal en todas las etapas del proceso, aunque adquiere especial relevancia en la fase inicial, cuando se recibe la denuncia y se deben ejecutar las primeras diligencias urgentes para localizar a la víctima. En esta etapa, las autoridades deben reconocer que las mujeres desaparecidas enfrentan un riesgo real e inmediato de ser víctimas de violencia sexual, tratos degradantes o incluso de ser asesinadas, tal como se evidenció en las tres sentencias previamente analizadas. En este contexto, se activa un deber de debida diligencia estricta, lo cual implica que las estrategias de búsqueda e investigación deben considerar expresamente el hecho de que la persona desaparecida es una mujer. Esto hace indispensable la aplicación de una perspectiva de género en todas las actuaciones estatales (OEA, 2018, p. 8).

Asimismo, este enfoque exige eliminar los estereotipos de género desde el inicio del procedimiento, con el fin de evitar barreras que dificulten tanto la recepción de la denuncia como la realización de diligencias urgentes. La erradicación de estos prejuicios es fundamental, ya que —como lo ha señalado la Corte IDH— los estereotipos afectan gravemente el desarrollo y la imparcialidad de la investigación penal (Larrauri, 2003), desde la etapa de denuncia hasta las actuaciones dirigidas a encontrar a la víctima.

Estos estereotipos no solo debilitan la eficacia de las investigaciones, sino que además constituyen una grave amenaza a la garantía de imparcialidad, vulnerando directamente el derecho de las víctimas y sus familiares al acceso efectivo a la justicia (Larrauri, 2003; Clérico, 2018). A su vez, refuerzan prácticas revictimizantes, perpetúan la discriminación estructural y deterioran la confianza en las instituciones de justicia (Cook, 2014).

Por ello, garantizar procesos libres de estereotipos es esencial para proteger los derechos fundamentales de las víctimas, evitar su revictimización y consolidar un sistema de justicia con

enfoque de género (Cook, 2014). Este compromiso debe traducirse en protocolos claros y en la capacitación continua de las autoridades, de modo que se erradiquen todos los sesgos que obstaculicen la búsqueda de la verdad y el acceso a la justicia.

A ello se debe añadir la aplicación de un enfoque de interseccionalidad. Aunque la Corte Interamericana de Derechos Humanos no lo ha mencionado de forma expresa, este enfoque puede inferirse del análisis contextual que realiza, al referirse a la violencia estructural que enfrentan las mujeres, quienes no solo sufren discriminación por razones de género, sino que además suelen pertenecer a sectores socioeconómicamente vulnerables. Estos factores deben ser considerados de manera integral en los procesos de investigación (OEA, 2018).

En ese sentido, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará ha indicado que este enfoque se encuentra establecido en el artículo 9 de la Convención Belém do Pará al señalar que ciertas características de las mujeres, como ser indígenas, afrodescendientes, vivir con alguna discapacidad, profesar determinada religión, pertenecer a un grupo étnico específico, tener una orientación sexual o identidad de género diversa, ser migrante, la edad, entre otras, pueden incrementar su exposición a diversas formas de violencia. Por ello, el Comité ha enfatizado que las causas de la desaparición de mujeres y niñas deben ser analizadas desde una perspectiva interseccional (OEA, 2018, p. 3). Las investigaciones, por tanto, deben tomar en cuenta estos factores de vulnerabilidad para abordar de forma adecuada la complejidad de cada caso, desde la recepción de la denuncia, la investigación y la sanción correspondiente.

La relevancia de este enfoque exige su incorporación en las investigaciones sobre desapariciones de mujeres. En ese sentido, la interseccionalidad, junto con la perspectiva de género, constituye un componente esencial para asegurar que las medidas adoptadas no solo sean eficaces, sino también oportunas y adaptadas al contexto específico de cada víctima. Solo así es posible garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la justicia en condiciones reales de igualdad.

En tercer lugar, tanto la perspectiva de género como el enfoque de interseccionalidad exigen que las investigaciones se lleven a cabo libres de todo rasgo discriminatorio. Este elemento tiene un alcance amplio, ya que no solo prohíbe la utilización de estereotipos de género que afectan negativamente el desarrollo de las investigaciones por desaparición de mujeres, sino

que también impone la obligación de reconocer y abordar la discriminación estructural que enfrentan las mujeres en diversas esferas de su vida.

Este concepto ha sido recogido en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, donde se define la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en ámbitos como el político, económico, social, cultural y civil, entre otros.

Eliminar los rasgos discriminatorios en las investigaciones implica ir más allá de los estereotipos, considerando las múltiples formas de discriminación estructural que afectan a las mujeres. Solo así es posible adoptar medidas que sean realmente justas, eficaces y sensibles al contexto, garantizando así el acceso a la justicia en condiciones de igualdad (OEA, 2018).

Este enfoque también debe complementarse con lo establecido en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por tanto, este tercer elemento incluye una prohibición amplia de toda forma de discriminación, la cual debe ser observada durante las investigaciones de desapariciones de mujeres cometidas por particulares. Este principio asegura que las autoridades actúen sin prejuicios y consideren de forma integral los factores que puedan agravar la vulnerabilidad de las víctimas, promoviendo así una búsqueda de justicia más equitativa y respetuosa de los derechos humanos.

En cuarto lugar, las investigaciones deben llevarse a cabo de manera inmediata, y la búsqueda debe iniciarse dentro de las primeras 24 horas desde que se reporta la desaparición. En las sentencias previamente analizadas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática al señalar que las diligencias de búsqueda deben desplegarse con de manera inmediata y urgente durante las primeras horas y días, subrayando así la importancia de actuar sin dilaciones para prevenir la comisión de otros delitos graves contra las mujeres. Como se expuso en el primer capítulo, las desapariciones de mujeres suelen estar estrechamente vinculadas con

otras formas de violencia, como la violencia sexual o el feminicidio. Por ello, las primeras 24 horas resultan determinantes para la protección de la vida e integridad de las víctimas.

Asimismo, estas diligencias no solo deben ser inmediatas, sino también oportunas, lo que implica que deben ser efectivas en términos reales, es decir, deben tener como propósito genuino la localización y protección de la víctima. En ese sentido, se proscribe la adopción de medidas meramente formales o simbólicas que aparenten diligencia sin contribuir efectivamente a los fines de la investigación (Corte IDH, 2019).

El quinto elemento consiste en la existencia de un sistema adecuado para la recepción de denuncias. Las tres sentencias previamente analizadas evidencian la ausencia de procedimientos efectivos al momento de recepcionar denuncias por desaparición de mujeres. En consecuencia, la Corte ha subrayado la obligación de los Estados de implementar mecanismos de denuncia accesibles y eficaces, que garanticen el acceso real a la justicia de las víctimas y sus familiares (Corte IDH, 2009; Corte IDH, 2014; Corte IDH, 2015).

Dichos mecanismos deben articularse con los tres primeros elementos del estándar: el enfoque de género, la perspectiva de interseccionalidad y la prohibición de toda forma de discriminación. Solo así se podrá asegurar que el proceso de denuncia no reproduzca prácticas revictimizantes ni obstaculice el inicio de diligencias urgentes.

Este quinto elemento está estrechamente vinculado con el sexto elemento, referido a la capacitación del personal encargado de recibir las denuncias e investigar los casos, sean estos agentes policiales o fiscales. Dicho personal debe contar con formación específica en los enfoques mencionados, lo que les permitirá comprender la desaparición de mujeres no solo como un delito penal, sino como una grave vulneración de derechos humanos. La capacitación permanente constituye, por tanto, una garantía clave para la aplicación efectiva del estándar de debida diligencia reforzada.

En cuanto al séptimo elemento, la Corte ha establecido en todos los casos que las investigaciones deben orientarse bajo el principio de presunción de vida, desde el momento mismo de la denuncia (Corte IDH, 2009). Este principio ha sido afirmado como respuesta al patrón identificado en los casos analizados, en los que tanto la policía y fiscales solo iniciaron diligencias sustantivas una vez que las víctimas fueron halladas sin vida.

Tal actuación es contraria a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, que demandan una respuesta inmediata y efectiva desde el conocimiento del riesgo, a fin de garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Por ello, la presunción de vida no es solo un principio orientador, sino un imperativo que debe regir todas las actuaciones del Estado desde la recepción de la denuncia.

En este contexto, puede afirmarse que el estándar de la debida diligencia puede compararse con la estructura de una cebolla, compuesta por capas que representan distintos elementos, cuya aplicación depende de las particularidades de cada caso. Por ejemplo, en situaciones como la desaparición de mujeres en contextos de violencia de género, se requiere incorporar elementos específicos que podrían no ser necesarios en otros tipos de casos.

Tal como se planteó al inicio de este capítulo, este estándar se construye en tres niveles complementarios. El primer nivel está constituido por los elementos exigidos en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos, tales como la oficiosidad, la actuación inmediata, la competencia técnica, la independencia e imparcialidad de los órganos encargados, y la exhaustividad en el desarrollo de las diligencias.

El segundo nivel corresponde a los elementos aplicables en casos de desaparición forzada, entre los que se incluyen: la búsqueda efectiva y localización de la víctima, la identificación de todos los responsables, el esclarecimiento integral de los hechos, el uso de todos los medios disponibles, la consideración del contexto y las particularidades del caso, la evaluación de distintas líneas de investigación o hipótesis y la participación activa de los familiares.

Finalmente, el tercer nivel está conformado por los elementos adicionales que se desprenden de las sentencias analizadas sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares, los cuales refuerzan el estándar general. Estos son: la incorporación de la perspectiva de género, el enfoque interseccional, la intervención inmediata y búsqueda dentro de las primeras 24 horas, la presunción de vida, la existencia de personal capacitado, la implementación de mecanismos adecuados para la recepción de denuncias, y la eliminación de sesgos discriminatorios.

Estos elementos pueden agruparse teniendo en cuenta las distintas etapas de la investigación, así como aquellos que tienen un carácter transversal a ambas. De acuerdo con las fases del proceso, podemos dividir los elementos en dos momentos clave: la etapa inicial, que

corresponde a la recepción de la denuncia, y la etapa posterior, que se refiere a las diligencias realizadas durante la búsqueda de las mujeres desaparecidas.

En el primer momento, es decir, cuando se reciben las denuncias, los elementos que deben aplicarse de manera obligatoria son: la oficiosidad, la oportunidad inmediata, la independencia e imparcialidad, y la existencia de procesos adecuados para la recepción de denuncias.

En el segundo momento, correspondiente a las diligencias para el hallazgo de las víctimas, los elementos clave son: intervención inmediata dentro de las primeras 24 horas, exhaustividad en la investigación, localización de la víctima, identificación de todos los responsables, utilización de todos los medios disponibles, consideración de los contextos particulares, evaluación de distintas hipótesis, y la presunción de vida.

Por último, los elementos transversales a ambas etapas son: la inclusión de la perspectiva de género, el enfoque interseccional, la formación y capacitación del personal encargado y la ausencia de sesgos discriminatorios.

El orden y la clasificación de estos elementos según las etapas de la investigación permiten que los protocolos de actuación de los funcionarios públicos en los casos de desaparición de mujeres tengan orden y cumplan su propósito de garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, así como asegurar su acceso a la justicia. Este enfoque también facilita que los Estados cumplan con su obligación de garantizar los derechos humanos, evitando así responsabilidades por el incumplimiento de sus deberes internacionales.

Por lo tanto, es esencial que los Estados integren estos elementos en los protocolos de actuación de los funcionarios públicos cuando investigan estos casos. Esta integración no solo constituye una buena práctica, sino una obligación internacional, tal como se detalló en el capítulo anterior al desarrollar el contenido del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso a la justicia.

De acuerdo con lo mencionado al inicio de este capítulo, el Perú, en su compromiso con las obligaciones internacionales, ha implementado dos protocolos de actuación para guiar tanto a la Policía Nacional como al Ministerio Público. La Policía Nacional operaba bajo el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición, cuyo objetivo era establecer procedimientos para una respuesta coordinada y eficaz ante desapariciones de personas en situaciones

vulnerables. No obstante, este protocolo fue derogado en octubre del año 2024, y en su lugar se incorporaron modificaciones al Decreto Legislativo N.º 1428 y su Reglamento, que regulan el sistema de atención a las desapariciones de mujeres.

Por su parte, el Ministerio Público no cuenta con un protocolo específico para las desapariciones de mujeres, pero sí con el Protocolo para la Investigación de los Delitos de Femicidio desde la Perspectiva de Género, el cual se complementa con la Directiva de Actuación del Ministerio Público en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género.

Si bien el Estado peruano ha avanzado en la implementación de protocolos y modificaciones a su normativa para guiar las investigaciones sobre violencia de género, cumpliendo así con sus obligaciones internacionales, estos protocolos presentan deficiencias significativas en relación con los elementos de la debida diligencia reforzada establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus principales sentencias sobre la materia.

En el siguiente apartado, se detalla el contenido de los protocolos mencionados, así como las recientes modificaciones al reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, para evidenciar las incongruencias con los elementos de la debida diligencia reforzada que la Corte ha establecido. Esta discrepancia configura una responsabilidad internacional del Perú por no incorporar en su legislación los estándares dictados por la Corte. Esta afirmación se argumenta más a fondo en el siguiente capítulo, donde se identifican específicamente los elementos de la debida diligencia que no se cumplen en los protocolos y modificaciones sobre desapariciones de mujeres.

Como adelanto de este problema, podemos señalar que una de las principales dificultades radica en los elementos necesarios para activar las alertas interinstitucionales. Por ejemplo, en el protocolo derogado de la Policía Nacional del Perú, se exigía la verificación documentada de la existencia de violencia de género para activar la alerta de emergencia. Lo mismo ocurre con la modificación actual del Decreto Legislativo N.º 1428 mediante la Ley N.º 32305, que establece la necesidad de verificar la existencia de violencia de género antes de activar la Alerta Amber.

Es decir, estas disposiciones no se aplican de manera general en los casos de desapariciones de mujeres, sino que están condicionadas a la verificación previa de que la mujer haya sido víctima de violencia. Además, al evaluar esta situación, existe un margen de discrecionalidad por parte

de la autoridad policial que recibe la denuncia, quien debe determinar si la persona desaparecida forma parte de un grupo en situación de especial vulnerabilidad y si corresponde activar una alerta. Exigir la verificación y documentación para calificar un caso de desaparición de una mujer como de alto riesgo puede retrasar la protección adecuada, oportuna y efectiva de la víctima.

En un contexto caracterizado por altos niveles de discriminación estructural y violencia de género, como es el caso del Perú, resulta inapropiado limitar el acceso de las mujeres al sistema de protección reforzada y a la búsqueda de personas desaparecidas, condicionándolo a la documentación y verificación burocrática de una situación de riesgo y violencia previa. Esta situación se ve agravada por las alarmantes estadísticas de la Defensoría del Pueblo, que, como se señaló en el primer capítulo, muestran un aumento preocupante de los casos de desapariciones de mujeres desde 2021, tanto en el Perú como en la región. Este incumplimiento de los estándares de debida diligencia refuerza la vulneración del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres y perpetúa la impunidad, como se evidenció en el caso de Sheyla Córdor Torres, cuyo feminicidio será analizado en el siguiente capítulo.

En este sentido, tanto el Protocolo Interinstitucional de la Policía Nacional que fue derogado y las actuales modificaciones al reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 resultan incompatibles con el estándar de debida diligencia reforzada desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se ha explicado en el apartado anterior, que exige medidas exhaustivas e inmediatas, incluyendo la activación de acciones dentro de las primeras 24 horas.

En cuanto al Ministerio Público, este cuenta con el Protocolo para la Investigación de los Delitos de Feminicidio desde la Perspectiva de Género y la Directiva de Actuación del Ministerio Público en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género. Ambos documentos están diseñados para orientar la investigación y el proceso penal en casos de feminicidio y otros delitos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por fortalecer las directrices para abordar adecuadamente estos delitos, ninguno de estos protocolos aborda explícitamente la desaparición de mujeres cometida por particulares.

El Protocolo para la Investigación del Feminicidio se centra principalmente en el supuesto fáctico que surge tras el hallazgo del cadáver de la víctima. Apenas se menciona la desaparición

o incomunicación de la víctima, y dichas menciones no están acompañadas de pautas específicas y detalladas dentro del protocolo. Además, no se contempla la relación entre la desaparición de mujeres y el feminicidio como un escenario que requiera directrices particulares (Defensoría del Pueblo, 2023, p.22).

Este enfoque es problemático porque omite las fases esenciales de la investigación previas al hallazgo del cuerpo, las cuales recaen bajo la responsabilidad de la Policía Nacional. Esto va en contra de las directrices establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subraya la necesidad de cooperación inmediata entre la policía y el Ministerio Público, siguiendo el principio de presunción de vida y utilizando todos los medios disponibles para localizar a las mujeres desaparecidas.

Por lo tanto, estos protocolos y modificaciones no cumplen con la obligación de garantizar los derechos humanos mediante recursos efectivos que aseguren el acceso a la justicia de las víctimas. En particular, no cumplen con la obligación de aplicar la debida diligencia reforzada en las investigaciones de desapariciones de mujeres, tal como lo establece la Corte en sus sentencias.

En el siguiente capítulo, se llevará a cabo un análisis detallado de los elementos específicos que el Estado peruano no cumple en los protocolos destinados a la investigación de desapariciones de mujeres. Este análisis es esencial para identificar las deficiencias que impiden la localización oportuna de las víctimas y prevenir feminicidios.

El objetivo es establecer las bases para mejorar el próximo protocolo interinstitucional de la Policía Nacional del Perú, que actualmente está en proceso de desarrollo, así como para perfeccionar los protocolos vigentes del Ministerio Público. Ambos deben incorporar los elementos de la debida diligencia reforzada. Estos estándares no solo responden a las obligaciones derivadas de tratados internacionales, sino que también están respaldados por principios morales y filosóficos, como la dignidad de las mujeres y la justicia. Tales principios han sido fundamentales en la creación de instrumentos internacionales que imponen a los Estados la obligación de garantizar los derechos humanos mediante acciones efectivas, que incluyen la investigación diligente de las desapariciones.

### **3. REFORZAMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN EN CASOS DE DESAPARICIÓN DE MUJERES, EN CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA**

Como mencionamos en el capítulo anterior, garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso a la justicia requiere que los Estados cumplan con su deber de investigar de manera adecuada las violaciones a sus derechos humanos. Esto no solo implica adoptar medidas de prevención, sino también implementar acciones de investigación, siendo ambas de igual importancia. Estas acciones deben ajustarse al estándar de debida diligencia reforzada, dado que ocurren en un contexto de violencia de género.

Por ello, como se ha expuesto previamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que la debida diligencia adquiere un carácter reforzado cuando los Estados reciben denuncias por desapariciones de mujeres, dado que estas constituyen una manifestación de violencia de género. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de llevar a cabo una investigación que incluya acciones inmediatas y eficaces para localizar a las víctimas.

Dicha investigación debe regirse por los indicadores establecidos por la Corte en sus tres sentencias sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares, que se desarrollaron en el capítulo anterior. Para que las y los funcionarios policiales y fiscales puedan aplicar estos indicadores de manera efectiva, es necesario que estén integrados en un protocolo de investigación que oriente su actuación (Amador, 2019, p.71; Hernández y Hernández, 2024). Además, resulta fundamental que la ciudadanía conozca de forma transparente las funciones de las autoridades encargadas de recepcionar las denuncias e investigar. Ya que contribuye a fortalecer la legitimidad institucional en la protección de los derechos humanos.

Por este motivo, es crucial la existencia de protocolos que incluyan tanto los indicadores desarrollados por la Corte IDH como otros procedimientos específicos de las ciencias de la investigación criminal (Amador, 2019, p.71). Esto no solo busca evitar que las desapariciones culminen en feminicidios, sino también garantizar la certeza técnica en el desarrollo de las investigaciones y minimizar los márgenes de discrecionalidad para promover la protección de los derechos humanos (Torres, 2013, p. 2).

En esa línea, la Corte IDH ha señalado la conveniencia de que los Estados adopten medidas especializadas, como la implementación de protocolos específicos de investigación, a fin de que las autoridades actúen de manera coordinada y cumplan con la debida diligencia (Comisión IDH, 2013, p. 111). No obstante, esta obligación no solo nace de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sino que existen dos valores universales que fundamentan el cumplimiento de la debida diligencia reforzada como es la dignidad de las mujeres y la justicia. Los cuales de igual manera fundamentan la creación de protocolos de investigación para los casos de violencia de género.

En ese contexto, para cumplir con estas obligaciones en el Perú se adoptó el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición, con el propósito de recibir denuncias, investigar, buscar y localizar a las personas desaparecidas, así como de emplear tecnologías para la organización y difusión de información. El cual fue derogado en el mes de octubre del año 2024 con el objetivo de mejorar los procedimientos de búsqueda en los casos de desapariciones de mujeres. Pero, hasta el mes de abril del año 2025 no se ha publicado un nuevo protocolo.

Por su parte, el Ministerio Público adoptó el Protocolo para la Investigación de los Delitos de Femicidio desde la Perspectiva de Género y la Directiva de Actuación del Ministerio Público en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, ambos protocolos presentan deficiencias que se traducen en el incumplimiento de los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares por razones de género.

En vista de lo anterior, el objetivo de este capítulo es exponer las deficiencias de los protocolos a la luz de los indicadores señalados por la Corte y su impacto en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y en su acceso a la justicia. Ello bajo la premisa de que los Estados tienen la obligación de tutelar individualmente los derechos de las mujeres, así como la responsabilidad de garantizar estos derechos a través de la debida diligencia reforzada.

Por ello, en una primera parte, explicamos que la obligación de establecer protocolos efectivos que cumplan con los estándares de la debida diligencia reforzada no solo se deriva de la responsabilidad de garantizar los derechos de las mujeres y su derecho a una vida libre de

violencia mediante el acceso a la justicia. También responde a dos valores universales: la dignidad de las mujeres y la justicia. Estos valores no solo motivan la creación de organismos internacionales que velan por la seguridad y la paz, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos sino también las obligaciones estatales en esta materia para lograr tal fin.

En segundo lugar, analizamos cómo las fallas operativas en ambos protocolos impactan en la recepción de denuncias por desapariciones de mujeres y en el desarrollo de las investigaciones preliminares. Este análisis permitirá contrastar los puntos de los protocolos que son contrarios o inexistentes en relación con los indicadores derivados del estándar de la debida diligencia reforzada en los casos de desapariciones de mujeres por razones de género, según lo desarrollado en el capítulo anterior.

Por último, proponemos algunos elementos adicionales para mejorar la efectividad de las investigaciones sobre desapariciones de mujeres, garantizando así su derecho a una vida libre de violencia. Entre estos elementos se encuentran: la flexibilidad en la competencia material y territorial, y la coordinación interinstitucional, no solo entre la Policía Nacional del Perú, sino también dentro del propio Ministerio Público.

Asimismo, para comprender la magnitud del problema relacionado con la falta de inclusión de los elementos de la debida diligencia reforzada y la rigidez competencial de los operadores de justicia, se analiza el caso de Sheyla Cóndor Torres. Cuyo feminicidio evidencia las fallas que se expondrán a continuación, así como la urgente necesidad de fortalecer los protocolos de investigación en casos de desapariciones de mujeres y erradicar los estereotipos de género.

### **3.1. FUNDAMENTOS UNIVERSALES PARA LA CREACIÓN DE PROTOCOLOS DE INVESTIGACIÓN PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

La importancia de cumplir con el deber de debida diligencia reforzada en casos de desaparición de mujeres cometida por particulares en un contexto de violencia de género no se limita al temor estatal de incurrir en responsabilidad internacional en materia de derechos humanos por el incumplimiento de sus obligaciones de garantía y respeto, conforme al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como se analizó en el segundo capítulo.

Este deber encuentra su fundamento en dos principios éticos universales esenciales, ampliamente reconocidos en los principales instrumentos de derechos humanos y que son la

base de los tratados internacionales en la materia: la dignidad humana y la justicia. Estos principios no solo configuran obligaciones para los Estados, sino que constituyen los cimientos éticos universales de la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y los tratados internacionales en derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

El vínculo entre el cumplimiento del deber de debida diligencia reforzada en las investigaciones por desapariciones de mujeres cometidas por particulares en un contexto de violencia de género y los principios de dignidad humana y justicia radica en la obligación estatal de garantizar que todas las personas puedan desarrollar su proyecto de vida con autonomía y libertad. Para ello, los Estados deben eliminar las condiciones que imposibiliten el ejercicio de este, como la violencia. En este sentido, el cumplimiento de la debida diligencia reforzada no solo responde a obligaciones legales, sino que refleja el compromiso ético de los Estados con el respeto a la dignidad y la justicia, pilares fundamentales de los derechos humanos.

La situación de violencia que enfrentan las mujeres, tal como se ha desarrollado en el primer capítulo, exige que el Estado aborde y erradique la discriminación estructural manifestada a través de la violencia de género, en reconocimiento de una deuda histórica y en aras de la justicia. La obligación estatal de proteger y garantizar las libertades fundamentales de las mujeres implica asegurarles una vida libre de violencia. Este derecho se materializa en el acceso a mecanismos efectivos de justicia, que deben incluir medidas reforzadas en respuesta a la situación de discriminación estructural que ellas enfrentan, como se detalló en el capítulo anterior.

Así, el fundamento de la obligación estatal de implementar medidas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia —como la creación de protocolos efectivos para la búsqueda y localización de mujeres desaparecidas— reside en los principios de dignidad humana y justicia.

Estos valores, además, sustentan éticamente el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum, quienes proponen una visión de derechos humanos centrada en la libertad y el bienestar de las personas. Este enfoque sostiene que el bienestar no se limita al acceso a recursos o derechos formales, sino que se basa en la capacidad de los individuos

para alcanzar sus potencialidades y vivir con dignidad (Sen, 2006, 2007). En este sentido, los Estados deben promover condiciones justas que posibiliten la autonomía y la vida digna.

Este apartado tiene como objetivo explicar que la obligación de crear protocolos efectivos de investigación en casos de desaparición de mujeres cometida por particulares en un contexto de violencia de género, bajo el estándar de debida diligencia reforzada, se fundamenta no solo en el marco normativo mencionado en el segundo capítulo —que comprende las obligaciones estatales de garantizar y respetar los derechos humanos y el derecho a una vida libre de violencia—, sino también en principios fundamentales como la dignidad humana y la justicia.

Para ello, en primer lugar, se desarrollan los conceptos de dignidad y justicia como valores éticos universales que subyacen a las obligaciones estatales para proteger a las mujeres. En segundo lugar, se detalla la incorporación de la dignidad humana y la justicia como principios en el ámbito internacional, que constituyen el núcleo de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Posteriormente, se expone el concepto de una dignidad específica para las mujeres, en razón del contexto de violencia que enfrentan, y cómo esto ha influido en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

Finalmente, se analiza el impacto de estos principios en las obligaciones estatales de implementar medidas para proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, en particular el derecho a una vida libre de violencia mediante un acceso adecuado a la justicia, lo cual sustenta la creación de protocolos de investigación en casos de violencia de género.

Por otro lado, estos principios que guían el marco internacional de los derechos humanos se fortalecen mediante el enfoque de las capacidades, que va más allá de la protección legal y el reconocimiento formal de derechos, promoviendo políticas inclusivas que permiten a las personas tomar decisiones autónomas sobre sus vidas y ejercer sus derechos en entornos seguros, libres de discriminación y con la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia.

De este modo, el objetivo es analizar cómo el enfoque de las capacidades contribuye a fundamentar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a un acceso efectivo a la justicia, respaldando así la creación de protocolos de investigación en casos de desaparición de mujeres. Este enfoque, centrado en la libertad efectiva de las personas para llevar una vida que valoren, permite justificar la necesidad de protocolos que reconozcan la particular vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en estas circunstancias.

En este sentido, primero se expone en qué consiste el enfoque de las capacidades propuesto por Amartya Sen, con énfasis en la categoría de "vida buena". En segundo lugar, se presenta el modo en que este enfoque se complementa con los planteamientos de Martha Nussbaum. Finalmente, se desarrollan las características de una concepción del derecho a una vida libre de violencia y acceso a la justicia basada en la categoría de "vida buena", subrayando su relevancia para legitimar la creación de protocolos efectivos de investigación en casos de desapariciones de mujeres.

### **3.1.1. LA DIGNIDAD DE LAS MUJERES Y LA JUSTICIA COMO FUNDAMENTOS PARA LA CREACIÓN DE PROTOCOLOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**

La dignidad humana y la justicia son valores éticos y filosóficos que se encuentran consagrados en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. La dignidad humana, en particular, ha experimentado un desarrollo dinámico a lo largo de distintas épocas, dando lugar a una pretensión universalista que sostiene que cada individuo es titular de ciertos bienes fundamentales (Adugelo, 2010, p. 67), los cuales exigen respeto y garantías esenciales. De este modo, se manifiesta como un principio de humanidad (Agudelo, 2010, p. 210) que legitima la intervención de los Estados.

En el ámbito de la justicia, este concepto se entiende como fundamental para lograr una convivencia armónica y un bienestar colectivo. Se enfatiza la importancia de ofrecer un trato equitativo, tanto a las personas en igualdad de condiciones como a aquellas que enfrentan desigualdades. Así, la justicia se establece como un referente esencial en la creación de normas legales, al tiempo que busca garantizar la conformidad de los ciudadanos con estas regulaciones para promover un comportamiento justo (Agudelo, 2010, p. 157).

Sin embargo, no siempre han sido utilizados como base para la formulación de estos derechos. Su relevancia aumentó considerablemente tras las atrocidades del totalitarismo vividas durante las Guerras Mundiales (Menke y Pollman, 2010, p. 142). Ante la urgente necesidad de preservar la paz y la seguridad internacional, estos principios fueron adoptados como fundamento normativo en la creación de organismos internacionales con el propósito de prevenir la violación de estos derechos universales.

Por ello, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en su preámbulo, reafirma la fe en los derechos fundamentales, la dignidad y la creación de condiciones para mantener la justicia (1945). Por otro lado, la Carta de la Organización de los Estados Americanos también

destaca la justicia como una condición necesaria para la seguridad y la paz, al mismo tiempo que reconoce la dignidad de todos los seres humanos sin distinción alguna (1948).

A partir de este momento, ambos principios respaldan las acciones de los organismos internacionales orientadas a proteger a la población mundial y preservar la seguridad y la paz global, quienes exhortan a los Estados a dirigir sus esfuerzos hacia este objetivo. En este contexto, se han desarrollado tratados internacionales de derechos humanos para lograr dicho propósito. Así, no hay ningún instrumento internacional en materia de derechos humanos que no base su legitimidad en los principios de dignidad y justicia, los cuales imponen a los Estados la obligación de garantizar y proteger los derechos humanos.

En este sentido, se puede afirmar que el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia se fundamenta en estos valores, que refuerzan su exigibilidad y cumplimiento mediante medidas concretas, como la creación de protocolos de actuación para las denuncias de violencia de género, incluidas las desapariciones cometidas por particulares. El reconocimiento de la violencia de género como un problema de derechos humanos, como se ha desarrollado en el primer capítulo de este trabajo, revela que los conceptos de dignidad y justicia han evolucionado de manera dinámica, adaptándose a los cambios que generan los fenómenos sociales. Por ejemplo, la noción de dignidad y justicia se amplía en el contexto de la violencia de género que enfrentan las mujeres.

Así, dada esta realidad, el concepto de dignidad se ha enriquecido con una perspectiva concreta y particularista que busca reconocer el contexto específico que otorga significado a la dignidad. Además, esta concepción incluye la diversidad cultural y social, lo que permite entender la dignidad de manera particular en relación con cada colectivo, como es el caso de las mujeres (Alejos, 2021, p. 8).

En este sentido, se ha reconocido la existencia de múltiples concepciones de la dignidad humana, cada una vinculada a grupos sociales determinados cultural e históricamente (Alejos, 2021, p. 8). Así, es posible hablar de la dignidad del ser humano desde diversas perspectivas, como la dignidad latinoamericana, la dignidad de las mujeres o la dignidad indígena, entre otras (Fernández, 2001, p. 53). En esta línea, las nuevas exigencias plantean que la dignidad humana se relacione con aspectos más concretos de la vida misma (Arendt, 1949).

De modo que, la existencia de la dignidad humana vinculada a contextos específicos, culturales e históricos se evidencia, por ejemplo, en la Convención para la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación contra la Mujer. En este documento, se reconoce que la discriminación por sexo y género es una causa grave que restringe los derechos humanos de las mujeres y, por ende, afecta su dignidad. Por ello, en aras de crear condiciones de justicia, se establece que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para eliminar estereotipos y prácticas relacionados con los roles de hombres y mujeres, los cuales surgen de una noción de inferioridad o superioridad de un sexo respecto al otro (Corte IDH, 2006, p. 9).

Con ello, la justicia se convierte en un elemento crucial en las situaciones de discriminación y violencia contra las mujeres, ya que permite comprender que estas sufren condiciones de desigualdad. Por lo tanto, se reconoce la existencia de una discriminación estructural que afecta a las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Esto revela que la violencia es un problema que se manifiesta en múltiples niveles, lo que exige que los Estados cambien esta situación y establezcan mecanismos para lograr la igualdad, en cumplimiento del valor de la justicia.

En este contexto, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer también reconoce que la violencia de género es una forma de discriminación que vulnera diversos derechos de las mujeres, especialmente el derecho a una vida libre de violencia. En este sentido, se establecen una serie de deberes que los Estados deben cumplir para garantizar este derecho y, por ende, la dignidad de las mujeres, así como para fomentar condiciones de justicia.

El reconocimiento de la dignidad y la justicia en estos tratados internacionales refleja su comprensión en relación con el contexto en el que se aplican. Nancy Fraser, por ejemplo, sostiene que no es suficiente con reconocer la diversidad y la dignidad como atributos universales de todos los seres humanos; este reconocimiento debe ir acompañado de un análisis de las dimensiones sociales que rodean a cada grupo vulnerable, como las mujeres (Fraser y Butler, 2000, p. 13).

Esto incluye considerar las situaciones de discriminación que enfrentan y la falta de voluntad para dismantelar las instituciones que obstaculizan su participación social y el logro de la igualdad. Reconocer cada una de estas dimensiones y entender las formas de vida de cada grupo social es fundamental para identificar los bienes que deben ser reconocidos, con el fin de promover y garantizar el bienestar de las personas y, en consecuencia, su dignidad (Alejos, 2021, p. 14).

Por otro lado, Nussbaum propone un concepto de dignidad desde una perspectiva particularista o diferenciadora, buscando superar el enfoque de justicia del contractualismo, que no garantiza el respeto por el valor y la dignidad de cada individuo (Ausín & Aramayo, 2008, p. 141). Para ello, Nussbaum adopta una noción de dignidad y justicia alineada con el enfoque de las capacidades, sin menospreciar la autonomía individual. Esto significa que su enfoque se orienta a asegurar que todos los seres humanos dispongan de los recursos y condiciones necesarios para actuar de acuerdo con sus propias valoraciones. En este sentido, su perspectiva es respetuosa de la multiculturalidad y busca reconocer y valorar la diversidad de experiencias humanas (Nussbaum, 2000, p. 37).

Es de verse entonces que, el reconocimiento de las realidades que enfrentan grupos sociales, como las mujeres, fortalece la comprensión de la dignidad humana y la justicia. Este entendimiento permite conceptualizar la violencia contra la mujer no solo como un acto aislado, sino como una situación de discriminación y un problema de derechos humanos, tal como se detalló en el primer capítulo.

Estos elementos universales justifican la necesidad de garantizar y proteger los derechos humanos, así como la creación de organismos y mecanismos que velen por su cumplimiento, en aras de mantener la seguridad y la paz internacional. Por lo tanto, la creación de protocolos de actuación funcional para abordar los casos de violencia de género, y en particular las desapariciones de mujeres cometidas por particulares, se erige como una obligación derivada de principios universales, como la dignidad de las mujeres y la justicia, para asegurar condiciones adecuadas que permitan una vida digna.

### **3.1.2. IMPACTO DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROTOCOLOS CON DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA**

Estos principios humanitarios también fundamentan el enfoque de las capacidades para entender a los derechos humanos como exigibles. Ello debido a que se centra en crear las condiciones que permitan a las personas desarrollar su potencial y vivir una vida que valoran y tienen razones para valorar (Sen, 2010, p.6; Sen, 2008, p.12, 1997, p. 24).

De modo que, desde el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, este enfoque ofrece una perspectiva innovadora y necesaria para abordar la violencia de género de forma integral, asegurando que se garantice la libertad de elección, y sobre todo, las oportunidades necesarias para que puedan vivir sin violencia.

Desde el enfoque de capacidades, los Estados tienen la obligación de crear un entorno seguro y de apoyo en el que las mujeres puedan vivir sin temor a la violencia. Esto exige la adopción y el fortalecimiento de protocolos, políticas y programas de prevención, atención y sanción efectiva en casos de violencia de género. Entre estas acciones se incluyen aquellas destinadas a guiar la actuación de los operadores de justicia en la investigación de delitos de violencia de género, como en los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares, las cuales deben abordarse de manera inmediata, eficaz y adecuada para salvaguardar la integridad y la vida de las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2020).

Para comprender esta obligación es necesario explicar el concepto del enfoque de las capacidades formulado por Amartya Sen. El autor introduce este concepto como una manera de pensar acerca de la calidad de vida que permita superar las falencias del enfoque utilitarista dominante en la economía moderna (Deneulin y Mac Gregor, 2010, p.503). En esa línea, crítica que los principios utilitaristas sean la única base para evaluar los contextos de distribución, actos o normas (Sen, 1997, p.16), cuando en realidad dejan de lado las ideas de libertad e igualdad.

Por ello, este enfoque se plantea como un marco normativo para la medición y evaluación del bienestar individual, los acuerdos sociales, el diseño de políticas y las propuestas de cambio social en la sociedad. Así, ofrece una nueva perspectiva para evaluar el bienestar humano, basada no en la utilidad que los individuos obtienen, sino en una forma alternativa de entender la justicia social. Al entender que los bienes son valiosos simplemente como medios para otros fines más importantes, no es lo que uno posee, sino el tipo de vida que lleva (Sen, 1997, p. 24).

Los distintos logros que una persona obtiene a partir de sus posesiones son lo que Sen denomina “realizaciones”. Al centrarse en estas realizaciones, el enfoque establece una relación entre la posesión de bienes, la utilidad y el bienestar, alineada con las cuestiones distributivas, ya que permite identificar en qué y por qué una persona no ha alcanzado lo mismo que otra o lo que su sociedad considera normal (Sen, 1997, p. 24). De este modo, la dignidad de la persona se vincula con la calidad de vida y se refuerza que todas las personas merecen ser valoradas como tales y no como simples datos agregados en los cálculos de maximización de la utilidad (Restrepo-Ochoa, 2013, p. 2373).

Sin embargo, estas realizaciones se logran a través de un conjunto de funcionamientos que indica el modo de vida en el que una persona se encuentra, como aquellas cosas que las personas

logran ser o hacer al vivir (Salcedo, 1997, 21). Amartya Sen utiliza como ejemplo el alimento y su relación con la salud, el cual actúa como un medio de funcionamiento para vivir bien y alcanzar los propósitos individuales (1997, p. 24). De esta manera, la medición del desarrollo humano se expresa en el acceso que tienen los individuos a sus derechos para vivir bien y realizar sus capacidades.

Este ejemplo sirve para establecer una comparación con el derecho de acceso a la justicia, especialmente respecto a la importancia de implementar protocolos que guíen la actuación de los operadores de justicia en la investigación de casos de desapariciones cometidas por particulares. Estos protocolos funcionan como un marco de orientación en la actuación de las autoridades para proteger la integridad y la vida de las personas, evitando que sus logros o capacidades se vean truncados. De esta manera, las capacidades se entienden como un conjunto de libertades basados en la dignidad humana y la justicia, para pensar sobre los propósitos de la vida, los valores humanos, el razonamiento público y la organización social (Robeyns, 2005, 94).

Esto también justifica la obligación de los Estados de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante actos positivos, reforzando la dimensión pragmática de los derechos (Gómez, 2013, p.21). En ese sentido, Amartya Sen argumenta la necesidad de tomar en cuenta otras consideraciones relacionadas con la agencia, entendida como el proceso de ejercicio de la libertad que tienen las personas para definir sus propias metas, valores y objetivos, para tomar decisiones, (Toboso, 2008. p.70), que también es crucial para entender el aspecto procedimental de los derechos. Ya que, sin la posesión de algunas capacidades básicas no sería factible hacer uso efectivo de los derechos humanos existentes en una comunidad

La relación entre los funcionamientos, capacidades y agencia constituye una plataforma ética que permite ir más allá de la concepción utilitarista y enfocar la atención en la libertad de las personas para alcanzar funcionamientos valiosos, en estrecha relación con la noción ética de la "vida buena" (Cejudo, 2007, p. 12). Este enfoque destaca la expansión de la libertad tanto como medio fundamental como propósito último del desarrollo humano, lo cual exige eliminar todos aquellos obstáculos que privan a los individuos de las capacidades necesarias para lograr una vida que valoren (Sen, 2010, p.76). En otras palabras, se centra en la ampliación de las libertades, permitiendo que las personas definan sus propios objetivos y alcancen una vida plena según sus propias valoraciones.

Es necesario que este enfoque oriente la implementación de los derechos humanos, con un énfasis particular en el acceso a la justicia, concebida como una herramienta esencial para proteger las capacidades y la agencia de las mujeres víctimas de violencia de género y evitar que su derecho a una vida digna y plena se vea frustrado. La creación de protocolos de investigación efectivos y adecuados se vuelve, en este sentido, crucial: funcionan como un medio para salvaguardar la integridad y la vida de estas mujeres. Respondiendo a un sentido de justicia social que busca maximizar sus libertades y posibilidades que puedan elegir el tipo de vida que les resulte valioso vivir (Restrepo-Ochoa, 2013, p.2373).

Por otro lado, Martha Nussbaum coincide con Amartya Sen en cuanto a la relevancia del enfoque de capacidades para entender los principios de libertad y justicia social desde una perspectiva renovada. Sin embargo, Nussbaum aporta una dimensión adicional importante: busca fundamentar filosóficamente los principios constitucionales básicos que todos los gobiernos deben respetar e implementar como un requisito mínimo para garantizar la dignidad humana (Nussbaum, 2002, p.32).

Este sustento se encuentra en el concepto de "capacidad" de cada persona, que significa asegurar lo que las personas son verdaderamente capaces de hacer y de ser, en función de una concepción de vida que respete la dignidad humana. En consecuencia, debe garantizarse un nivel mínimo en cada capacidad para que las personas puedan desarrollar una existencia plenamente humana. Martha Nussbaum llega a esta conclusión, en parte, a partir del análisis de la violencia que enfrentan las mujeres, lo cual le otorga a este enfoque un particular énfasis crítico en relación con la vida de las mujeres (Nussbaum, 2002, p.33).

La autora señala que este planteamiento es universal y se fundamenta en los principios de justicia, igualdad y derechos, con una sensibilidad hacia el pluralismo y la diferenciación cultural (Nussbaum, 2002, p.35). Esto se alinea con el concepto de dignidad particular de las mujeres mencionado en los párrafos anteriores, ya que Martha Nussbaum destaca la importancia de considerar las distintas realidades y contextos culturales para comprender cómo maximizar la libertad de las mujeres, lo cual se refleja en el desarrollo de sus capacidades (2002, p.39).

De este modo, el enfoque busca que se comprenda la necesidad de tratar a cada persona como digna de atención, asegurando que esté en condiciones de vivir una vida verdaderamente humana. La autora transforma la idea tradicional de dignidad en un principio que exige tratar

a cada persona como un fin en sí misma, articulado a través de la "capacidad" de cada individuo (Nussbaum, 2002, p.115). Estos principios mínimos de capacidad pueden interpretarse como los bienes básicos necesarios para la dignidad humana. La autora identifica diez capacidades centrales para el funcionamiento humano: vida; salud corporal; integridad corporal; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; juego; y control sobre el propio entorno (Nussbaum, 2000; Nussbaum, 2002, p.120-123; Gough, 2007, p.182).

Para este trabajo, nos interesan dos capacidades centrales: la vida y la integridad corporal. Según Martha Nussbaum, la capacidad de vivir implica poder alcanzar una vida humana de duración normal, sin morir de manera prematura o en condiciones que degraden tanto la existencia que ya no merezca vivirse (Nussbaum, 2002, p.120). En cuanto a la integridad corporal, sostiene que es fundamental poder moverse libremente de un lugar a otro y que los límites del propio cuerpo sean respetados como soberanos, lo que significa contar con seguridad frente a agresiones, incluyendo el abuso sexual y la violencia doméstica (Nussbaum, 1995, p.84; Nussbaum, 2002, p.121).

Sin embargo, la autora señala que estas capacidades están interrelacionadas de múltiples formas complejas. Para ilustrarlo, reconoce la situación de discriminación y violencia que sufren las mujeres en todo el mundo. Ante esto, sostiene que uno de los modos más efectivos de promover el control de las mujeres sobre su entorno y su derecho a una participación efectiva en la sociedad es crear condiciones que garanticen su seguridad, lo cual influye en sus capacidades internas y les permite desarrollar una preparación adecuada para ejercer sus funciones (Nussbaum, 2002, p.128).

En este contexto, los derechos humanos deben entenderse como capacidades combinadas, es decir, como capacidades para el funcionamiento. Al definir los derechos en estos términos, se trasciende el mero reconocimiento formal de los derechos humanos, ya que las personas realmente tendrán derechos si existen medidas efectivas que les permitan desarrollar plenamente sus capacidades. Pensar en términos de capacidad proporciona un criterio de medición para evaluar qué significa garantizar un derecho (Nussbaum, 2000, p.145).

Esto solo es posible en la medida en que se exija a los Estados actuar con plena responsabilidad, ya que son ellos quienes gobiernan por completo las oportunidades vitales de las personas. No puede hablarse de justicia sin reconocer esta configuración de poder (Nussbaum, 2007). Es en este marco donde las políticas gubernamentales se legitiman y evalúan según si contribuyen o

no a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, estableciendo derechos sociales mínimos y compatibles. El Estado debe proporcionar los espacios necesarios para que los ciudadanos realicen sus elecciones autónomas, ya que una vida buena debe estar en consonancia con la dignidad humana (Gómez, 2013, p.23).

Por ello, el deber primordial del Estado debe ser establecer un marco equitativo en el que cada ciudadano pueda desarrollar sus capacidades. Uno de los modos más efectivos de lograrlo es garantizar los derechos humanos, siendo el acceso a la justicia un elemento esencial en este proceso (Gómez, 2013, p.27).

La obligación de garantizar este derecho debe ser prioritario para los Estados, especialmente debido a la inseguridad que enfrentan las mujeres a causa de la violencia de género, como se menciona en el primer capítulo. Esta situación genera desventajas para las mujeres en el ejercicio de su libertad, haciéndolas más vulnerables (Gómez, 2013, p.21). Esto se refleja en las condiciones de violencia estructural que enfrentan las mujeres peruanas, agravadas por discriminaciones y exclusiones derivadas de su género e identidad étnico-cultural. A esta situación se suma la pobreza que afecta a la mayoría de ellas (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020, p.7).

Es decir, la violencia de género permite visibilizar la interrelación de factores causales como históricos, sociales, institucionales y personales, que generan contextos de falta de libertad sistémica (Valencia, 2016, p.117). Como consecuencia, se exagera la vulnerabilidad de las mujeres no solo a sufrir violaciones de derechos humanos, sino también a aceptar la renuncia a estos (Valencia, p.117).

Por ejemplo, en lo que respecta a la capacidad de desarrollarse en la vida pública, las mujeres deben contar con servicios de seguridad adecuados que no pongan en riesgo su vida o integridad, lo cual es fundamental para potenciar su capacidad en otros ámbitos. En este sentido, no basta con reconocer el acceso a la justicia mediante la creación de leyes o reglamentos que respondan a situaciones de peligro, como en los casos de desaparición. Este servicio debe ofrecerse en condiciones de igualdad, calidad y oportunidad (Araceli, p.115). Además, es esencial garantizar que dichos servicios sean eficaces; por ejemplo, los protocolos de actuación frente a casos de desaparición deben ser efectivos, de calidad y oportunos para lograr localizar a las víctimas y evitar la vulneración de su derecho a la vida y a la integridad.

En este marco, Amartya Sen y Martha Nussbaum proponen la integración de capacidades y derechos bajo la noción de libertades sustantivas, donde las obligaciones negativas de no interferir deben complementarse con obligaciones positivas de hacer y proveer. Esto implicaría, por ejemplo, reconocer el derecho a una vida libre de violencia desde el acceso a la justicia, del cual se derivan no solo obligaciones de no hacer, sino también de hacer, mediante la creación de protocolos de actuación eficaces (Araceli, p.114).

Un análisis integrado de capacidades y derechos ofrece herramientas analíticas más efectivas para evaluar los contextos que incentivan o desincentivan el desarrollo de capacidades y funcionamientos valiosos, con consecuencias en la satisfacción y defensa de los derechos (Araceli, p.118-119).

En este sentido, el derecho a una vida libre de violencia, desde el acceso a la justicia, fundamenta su dimensión operativa y positiva, específicamente en las capacidades de las personas para llevar una buena vida. Esto implica implementar acciones que protejan esta. No se trata solo de reconocer estos derechos en el plano normativo, sino de crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan vivir tranquilamente. En caso de que se encuentren en situaciones de riesgo, es fundamental que se puedan ejecutar acciones para evitar que esta situación persista.

En esta medida, el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum proporciona un fundamento ético acompañado de valores universales como la dignidad y la justicia social, que sustentan la creación de protocolos de investigación especializados en casos de desaparición de mujeres en contextos de violencia de género. La elaboración de protocolos específicos permite al Estado cumplir su obligación de proteger la vida y la dignidad de las mujeres. Esto exige que los protocolos incluyan medidas de respuesta inmediata, con un enfoque de género que permita actuar de manera preventiva y prioritaria, protegiendo así la seguridad y la vida de las mujeres ante situaciones de violencia extrema.

Desde este enfoque, se ha reconocido que las capacidades buscan maximizar la libertad real de las personas para ejercer sus derechos y alcanzar el tipo de vida que valoran. En el contexto de la desaparición de mujeres, esta libertad se ve violentamente interrumpida. Crear protocolos de investigación basados en el enfoque de capacidades implicaría un compromiso estatal para garantizar que las mujeres puedan vivir libres de violencia y coerción, asumiendo un papel activo en la prevención de la desaparición y en la búsqueda de justicia.

Asimismo, cuando el Estado no responde adecuadamente ante la desaparición de mujeres, limita gravemente su capacidad de vivir sin temor y sin violencia, perpetuando así el ciclo de violencia de género. Por lo tanto, protocolos efectivos de investigación garantizarían que el Estado asuma una responsabilidad activa en el desarrollo de las capacidades de seguridad y dignidad para las mujeres, lo que permitiría una respuesta efectiva y empática.

Desde este punto de vista, el enfoque de capacidades enfatiza la importancia de que las personas puedan ejercer su agencia y tomar decisiones significativas sobre sus vidas. Sin embargo, la violencia de género limita esta libertad y autonomía, estableciendo barreras estructurales que afectan sus capacidades de desarrollo. Así, al implementar protocolos especializados en la desaparición de mujeres, el Estado reconoce y aborda estas limitaciones, actuando de manera sensible a las circunstancias particulares de violencia que enfrentan las mujeres. De este modo, se asegura que puedan ejercer su libertad y autonomía sin temor, restaurando su agencia frente a un entorno que, sin esta intervención, les niega el acceso a una vida plena y segura.

En el marco de las capacidades, el Estado desempeña un rol crucial en la eliminación de las barreras que impiden el desarrollo pleno de sus ciudadanos. En el caso de las desapariciones de mujeres, este enfoque exige que el Estado implemente acciones concretas y efectivas para garantizar que las mujeres puedan vivir sin la amenaza de la violencia. Esto justifica no solo la creación de protocolos de investigación, sino también la aplicación de la debida diligencia reforzada, la asignación de recursos adecuados y la sensibilización del personal encargado de estas investigaciones, de modo que puedan tratar los casos con la prioridad y seriedad que merecen.

Adicionalmente, el enfoque de capacidades promueve la evaluación constante de las libertades y capacidades de las personas en un contexto específico. Esto implica que los protocolos de investigación deben estar en revisión continua, adaptándose a las necesidades y vulnerabilidades cambiantes de las mujeres en situaciones de violencia. Además, este proceso de mejora continua permite que el Estado cumpla de manera más efectiva su rol de garantizar la justicia y el respeto a los derechos de las mujeres.

Al aplicar el enfoque de capacidades, el diseño de protocolos de investigación para las desapariciones de mujeres en contextos de violencia de género no solo se convierte en una obligación técnica, sino en un compromiso ético y social que impulsa la libertad efectiva y el desarrollo humano de las mujeres, fortaleciendo su protección y promoviendo una respuesta

institucional alineada con la equidad y la justicia de género. Asimismo, establece que el Estado tiene una obligación moral de asegurar las capacidades básicas para una vida digna, especialmente en contextos de desigualdad estructural.

Un protocolo especializado en la investigación de desapariciones de mujeres garantiza que el Estado cumpla con su rol de asegurar justicia y reparación para las víctimas y sus familias. Este enfoque diferencial permite atender las particularidades del contexto de género y, al mismo tiempo, promueve una cultura de justicia y equidad al reducir la impunidad que perpetúa la violencia de género. Con protocolos de investigación adecuados, el Estado no solo responde al crimen, sino que también reafirma el valor de la vida y la dignidad de las mujeres, fortaleciendo su compromiso con la igualdad y la protección.

En suma, esta forma de entender los principios universales, como la dignidad y la justicia, permite comprender de manera más humana el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, reforzando su vinculación con el derecho al acceso a la justicia. Para que las mujeres puedan vivir en condiciones de dignidad, los Estados deben implementar medidas efectivas, como un sistema de justicia robustecido y protocolos de actuación funcionales y adecuados.

En el caso de las desapariciones de mujeres, estos protocolos deben permitir su búsqueda y localización para evitar que se continúe vulnerando su integridad y prevenir que la situación culmine en feminicidio. Por tanto, esta obligación se fundamenta en estos principios universales y se refuerza mediante el enfoque de capacidades, con el objetivo de lograr una sociedad más justa.

Bajo este panorama, el Estado peruano debe contar con protocolos que cumplan con este propósito. Sin embargo, en el caso de las desapariciones de mujeres, dichos documentos presentan una serie de deficiencias que requieren ser analizadas para su mejora, con el fin de cumplir con los principios de dignidad de las mujeres y la justicia.

### **3.2. ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN LOS PROTOCOLOS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL MINISTERIO PÚBLICO**

Como hemos mencionado previamente, en el Perú la preocupación por las desapariciones de personas ha sido una constante, especialmente debido a los estragos de la violencia estatal, donde se utilizaron desapariciones forzadas como una forma de represión política. Ese pasado, sumado a la nueva realidad marcada por la violencia social, como el crimen organizado y la

violencia de género, llevó a la aprobación en el año 2018 del Decreto Legislativo N.º1428, que establece medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. En este decreto se incluye como población vulnerable a niños, niñas y mujeres víctimas de violencia, sin especificar el tipo de violencia a la que se refiere.

El Decreto Legislativo N.º1428 (2018) busca diferenciarse de la anterior Ley N.º29685 (2011), que establecía medidas especiales para casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial. El objetivo de la nueva normativa fue incluir a otros colectivos en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º1428 (2018) reconoce como personas vulnerables a aquellas que enfrentan discriminación o situaciones de desprotección, incluyendo a las mujeres víctimas de violencia.

A partir de esta ampliación, el decreto busca desarrollar medidas más eficaces para la atención de estos casos, abarcando la recepción de denuncias, difusión, investigación, búsqueda, localización y el uso de mecanismos tecnológicos para la organización y difusión de información sobre personas desaparecidas.

En otras palabras, el Decreto Legislativo N.º1428 (2018) pretendió implementar medidas ágiles que garanticen la inmediatez en la atención de denuncias, investigación, búsqueda y localización de personas en situación de vulnerabilidad denunciadas como desaparecidas, tal como establece su artículo 12. Así, busca diferenciarse de la normativa anterior, no solo al incluir a las mujeres como población vulnerable, sino también al orientar las medidas bajo el principio de inmediatez. De esta manera, se reconoce que las acciones deben caracterizarse por su rapidez, dado el carácter de urgencia de los casos de desapariciones.

Además, el artículo 13 del Decreto Legislativo N.º1428 (2018) establece que se busca promover la cooperación entre autoridades, entidades públicas y privadas, personas naturales y jurídicas, la sociedad civil y la comunidad en general, con el fin de facilitar la difusión, investigación, búsqueda y localización de personas en situación de vulnerabilidad denunciadas como desaparecidas. Finalmente, el artículo concluye con la implementación de mecanismos tecnológicos destinados al intercambio de información sobre casos de desaparición de personas vulnerables.

A esto se añade el principio de debida diligencia, que debe orientar las acciones que se lleven a cabo, en particular por parte de la Policía Nacional del Perú, reconocida como la principal entidad encargada de implementar estas medidas, de acuerdo con el artículo 3 Decreto Legislativo N°1428 (2018). La inclusión de este principio implica el reconocimiento estatal de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, específicamente el deber de garantizar los derechos humanos a través de investigaciones que cumplan con la debida diligencia. Esta obligación fue abordada en el segundo capítulo, donde explicamos que la debida diligencia se deriva de la obligación de garantizar los derechos humanos, la cual está reconocida en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este sentido, el Decreto Legislativo N.º1428 (2018) buscó innovar en relación con la antigua ley a través de tres elementos importantes: el reconocimiento de las mujeres como población vulnerable debido a la violencia de género, la implementación de acciones y coordinaciones inmediatas, y la incorporación del principio de debida diligencia en las investigaciones para la localización de las víctimas de desapariciones. Por tal motivo, el capítulo tercero del Decreto Legislativo N.º1428 (2018) desarrolla las medidas que deben llevarse a cabo en la atención de los casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia.

El reconocimiento de estas tres elementos es de suma importancia en los casos de desaparición. Su incumplimiento contribuye a que la víctima permanezca en situación de peligro, lo que puede llevar a que la desaparición culmine en feminicidio. Esta idea se comprenderá mejor a través del caso de desaparición de Sheyla Córdor Torres, el cual será descrito en los párrafos siguientes.

Sin embargo, a pesar de que en el capítulo tercero se incluye a las mujeres como población vulnerable, únicamente se las menciona en dicha sección del Decreto Legislativo N.º 1428, donde se señala al órgano encargado de activar la Alerta Amber en casos de desaparición de mujeres que se encuentren en “alto riesgo”. Es decir, para afrontar el problema de las desapariciones de mujeres, el decreto incorpora dos cuestiones relevantes: la violencia contra las mujeres y la Alerta de Emergencia, ahora Alerta Amber. Ambas merecen ser analizadas a partir de lo desarrollado en los capítulos anteriores.

Respecto a la inclusión de la violencia contra las mujeres, cabe señalar que, tras revisar el contenido completo del Decreto Legislativo N.º 1428, se concluye que no se reconoce expresamente la violencia de género como un problema central en los casos de desaparición de

mujeres. En su lugar, se utiliza el término “alto riesgo”, el cual resulta ambiguo, ya que no se especifica qué se entiende por dicha expresión. Esta vaguedad podría tener un aspecto positivo, en tanto permite abarcar diversas situaciones generales en las que las mujeres son víctimas de desaparición; sin embargo, también puede dar lugar a interpretaciones discrecionales, lo que podría derivar en arbitrariedades e, incluso, en el rechazo de denuncias. Esta situación vulnera el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso efectivo a la justicia.

Con el fin de aportar cierta claridad a esta ambigüedad, el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1428 (2018) reconoce a las mujeres como una población que enfrenta discriminación y situaciones de desprotección. En ese sentido, si bien no se identifican de forma directa las causas de dicha vulnerabilidad, puede inferirse la existencia de la violencia de género como factor estructural de discriminación. Esto ha sido abordado en el primer capítulo, donde se analizó el reconocimiento de la violencia de género como un problema de derechos humanos, y se destacó su papel como una de las principales causas de discriminación estructural contra las mujeres.

Por otro lado, en cuanto a la implementación de la alerta Amber, esta resulta coherente con el principio de debida diligencia, derivado del deber estatal de garantizar los derechos humanos, conforme al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicha obligación también se encuentra reconocida en el artículo 7, inciso b), de la Convención de Belém do Pará. No obstante, debe considerarse lo desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al otorgar un sentido reforzado al deber de debida diligencia en las investigaciones de casos de desaparición y femicidio (2009). Esto implica la adopción de medidas inmediatas y eficaces que garanticen la pronta búsqueda y ubicación de mujeres desaparecidas.

En suma, el Decreto Legislativo N.º 1428 (2018) introduce aspectos importantes para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia, incorporando por primera vez el principio de debida diligencia como parte del cumplimiento de la obligación internacional de proteger los derechos humanos.

Para concretar de manera más específica las medidas previstas, en el año 2019 se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 mediante el Decreto Supremo N.º 003-2019-IN, el cual fue modificado posteriormente a raíz del Decreto Supremo N.º 010-2024-IN, en el año 2024. Este reglamento desarrolla las medidas para la atención de casos de desaparición de

personas en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de asegurar su correcta aplicación y cumplir con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1428 (2018). En ese sentido, el artículo 12.1 establece que las acciones a adoptar por las entidades públicas en materia de prevención, difusión, investigación, búsqueda, ubicación y protección de personas en situación de vulnerabilidad —denunciadas como desaparecidas—, así como en otros casos de desaparición de personas, deberán regularse mediante un protocolo interinstitucional.

En cumplimiento de esta disposición, en el año 2020 se aprobó el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición. Dicho protocolo, alineado con los objetivos del Decreto Legislativo N.º 1428 (2018), tenía como finalidad establecer procedimientos que permitan una adecuada articulación y acción coordinada en la atención de estos casos. Asimismo, contempla los requisitos para la activación de una Alerta de Emergencia, ahora Alerta Amber, dirigida a mujeres víctimas de violencia que se encuentren en situación de alto riesgo.

Sin embargo, este protocolo fue derogado tras las modificaciones introducidas al reglamento del mencionado decreto legislativo en el año 2024, como ya se ha señalado. Por tal motivo, en el presente análisis se abordarán tanto los contenidos del Protocolo Interinstitucional del año 2020 como las modificaciones realizadas al Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428.

De acuerdo con lo señalado en el Decreto Legislativo N.º 1428 (2018), el protocolo reconoció la necesidad de garantizar la inmediatez, objetividad y, sobre todo, la efectividad en la atención de las denuncias, así como en las acciones de difusión, investigación, búsqueda y ubicación de personas desaparecidas. Asimismo, incluyó la necesidad de promover la cooperación entre las diferentes entidades públicas y de asegurar la eficacia en la activación de la alerta de emergencia, actualmente conocida como alerta Amber, tras las modificaciones normativas.

Sin embargo, un aspecto distintivo de este protocolo fue que estableció el vínculo entre la desaparición de mujeres y otros delitos conexos. Como se explicó en el primer capítulo, la desaparición de personas suele estar relacionada con otros delitos, como el feminicidio, en el cual la desaparición puede ocurrir tanto antes como después de la comisión del crimen.

Asimismo, el protocolo incorporó una lista que enumera la base legal que lo sustenta, comenzando con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém

do Pará. De este modo, reconoció expresamente la normativa internacional de derechos humanos y los tratados de los que el Perú es parte. Este reconocimiento tuvo un significado importante, ya que reafirmó que el objetivo del protocolo es garantizar los derechos humanos de las mujeres, especialmente el derecho a una vida libre de violencia, tal como lo establece la Convención de Belém do Pará. Los alcances de este derecho han sido desarrollados en el primer capítulo, en relación con su vínculo con el derecho de acceso a la justicia.

En este sentido, el reconocimiento de la normativa internacional en materia de derechos humanos añade legitimidad a la adopción del protocolo, particularmente en el marco de la lucha contra la violencia de género. A ello se suma el enfoque de derechos humanos que se menciona en el artículo 5.2.a) del protocolo, el cual establece que dicho enfoque debe basarse en las normas nacionales e internacionales, desde las cuales se definen estándares que permiten hacer operativa su protección y promoción. Por tanto, este enfoque debe plasmarse en la práctica mediante la aplicación efectiva del protocolo.

Esta referencia normativa fue de suma importancia, ya que permitió interpretar el contenido del protocolo a la luz de lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese marco, ofreció una orientación clave para comprender el término “violencia de alto riesgo”, utilizado en el Decreto Legislativo N.º 1428 y reiterado en este protocolo. Además, permite una correcta interpretación del mismo, no solo en función de la base legal que lo respalda, sino también en relación con las obligaciones internacionales del Estado peruano de garantizar los derechos de las mujeres mediante la aplicación del estándar de debida diligencia reforzada, como se expuso en el capítulo anterior.

Al igual que el Decreto Legislativo N.º 1428 (2018), el Protocolo Interinstitucional estableció que el procedimiento de recepción de denuncias e investigación preliminar debe regirse por el principio de debida diligencia. Sin embargo, no se hace referencia explícita al carácter reforzado de este principio, a pesar de las obligaciones internacionales en materia de lucha contra la violencia de género y las desapariciones de mujeres. No obstante, ello no impide considerar la debida diligencia reforzada como un estándar orientador del protocolo. Como se ha señalado, el protocolo se rige por la normativa internacional de derechos humanos, lo cual implica el cumplimiento de obligaciones internacionales, entre ellas, garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso a la justicia en casos de violencia de género.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2023, mediante el Decreto Legislativo N.º 1403, se modificó el Decreto Legislativo N.º 1428 como respuesta al incremento de personas reportadas como desaparecidas. Estas modificaciones pueden resumirse en tres cambios principales: la inclusión de personas desaparecidas que no se encuentran en situación de vulnerabilidad, la eliminación del principio de debida diligencia y la supresión de la Alerta de Emergencia Temprana.

En primer lugar, respecto a la inclusión de personas denunciadas como desaparecidas sin encontrarse en un contexto de vulnerabilidad, la lógica detrás de esta modificación radica en extender los mecanismos operativos —originalmente diseñados para personas en situación de vulnerabilidad— a todos los casos de desaparición. Esta ampliación responde tanto al aumento sostenido de desapariciones como a la ausencia de mecanismos específicos que orienten la actuación de la Policía Nacional del Perú frente a estos casos.

Por otro lado, la eliminación del principio de debida diligencia reforzada constituye un serio retroceso en materia de derechos humanos. Este cambio resulta difícil de justificar si se considera la relevancia de dicho principio. Su inclusión en el Decreto Legislativo N.º 1428 brindaba una interpretación clara de su contenido, vinculándolo expresamente con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque este principio debe aplicarse incluso si no está previsto explícitamente en la legislación interna, su reconocimiento normativo reforzaba su obligatoriedad. Además, constituía un mensaje claro para los operadores de justicia y la ciudadanía, al evidenciar que tanto la recepción de denuncias como las investigaciones se llevarían a cabo bajo un enfoque de derechos humanos.

Finalmente, respecto a la eliminación de la Alerta de Emergencia Temprana, esta fue sustituida por la alerta Amber, activada por la Policía Nacional del Perú en casos de desaparición de mujeres víctimas de violencia en situación de alto riesgo. Si bien, al igual que su predecesora, se trata de una medida de carácter temporal, la Alerta Amber presenta un alcance mucho más amplio en términos de difusión. Según el artículo 8.2, su emisión se realiza a través de múltiples medios: radio, televisión, publicidad exterior, sitios web de acceso público y privado, publicaciones en medios de transporte público, paneles publicitarios y cualquier otro medio disponible. Además, se establece que esta difusión debe llevarse a cabo en los idiomas predominantes de la zona donde ocurrió la desaparición.

Es relevante destacar que, entre otras modificaciones, se establece una definición de la desaparición de mujeres en situación de alto riesgo. En el artículo 4 del Decreto Supremo N.º 010-2024, esta se describe como una situación de extrema gravedad y urgencia que representa un peligro inminente e irreparable para la integridad sexual, física y/o psicológica de las mujeres víctimas de violencia. Esta definición se complementa con lo señalado en el numeral 6 del mismo artículo, que considera como situación de alto riesgo aquella en la que una mujer ha sido objeto de cualquier acción o conducta que pueda causarle la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, o violencia económica o patrimonial, ya sea en el ámbito público o privado, por el hecho de ser mujer.

Como se observa, estas definiciones implican que el término "situación de alto riesgo" alude, en realidad, a la violencia de género, en los términos establecidos por el artículo 1 de la Convención de Belém do Pará. En este sentido, la modificación del reglamento representa un avance importante al superar el problema asociado a la ambigüedad del término "situación de alto riesgo", el cual anteriormente podía dar lugar a interpretaciones arbitrarias que obstaculizaban la recepción oportuna de denuncias y el desarrollo adecuado de las investigaciones sobre desapariciones de mujeres cometidas por particulares. Esta mejora normativa contribuye así a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante el acceso efectivo a la justicia.

Por otro lado, se reconoce como situación de alto riesgo aquella en la que existan indicios que permitan presumir la comisión de un ilícito penal en contra de la persona desaparecida. Si bien no se especifica expresamente la vinculación con delitos como la violación sexual, la trata de personas o el feminicidio, se deja un margen de discrecionalidad que posibilita establecer estas conexiones de manera indirecta. Esta flexibilidad permite confirmar que se está ante un caso de violencia de género. Tal reconocimiento constituye un primer paso hacia la visibilización de la relación entre la desaparición de mujeres cometida por particulares y otros delitos penales. De este modo, se refleja también la complejidad de este fenómeno, cuyas diversas modalidades se encuentran estrechamente vinculadas con otras formas de violencia, como se ha desarrollado en el primer capítulo.

Sin embargo, algunas de las modificaciones introducidas constituyen un retroceso en la garantía del deber de investigar adecuadamente las desapariciones de mujeres cometidas por particulares, a la luz del principio de debida diligencia reforzada. En primer lugar, se elimina

la Alerta de Emergencia y, en su reemplazo, se incorpora la Alerta Amber, la cual se activa tras una evaluación previa y la determinación de una situación de alto riesgo. Para ello, se deben considerar ciertos criterios que, en la práctica, resultan de difícil cumplimiento. Estos requisitos presentan diversas problemáticas que serán analizadas en los párrafos siguientes. Esta situación configura un serio obstáculo que contraviene el deber de debida diligencia reforzada, especialmente en lo relativo a los elementos que lo integran, tal como han sido desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En lo que respecta al Ministerio Público, no se cuenta con un protocolo específico orientado a la búsqueda de mujeres desaparecidas. En su lugar, se dispone del Protocolo para la Investigación de Delitos de Femicidio desde la Perspectiva de Género, aprobado en el año 2018. Este documento tiene como finalidad alinear la actuación del Ministerio Público con los estándares internacionales, abarcando desde el inicio de la investigación por femicidio hasta la culminación del proceso penal. Su propósito es optimizar la coordinación entre el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y otros actores involucrados en las investigaciones.

Asimismo, el Ministerio Público cuenta con la Directiva de Actuación en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género, aprobada en el año 2022. Esta directiva busca orientar la actuación del Ministerio Público en la investigación de delitos de violencia contra las mujeres y sus grupos familiares, asegurando la protección y reparación de las víctimas, así como la prevención de la impunidad. Se señala que sus disposiciones son aplicables a la investigación y persecución del delito de femicidio, complementando lo establecido en el protocolo mencionado. En conjunto, estos instrumentos refuerzan el marco normativo destinado a prevenir, proteger, investigar y reparar los actos de violencia perpetrados contra las mujeres, incluyendo aquellas que han desaparecido como resultado de acciones cometidas por particulares y se encuentran en riesgo de femicidio (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 22).

No obstante, ni el Protocolo del Ministerio Público para la Investigación de los Delitos de Femicidio ni la Directiva sobre Delitos de Violencia contra las Mujeres contemplan expresamente la desaparición de mujeres a manos de particulares como un supuesto específico que requiera un tratamiento y orientación diferenciados.

En el Protocolo para la Investigación del Femicidio, las directrices se centran predominantemente en la identificación del cadáver de la víctima. No obstante, la situación de

desaparición o incomunicación se menciona de manera tangencial en una tabla de posibles elementos de la estructura fáctica del caso, sin proporcionar pautas específicas ni especializadas a lo largo del documento. Esta omisión evidencia un incumplimiento de la obligación de realizar la investigación con debida diligencia reforzada, particularmente en lo que respecta a los elementos que deben orientar las primeras diligencias.

A pesar de ello, resulta relevante destacar que la Directiva sobre Delitos de Violencia contra las Mujeres, en su artículo 5.1.1, reconoce explícitamente la obligación de aplicar la debida diligencia reforzada en la investigación de casos de violencia contra las mujeres. En este marco, establece que, ante un hecho de violencia de género, el o la fiscal competente debe actuar de oficio, a solicitud de la víctima, por denuncia de terceros o a partir de una noticia criminal, lo que implica llevar a cabo una investigación inmediata, eficiente y exhaustiva.

En ese sentido, dicho artículo señala que el Ministerio Público también está obligado a desplegar medidas inmediatas frente a actos cometidos en agravio de las mujeres que constituyan violencia de género, siendo las desapariciones de mujeres una manifestación clara de dicha violencia. Sin embargo, el problema radica en que, tanto en el Protocolo para la Investigación del Femicidio como en la Directiva, no se hace mención específica a las desapariciones de mujeres.

Por tanto, en las siguientes secciones se analizará cómo estos protocolos, tanto de la Policía Nacional como del Ministerio Público, se alinean con los principios de la debida diligencia reforzada. Para ello, se clasificarán los elementos clave en tres momentos: 1) aquellos que deben aplicarse de forma transversal en todo el proceso, desde la recepción de denuncias hasta las primeras diligencias; 2) los que deben implementarse específicamente durante la recepción de denuncias; y 3) los que corresponden a las primeras diligencias de búsqueda y localización de la víctima.

### **3.2.1. ELEMENTOS TRANSVERSALES DE LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA**

#### **a. El enfoque de género**

Uno de los elementos del estándar de debida diligencia reforzada es el enfoque de género, mencionado en el artículo 5.2.d) del Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición, así como en el artículo 5, inciso c), del Decreto Supremo N.º 010-2024, que modifica el reglamento

del Decreto Legislativo N.º1428. En ambos artículos se reconoce la existencia de circunstancias asimétricas en la relación entre hombres y mujeres, construidas sobre la base de las diferencias de género, las cuales constituyen una de las principales causas de la violencia contra las mujeres. Asimismo, se enfatiza que este enfoque debe orientar el diseño de estrategias de intervención destinadas a lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como el ejercicio pleno de sus derechos.

A partir de esta base, se establece que, en todo momento, tanto en la recepción de denuncias por desaparición como durante las investigaciones preliminares, los funcionarios públicos deben actuar bajo el parámetro del enfoque de género. Esto implica que funciona como un filtro para evaluar si las acciones adoptadas son coherentes con este principio o, por el contrario, lo contravienen. En este último caso, tales prácticas deben ser erradicadas a fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, especialmente en contextos de desaparición.

La efectividad del enfoque de género se refuerza con la obligación de erradicar los estereotipos de género. Aunque estos no se mencionan de manera expresa en el Decreto Legislativo N.º 1428 ni en su reglamento y modificaciones, el artículo 5.1.f) del Protocolo Interinstitucional de la Policía Nacional del Perú, actualmente derogado, sí reconocía este aspecto. Establecía que, en todas las etapas del procedimiento regulado por dicho protocolo, debía evitarse la utilización de estereotipos de género. En consecuencia, se prohibía de forma categórica emitir juicios o valoraciones que reprodujeran tales estereotipos, ya que estos generan consecuencias negativas que afectan tanto la recepción de denuncias como el desarrollo de las investigaciones.

Aunque la normativa vigente no lo señale de manera expresa, conforme a lo desarrollado en los capítulos primero y segundo, queda claro que la erradicación de los estereotipos de género constituye un elemento esencial de la debida diligencia reforzada. Esta obligación se desprende de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos relacionados con desapariciones de mujeres, en los cuales se ha establecido que los Estados están obligados a recibir las denuncias e investigar sin recurrir a estereotipos de género, en virtud del deber de garantizar los derechos humanos consagrado en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 7, inciso b), de la Convención de Belém do Pará.

Asimismo, el artículo 8 de dicha Convención establece que los Estados se comprometen a adoptar progresivamente medidas específicas para eliminar los patrones socioculturales que

fomentan o perpetúan la violencia de género. En este sentido, se concluye que el uso de estereotipos no solo obstaculiza la eficacia de las investigaciones, sino que además pone en grave riesgo la vida e integridad de las mujeres desaparecidas.

En este sentido, Laura Clérico (2018) subraya que la peligrosidad de los estereotipos de género radica en su capacidad de influir negativamente en las decisiones y acciones de las autoridades. Por ejemplo, menciona que, en muchos casos, las autoridades se niegan a recibir denuncias debido a prejuicios de género, lo que obstaculiza la activación temprana de los mecanismos de búsqueda. Asimismo, durante la etapa de investigación, estos estereotipos pueden llevar a una mala *praxis* en la localización de las víctimas y comprometer la imparcialidad de los razonamientos y decisiones adoptadas en el proceso.

En esa misma línea, Rebecca Cook (2014) confirma que los estereotipos de género perjudican gravemente a las mujeres al negarles el acceso a un proceso de investigación y juicio justo. Según la autora, estos prejuicios, profundamente arraigados en las instituciones de justicia, no solo perpetúan desigualdades estructurales, sino que también afectan la forma en que se perciben y manejan los casos relacionados con mujeres, especialmente en contextos de violencia de género (2014).

Rebecca Cook subraya que los estereotipos de género operan como barreras que limitan la capacidad de las autoridades para actuar de manera imparcial y diligente (Cook, 2014). En los casos de desaparición y feminicidio, estas actitudes conducen a la minimización de la gravedad de las denuncias, a la desestimación de pruebas cruciales y, en última instancia, a la revictimización de las mujeres afectadas y sus familias.

Por ello, la autora resalta que la erradicación de estereotipos de género es una condición *sine qua non* para garantizar la igualdad ante la ley y el acceso efectivo a la justicia (Cook, 2014). Este enfoque, además, está alineado con los estándares internacionales, como los establecidos por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que obliga a los Estados a adoptar medidas para eliminar los estereotipos que afectan negativamente los derechos de las mujeres como el acceso a la justicia (Comité CEDAW, 2015). En consecuencia, la adopción de protocolos que promuevan una actuación libre de estereotipos y que capaciten a las autoridades en perspectiva de género es esencial para prevenir injusticias y garantizar procesos que respeten los derechos fundamentales de las mujeres.

Por lo tanto, la erradicación de los estereotipos de género no solo es indispensable para garantizar la efectividad de las investigaciones, sino que también resulta fundamental para evitar vulneraciones de los derechos humanos de las víctimas. Este paso constituye una obligación ineludible del Estado para cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos, promover un sistema de justicia libre de discriminación y garantizar la igualdad de género en todas las etapas del proceso penal.

En el caso del Ministerio Público, el Protocolo de Investigación de los Delitos de Femicidio desde una Perspectiva de Género, destaca en el punto 1.5 la importancia de abordar este delito con dicho enfoque. Esto debe reflejarse en el análisis y en la formulación de posibles hipótesis basadas en los hallazgos preliminares, lo que influye en la identificación de las motivaciones detrás del delito de femicidio y en la elaboración de objetivos estratégicos para la investigación. Sin embargo, no se especifica cómo debe implementarse este enfoque en la investigación una vez que se conoce la noticia de la desaparición, sino que se limita a su aplicación posterior al conocimiento del femicidio.

Por su parte, la Directiva de Actuación en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar establece en su artículo 5.1.2 que la investigación fiscal debe llevarse a cabo desde una perspectiva de género. Esto implica el respeto por los derechos humanos y el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad de las víctimas.

Dicha perspectiva se refleja en un trato empático hacia la víctima y sus familiares, así como en la consideración de las diversas necesidades de las víctimas y en la adaptación de la investigación a las características específicas de cada caso. Además, se enfatiza la importancia de garantizar la confidencialidad, evitar la revictimización y adoptar medidas que respondan adecuadamente a las diferencias entre las víctimas. Estos aspectos son esenciales para llevar a cabo una investigación con enfoque de género.

En consecuencia, el enfoque de género es transversal a lo largo de todo el proceso, tanto en la recepción de denuncias como en las diligencias preliminares de investigación. Esto implica que las acciones del Estado en relación con las investigaciones de desapariciones de mujeres por violencia de género que no cumplan con este elemento resultarían infructuosas. Tal como señala Kate Gilmore, Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las investigaciones que ignoran cómo el género contribuye a agravar, normalizar,

ocultar e incluso excusar las repercusiones de la violencia en los derechos humanos de las mujeres son inadecuadas (ONU, 2018, párr. 2).

Por ende, es crucial que la recepción de denuncias y las metodologías de investigación integren la perspectiva de género, ya que permiten una atención diferenciada a las experiencias vividas según el género de la víctima, lo cual es clave para descubrir y comprender el contexto de las violaciones ocurridas. En el caso de las desapariciones de mujeres, esta atención es especialmente relevante, dado que se reconocen particularidades específicas que requieren la incorporación de medidas adicionales en la investigación.

En otras palabras, investigar desde la perspectiva de género permite un análisis exhaustivo de una gama más amplia de problemas de derechos humanos y ofrece una visión más integral (ONU, párr. 8, 2018). Un adecuado análisis de género puede prevenir que se pasen por alto violaciones o abusos críticos de los derechos humanos. Esto es especialmente pertinente en los casos graves, como las desapariciones de mujeres por violencia de género, dado que estas se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son potenciales víctimas de otros delitos, como tortura y violación sexual.

Finalmente, un análisis de género puede fortalecer las investigaciones y los informes al contribuir a una evaluación que aborde el impacto negativo que ciertas situaciones o crisis de derechos humanos pueden tener sobre los derechos de diferentes personas o poblaciones, incluidas las mujeres (Corte IDH, 2018, p.51).

#### **b. Enfoque de interseccionalidad**

Un segundo elemento del estándar de debida diligencia reforzada es el enfoque de interseccionalidad, el cual fue incorporado inicialmente en el artículo 5.2.f) del Protocolo Interinstitucional de la Policía Nacional y actualmente se encuentra en el artículo 5, inciso g) del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428. Este artículo reconoce que dicho enfoque permite visibilizar situaciones en las que una misma persona puede reunir múltiples condiciones de vulnerabilidad.

En otras palabras, reconoce que la experiencia de violencia que enfrentan las mujeres está influenciada por diversos factores e identidades, tales como la etnia, el color de piel, la religión, las opiniones, el origen nacional o social, la situación patrimonial, el estado civil, la orientación

sexual, la condición de migrante o refugiada, la edad y la discapacidad. Además, se prevé la adopción de medidas específicas dirigidas a determinados grupos de mujeres.

Como se explicó en el capítulo anterior, el enfoque de interseccionalidad permite comprender las diversas realidades que atraviesan las mujeres, revelando su situación de vulnerabilidad estructural. En este sentido, constituye una herramienta analítica que facilita entender cómo interactúan los sistemas de poder, permitiendo examinar la complejidad de las experiencias de las mujeres en su totalidad, a partir de factores como la raza, el género, la clase social y otras formas de opresión (CEDAW, 2010, p. 5).

Por ejemplo, el Comité de la CEDAW resalta que el enfoque interseccional está intrínsecamente vinculado a estos factores. Su aplicación en las investigaciones sobre violencia de género, incluidas las desapariciones de mujeres, implica un cambio de paradigma en la forma en que se entiende este fenómeno social. Para ello, los Estados deben implementar programas que contemplen medidas especiales de carácter temporal (CEDAW, 2010, párr. 18), adecuando sus estrategias de investigación para prevenir y abordar eficazmente la violencia de género (Secretaría General Iberoamericana, 2023, p. 25).

De este modo, el enfoque interseccional permite identificar los diversos mecanismos de opresión que afectan a las mujeres y, en consecuencia, guiar y fortalecer los mecanismos de prevención, atención y acompañamiento frente a situaciones de violencia de género, como las desapariciones. El análisis interseccional sostiene que la combinación de identidades no debe entenderse como una suma que incrementa la carga de vulnerabilidad, sino como una interacción que genera experiencias cualitativamente distintas. Es decir, el objetivo no es comparar qué grupo es más victimizado o privilegiado, sino identificar diferencias y similitudes significativas para superar las formas de discriminación y establecer mecanismos específicos que permitan realizar una investigación inmediata, eficaz y sensible al contexto (Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo, 2004, p. 2).

En la práctica, la contextualización que brinda el enfoque de interseccionalidad permite reconocer las distintas formas de violencia que pueden experimentar las mujeres según el lugar donde nacen y viven (Guzmán, s/f, p. 17). Esto implica que cada persona debe ser entendida como portadora de una vulnerabilidad específica, en lugar de buscar la identidad más oprimida como único punto de análisis. Como señala Raquel Guzmán, si cada persona es comprendida como vulnerable, entonces la investigación deberá explorar la especificidad de esa

vulnerabilidad (s/f, p. 44). Desde esta perspectiva, no basta con denunciar el sufrimiento de las mujeres; es imprescindible comprender el lugar, el contexto y las implicancias de las múltiples desigualdades que atraviesan a cada persona (Guzmán y Jiménez, 2015, p. 608).

Por otro lado, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 refuerza el enfoque de interseccionalidad en su artículo 4, al definir a las personas en situación de vulnerabilidad. En este marco, se incluye a niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazadas, migrantes, mujeres víctimas de violencia de género, integrantes de pueblos indígenas u originarios, afrodescendientes y personas LGTBI.

De forma similar, la Directiva de Actuación del Ministerio Público, si bien no reconoce expresamente el enfoque de interseccionalidad, menciona en su artículo 5.1.5 a las personas en situación de vulnerabilidad. No obstante, dicho enfoque sí está recogido de forma clara en el Protocolo para la investigación de feminicidios con perspectiva de género. En el punto 1.6 se define el enfoque interseccional y se resalta su importancia para el análisis de las formas de violencia que afectan a las víctimas de feminicidio, tanto en la etapa previa como durante y después del delito. En ese sentido, se establece que este enfoque debe aplicarse no solo al momento de investigar el feminicidio, sino también de manera anticipada, ya que las víctimas pueden haber estado expuestas a otros delitos, como la desaparición.

### **c. Personal capacitado**

Un tercer elemento que se desprende del estándar de debida diligencia reforzada es la necesidad de que la recepción de denuncias y las investigaciones iniciales sean realizadas por personal debidamente capacitado. Esto implica que las medidas urgentes deben ser ejecutadas por especialistas que apliquen los enfoques de derechos humanos, género e interseccionalidad.

En este marco, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 reconoce a la Policía Nacional del Perú como la entidad encargada de recepcionar las denuncias por desaparición. No obstante, también permite que familiares o personas cercanas a la víctima presenten la denuncia directamente ante el Ministerio Público. A pesar de esta posibilidad, el Reglamento otorga a la Policía Nacional la responsabilidad exclusiva de atender y tramitar dichas denuncias, exigiendo una actuación inmediata, urgente y prioritaria.

Asimismo, se establece que las comisarías, los Departamentos de Investigación Criminal, y la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Dirección contra la

Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional del Perú —o las unidades que cumplan sus funciones y estén autorizadas por la Comandancia General— deben recepcionar las denuncias por desaparición. En caso de que estas unidades no estén disponibles, cualquier autoridad policial que tome conocimiento del hecho tiene la obligación de recibir la denuncia y remitirla a la unidad competente.

Sin embargo, es importante señalar que, de todas las unidades mencionadas, únicamente la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas cuenta con personal especializado y con los mecanismos adecuados para la búsqueda efectiva de personas desaparecidas. En contraste, las comisarías y los departamentos de investigación criminal están orientados a otros tipos de delitos y emplean procedimientos que no se ajustan a las particularidades que implica investigar una desaparición, especialmente en contextos de violencia de género.

Tanto el Protocolo Interinstitucional como el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 comparten un mismo procedimiento de recepción de denuncias que presenta serias deficiencias a la luz del estándar de debida diligencia reforzada, como se detalla a continuación. El personal policial encargado de recibir la denuncia debe realizar los primeros actos urgentes de investigación, así como diligencias adicionales cuando la desaparición involucra a una mujer en un contexto de violencia. Entre estas diligencias se incluye la verificación de indicios en la escena del hecho, la constatación del domicilio de la agraviada y la identificación de indicios de violencia de género. Todas estas acciones deben ejecutarse de forma urgente. No obstante, con frecuencia son realizadas por personal no capacitado, lo que contraviene el estándar internacional de debida diligencia reforzada.

Una vez recabada la información, la policía remite el expediente a la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas, la cual evalúa si la desaparición ocurrió en un contexto de violencia de género y, de ser así, autoriza la activación de la Alerta Amber como medida reforzada. En consecuencia, se concluye que ni el Protocolo Interinstitucional ni el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 cumplen con el requisito fundamental de contar con personal capacitado desde la recepción de la denuncia. Esta falencia repercute directamente en la eficacia de las acciones de búsqueda, aumentando el riesgo de que las mujeres desaparecidas se conviertan en víctimas de feminicidio con el paso del tiempo.

Además, ni el Protocolo ni el Reglamento mencionan la necesidad de comunicar de forma inmediata al Ministerio Público para brindar apoyo legal y solicitar medidas judiciales pertinentes desde la recepción de la denuncia. En cambio, el artículo 10.3 del Reglamento condiciona su intervención a la verificación previa de la existencia de un delito, lo cual retrasa la adopción de medidas operativas y judiciales que podrían ser decisivas para hallar con vida a la víctima.

En cuanto al Ministerio Público, ni el Protocolo para los casos de feminicidio ni la Directiva de Actuación señalan expresamente que las Fiscalías Especializadas en Violencia contra las Mujeres tengan la competencia exclusiva en estos casos, aunque, por su especialidad, debería asumirse que así es. De hecho, el artículo 5.1.2.e) de la Directiva menciona que estas fiscalías cuentan con espacios adecuados para la atención de denuncias. Sin embargo, el artículo 5.1.6. permite que la denuncia sea presentada ante distintas fiscalías: de Familia, de Violencia contra las Mujeres, Penales o Mixtas.

Este diseño genera problemas prácticos. Por lo general, cuando se comunica la desaparición de una mujer, el caso es recibido inicialmente por una fiscalía penal. Solo si se comprueba que la desaparición ocurrió en un contexto de violencia de género —como establece el procedimiento del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428— el caso es derivado a una Fiscalía Especializada en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Esta derivación, aunque en algunos casos puede ser inmediata, en otros se retrasa por trámites burocráticos, lo cual compromete gravemente la protección de la víctima.

La falta de claridad respecto a la competencia del personal especializado sugiere que cualquier fiscalía puede iniciar la investigación, lo que resulta problemático. Lo correcto sería establecer mecanismos de coordinación interna en el Ministerio Público para evitar demoras y asegurar que las Fiscalías Especializadas asuman estos casos desde el inicio, garantizando así una investigación eficaz y con enfoque de género desde el primer momento.

#### **d. Ausencia de rasgos discriminatorios**

Un cuarto elemento que se deriva del estándar de debida diligencia reforzada es la necesidad de eliminar cualquier rasgo discriminatorio en el tratamiento de los casos de desaparición. Esta exigencia implica garantizar un accionar estatal libre de prejuicios, estereotipos y prácticas que perpetúen desigualdades estructurales, especialmente en contextos de violencia de género.

En el Protocolo Interinstitucional, esta cuestión se abordaba de manera breve en el artículo 5.1, donde se establece que la atención a casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad debe realizarse sin distinción, exclusión, restricción o preferencia que busque anular o menoscabar el reconocimiento, acceso y ejercicio de medidas de protección y asistencia en condiciones de igualdad y no discriminación.

De igual forma, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, en su artículo 5, inciso b), incorpora expresamente el enfoque de no discriminación, al señalar que debe garantizarse el respeto y la dignidad de toda persona, prohibiéndose la discriminación de cualquier índole, así como el uso de aseveraciones o lenguaje discriminatorio. Además, orienta la actuación estatal hacia un comportamiento objetivo, libre de prejuicios y estereotipos.

La importancia de este elemento es innegable, ya que está estrechamente vinculado con el enfoque de género, la erradicación de estereotipos y el enfoque interseccional. En primer lugar, la eliminación de rasgos discriminatorios permite que tanto la recepción de denuncias como las investigaciones se desarrollen de manera imparcial y equitativa, sin que se perpetúen estigmas o valoraciones subjetivas basadas en el género, el origen étnico, la clase social, la orientación sexual u otras condiciones personales.

En segundo lugar, este principio promueve la igualdad de género y exige una atención diferenciada y adecuada frente a las circunstancias específicas que rodean las desapariciones de mujeres. Reconoce así la gravedad del problema y las necesidades particulares de las víctimas, tanto en términos de protección como de acceso a la justicia.

Adicionalmente, una actuación estatal libre de discriminación visibiliza la violencia de género y la impunidad estructural que a menudo rodea estos casos. Abordar estas dimensiones resulta clave para generar conciencia pública, movilizar recursos y fomentar una cultura institucional comprometida con la erradicación de la violencia contra las mujeres. De esta manera, se contribuye a la construcción de una sociedad que respete y garantice los derechos humanos de todas las personas, en especial de aquellas históricamente excluidas o invisibilizadas.

En cuanto al Ministerio Público, ni el Protocolo para casos de feminicidio ni la Directiva de Actuación contienen un artículo específico que haga referencia explícita a la eliminación de prácticas discriminatorias. Sin embargo, el artículo 5.1.4.d) de la Directiva reconoce que las

víctimas tienen derecho a recibir un trato especializado, diferenciado y respetuoso, orientado a evitar la discriminación, la minimización del maltrato o la estigmatización.

Este reconocimiento es relevante porque reafirma que el respeto a la dignidad de las víctimas y la eliminación de cualquier forma de discriminación son componentes esenciales tanto en la recepción de la denuncia como en la investigación del caso. No se trata solo de una obligación del Estado, sino también de un derecho inherente de las víctimas: el derecho a vivir una vida libre de violencia y a acceder a una justicia efectiva. Por tanto, la ausencia de discriminación constituye una condición fundamental para que el Estado cumpla con su deber de investigar, sancionar y reparar, conforme al estándar de debida diligencia reforzada en casos de violencia de género.

Hasta este momento, tanto el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 como los protocolos del Ministerio Público cumplen con los elementos de aplicación transversal exigidos por el estándar de debida diligencia reforzada en todas las etapas de investigación de los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares. Sin embargo, el elemento referido a la participación de personal capacitado presenta serias deficiencias en ambos instrumentos normativos. Tal como se ha expuesto, los documentos que regulan los procedimientos institucionales permiten que cualquier miembro de las entidades involucradas —ya sea de la Policía Nacional del Perú o del Ministerio Público— pueda recepcionar denuncias por desaparición e iniciar diligencias urgentes, sin exigir una formación especializada en enfoque de género, derechos humanos o interseccionalidad.

Esta omisión evidencia una brecha sustantiva frente al estándar de debida diligencia reforzada, ya que el involucramiento de personal capacitado aparece recién en etapas posteriores, una vez superadas varias acciones burocráticas. Este diseño institucional no solo retrasa el inicio de la investigación eficaz, sino que coloca en riesgo la vida de las mujeres desaparecidas, cuya situación puede derivar en un feminicidio si no se actúa con urgencia y conocimiento especializado desde el primer momento.

A la luz de lo expuesto, corresponde analizar si ambos protocolos cumplen con los elementos específicos del estándar de debida diligencia reforzada durante la etapa de recepción de la denuncia, la cual constituye un momento crucial para la activación de medidas inmediatas de búsqueda y protección.

### **3.2.2. ELEMENTOS DE LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA EN LA ETAPA DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS POR DESAPARICIONES DE MUJERES COMETIDA POR PARTICULARES**

En esta etapa, los protocolos deben cumplir con los siguientes elementos: oficiosidad, oportunidad inmediata, independencia e imparcialidad, participación activa de los familiares, así como procesos adecuados de recepción de denuncias. Este último aspecto es especialmente relevante, ya que se suma a otros elementos que han sido previamente desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el contexto de investigaciones por graves violaciones de derechos humanos y desapariciones forzadas.

Sin embargo, en el caso de las investigaciones por desapariciones de mujeres cometidas por particulares en un contexto de violencia de género, se resalta la necesidad de contar con procesos adecuados de recepción de denuncias que cumplan con los elementos que lo conforman. Por lo tanto, al estar en el primer nivel de atención para estos casos, este elemento adquiere una importancia particular.

Por tal motivo, en este punto nos enfocamos exclusivamente en el análisis del elemento de recepción adecuada de denuncias, ya que constituye el primer eslabón en las medidas para confrontar la violencia de género en los casos de desapariciones de mujeres y su protección. Esto se debe a la naturaleza del delito y al hecho de que la debida diligencia se refuerza en situaciones de violencia de género.

En esa línea, el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición de la Policía Nacional del Perú mencionaba, en la sección "Procedimiento 1", cuatro aspectos relevantes: quiénes pueden interponer la denuncia, el plazo para hacerlo, quiénes deben recibir la denuncia y el contenido que debe incluir.

Respecto al primer aspecto, el protocolo establecía que cualquier persona puede presentar una denuncia policial por desapariciones. Esto permite a la población civil actuar cuando toma conocimiento sobre la desaparición de alguien, dándoles la posibilidad de interponer su denuncia. Además, se especifica que los funcionarios, servidores públicos o personal que labore en una entidad de la Administración Pública también están obligados a denunciar los casos de desapariciones si tienen conocimiento de alguno.

En cuanto al plazo de tiempo, el protocolo establece que no es necesario esperar 24 horas desde que se toma conocimiento de la desaparición para atender la denuncia. Esta precisión se ha incorporado debido a que anteriormente el personal policial condicionaba la recepción de las denuncias a un período prolongado, informando a los familiares que debían esperar 24 o hasta 48 horas para interponerlas (Defensoría del Pueblo, 2023).

Esta presunción se basaba en estereotipos de género, donde se asumía que las mujeres víctimas podrían estar con sus novios o se habrían escapado de casa debido a desacuerdos familiares (Amnistía Internacional, 2022). Como resultado, muchas denuncias no eran recepcionadas, lo que generaba discriminación y vulneraba el derecho de las mujeres al acceso a la justicia y a una vida libre de violencia, tal como se desarrolló en el capítulo anterior.

Con este agregado sobre el período de tiempo, se buscaba superar esta problemática, enfatizando que el personal policial tiene la obligación de recibir la denuncia de manera inmediata tan pronto como tome conocimiento de la desaparición, bajo responsabilidad funcional. La Defensoría del Pueblo también señala que esta adición es indispensable para erradicar la creencia errónea de que se debe esperar 24 o 48 horas para que la denuncia sea aceptada. Este cambio busca fortalecer la eficacia de la búsqueda de la persona desaparecida, teniendo en cuenta la naturaleza urgente de estos casos (2023, p. 17).

Cabe señalar que la obligación de recepcionar denuncias por desaparición sin esperar que transcurran 24 horas fue inicialmente establecida en el artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, disposición que sirvió de base para la elaboración del protocolo mencionado. No obstante, pese a la claridad del citado artículo, en la práctica se evidencia un incumplimiento sistemático por parte de los operadores de justicia, particularmente del personal policial. Esta situación ha sido documentada en diversos casos públicamente denunciados (Defensoría del Pueblo, 2024), siendo uno de los más emblemáticos la desaparición de Sheyla Cóndor Torres, caso que será analizado en los párrafos siguientes.

En este contexto, el 24 de abril del año 2025 se publicó la Ley N.º 32305, que introdujo algunas modificaciones al Decreto Legislativo N.º 1428. Entre ellas, se reforzó el contenido del artículo 7, precisando que, en caso de que la denuncia no sea recibida de manera inmediata por la Policía Nacional del Perú, la persona afectada puede presentar una queja ante la Inspectoría General de dicha institución y/o ante la Central Única de Denuncias del Ministerio del Interior.

Esta disposición contiene un mensaje directo a los operadores de justicia, advirtiéndoles que el incumplimiento de sus funciones puede dar lugar a denuncias ante las entidades competentes. Sin embargo, las consecuencias previstas en este artículo se enmarcan en el ámbito administrativo y sancionador, como respuesta ante una conducta funcional indebida. En este sentido, cumple una doble función: por un lado, advierte al personal policial sobre la importancia de cumplir con sus deberes institucionales, y por otro, orienta a la ciudadanía respecto a las acciones que puede tomar en caso de enfrentar una negativa injustificada al presentar una denuncia.

No obstante, esta norma debería incorporar un aspecto adicional de suma relevancia: cuando el personal policial se niega a recepcionar una denuncia por desaparición, no solo incurre en una falta administrativa por incumplimiento de funciones, sino que su conducta podría configurar el delito de omisión de funciones. Es decir, más allá de una infracción disciplinaria, se trataría de una responsabilidad penal.

Cabe recordar que esta posibilidad no es novedosa. Incluso antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32305, las personas afectadas ya tenían la facultad de denunciar estos hechos ante la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú o ante el Ministerio Público. En consecuencia, en todos aquellos casos en los que se negó injustificadamente la recepción de una denuncia, debió procederse con la investigación correspondiente por el delito de omisión de funciones. Aun cuando las víctimas no lo hubiesen denunciado formalmente, el Ministerio Público tenía la obligación de iniciar las investigaciones de oficio. Sin embargo, esto no ha venido ocurriendo de manera sistemática, lo que evidencia una omisión institucional que debe ser corregida. Por ello, resulta necesario que el artículo mencionado contemple explícitamente no solo las consecuencias administrativas, sino también las implicancias penales de estas conductas por parte del personal policial.

Respecto al segundo aspecto, relacionado con el personal encargado de recibir las denuncias, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 en su artículo 3 establece que estas pueden presentarse ante las comisarías, Departamentos de Investigación Criminal, la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional del Perú, o en las dependencias autorizadas mediante disposición interna emitida por la Comandancia General.

Es decir, como se mencionó anteriormente, no se exige que el personal encargado de recibir las denuncias esté capacitado específicamente para este fin. En cambio, se indica que cualquier miembro del personal policial de cualquier dependencia tiene la obligación de recibir las denuncias de desaparición. Esta disposición busca cumplir con los principios de inmediatez, urgencia y prioridad, evitando así que los denunciantes se encuentren en la incertidumbre sobre dónde presentar sus denuncias o que tengan dificultades debido a su ubicación geográfica en relación con la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Sin embargo, como veremos más adelante, para que la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas se encargue del caso e inicie investigaciones sobre la desaparición de mujeres cometidas por particulares, debe cumplirse una serie de requisitos que habilitan su participación. Por lo tanto, es obligatorio que el personal policial de las comisarías y otras divisiones de investigación sea quien, en primer lugar, atienda las denuncias de desapariciones de mujeres. Esta situación pone de manifiesto la insuficiencia del Estado para establecer un procedimiento adecuado para la recepción de estas denuncias.

En tercer lugar, el artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 establece claramente qué debe contener la denuncia. El personal policial está obligado a registrar los datos de la persona denunciante, de la persona desaparecida y las circunstancias de la desaparición. Además, contempla situaciones en las que el denunciante no conozca alguno de los datos de la persona desaparecida. En tales casos, el personal policial puede recabar la información utilizando los medios a su disposición. Con esto se deja en claro que el personal policial está obligado a recibir la denuncia; no existe motivo alguno que impida su atención, a menos que falten datos fundamentales que obstaculicen el procedimiento de recepción de la denuncia.

Una vez que el personal policial ha registrado los datos relevantes para la denuncia, debe proceder de forma inmediata y obligatoria a realizar una serie de pasos ordenados. Primero, debe registrar la denuncia en los sistemas informáticos policiales disponibles, como el SIRDIC y el SIDPOL, donde se archivan las denuncias de desaparición de personas y los datos de la persona reportada como desaparecida. Posteriormente, debe informar al Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas, que está a cargo de la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas.

El personal policial debe proceder con la emisión de la Nota de Alerta y entregar al denunciante una constancia de entrega que incluya una copia de la denuncia y de la Nota de Alerta. Además, debe llevar a cabo las diligencias de urgencia e imprescindibles para la investigación y búsqueda de la mujer desaparecida.

Es fundamental solicitar la activación de la Alerta Amber inmediatamente después del registro de la denuncia, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos y se realice una evaluación previa por parte de la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional del Perú. También se debe verificar la difusión de la Nota de Alerta en el Portal de Personas Desaparecidas. Por último, es necesario brindar asistencia, orientación y facilidades a la persona denunciante durante el proceso de atención de la denuncia.

Como se puede observar, en los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares debido a motivos de violencia de género, este elemento es de suma importancia, ya que representa la etapa inicial en la que la correcta ejecución de los procedimientos establece la base para una investigación eficaz y un compromiso institucional. Asimismo, es crucial debido a la naturaleza del ilícito penal, que requiere medidas inmediatas al estar en peligro la vida de la víctima. Por lo tanto, es esencial recepcionar la denuncia con la debida diligencia reforzada.

Además, como se desprende, el personal policial encargado de recepcionar la denuncia también debe llevar a cabo las primeras diligencias de búsqueda y localización de las mujeres denunciadas como desaparecidas. En estos casos, cuando la desaparición ocurre en un contexto de violencia de género, se llevan a cabo diligencias adicionales para determinar si efectivamente la desaparición tuvo lugar en dicho contexto. En el siguiente punto, detallaremos cómo el Reglamento del Decreto Legislativo 1428 establece las pautas para la investigación de las desapariciones de mujeres en un contexto de violencia de género.

En el caso de los protocolos del Ministerio Público, el protocolo para la investigación del delito de feminicidio con perspectiva de género no menciona ningún artículo específico sobre la recepción de denuncias. Por lo tanto, es necesario revisar la Directiva de Actuación del Ministerio Público en las investigaciones de los delitos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar con perspectiva de género.

Esta directiva sí menciona, en el artículo 5.1, que ante un hecho de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la o el fiscal competente actúa de oficio, a instancia de la víctima, por denuncia de terceros o por noticia policial. En esa línea, en el punto 5.1.d), se establece que los fiscales tienen la obligación de recibir las denuncias de manera inmediata en el marco de sus competencias y de disponer las medidas urgentes e impostergables para la investigación del hecho y el aseguramiento de los medios de prueba.

En ese marco, para cumplir con el deber de debida diligencia reforzada, se establece que son las Fiscalías Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar las encargadas de recibir las denuncias por casos de violencia de género. En relación con el elemento de contar con un proceso adecuado de recepción de denuncias, el artículo 5.1.2.e) establece que quien reciba la denuncia debe hacerlo bajo el principio de confidencialidad y reserva, dado que se trata de casos delicados que afectan la intimidad de las víctimas.

En el mismo sentido, es fundamental velar por la seguridad de las personas denunciantes y acondicionar un ambiente seguro para los familiares de las víctimas. Además, es crucial evitar preguntar o expresar frases que revictimicen a las agraviadas, así como cualquier comentario que pueda interpretarse como una justificación de la violencia sufrida. Esto implica no emitir juicios de valor sobre el comportamiento de las víctimas ni recurrir a fundamentos religiosos o culturales.

Alineado con estos principios, la Directiva del Ministerio Público proporciona elementos claros para comprender cómo se manifiesta el contenido del proceso adecuado de recepción de denuncias. Sin embargo, es importante señalar que esta directiva condiciona su aplicación a que el ilícito penal ocurra en un contexto de violencia de género. Esto significa que la fiscalía solo podrá asumir aquellas denuncias donde se observe dicha violencia, lo que plantea un problema significativo. Para identificar la existencia de un contexto de violencia de género en casos de desaparición, es necesario contar con indicios al respecto, lo cual se logra a través de actos de investigación.

En la práctica, las fiscalías especializadas suelen rechazar las denuncias por desaparición debido a la falta de certeza sobre el contexto de violencia de género. Como resultado, derivan los casos a las fiscalías comunes, que, al no ser especialistas en la materia, encargan a la Policía Nacional la investigación de estos casos.

Por lo tanto, los casos de desaparición de mujeres regresan a las manos del personal policial, quien debe realizar actos urgentes y preliminares de investigación. Para determinar si estas desapariciones han ocurrido en un contexto de violencia de género, es necesario complementar las investigaciones con otros actos que permitan formar un expediente. Este expediente debe ser elevado en consulta a la división especializada, que, tras una evaluación, confirmará si la desaparición de la mujer se produjo en un contexto de violencia de género. En caso de confirmarse este contexto, la división se avocará a la investigación y activará la Alerta Amber.

Un adecuado proceso de recepción de denuncias es fundamental para avanzar al segundo nivel: la investigación realizada por las autoridades competentes con inmediatez y especialización. Por ello, en el siguiente punto, detallaremos el procedimiento y los principales problemas que presentan la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público en relación con el deber de la debida diligencia reforzada.

### **3.2.3. ELEMENTOS DE LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN DE DENUNCIAS POR DESAPARICIONES DE MUJERES COMETIDA POR PARTICULARES**

De manera similar a la etapa anterior, la investigación de denuncias se estructura a partir de elementos fundamentales que son característicos de las indagaciones sobre violaciones graves de derechos humanos, desaparición forzada y violencia de género. Entre estos elementos se destacan: 1) la intervención inmediata dentro de las 24 horas; 2) la exhaustividad en la investigación; 3) la localización de la víctima; 4) la identificación de todos los responsables; 5) el esclarecimiento de todos los hechos; 6) la utilización de todos los medios disponibles; 7) la consideración de todos los contextos y peculiaridades; 8) la evaluación de diversas hipótesis; y 9) la presunción de vida. La interrelación y aplicación de estos elementos han sido analizadas en detalle en el capítulo anterior, lo que permite una comprensión más profunda de su relevancia en el marco de la debida diligencia reforzada.

Sin embargo, a diferencia de la etapa de recepción de denuncias, en la cual destaca la importancia de una adecuada recepción de denuncias en el marco de la debida diligencia reforzada, en esta fase es fundamental centrar la atención en varios elementos críticos. No solo deben analizarse aquellos aspectos relacionados con los casos de violencia de género que presentan dificultades, sino también los elementos previamente establecidos en las investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos y desaparición forzada.

Esta necesidad surge a raíz de las problemáticas identificadas en la normativa institucional tanto de la Policía Nacional del Perú como del Ministerio Público. En particular, los elementos que enfrentan desafíos son: 1) la intervención inmediata dentro de las 24 horas; 2) la localización de la víctima; y 3) la presunción de vida.

#### **a) Intervención inmediata dentro de las 24 horas**

De acuerdo con el artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, modificado mediante el Decreto Supremo N 10-2024, una vez recibida la denuncia, el personal policial está obligado a proporcionar apoyo inmediato en la búsqueda y localización de la persona reportada como desaparecida. Esta obligación se materializa a través de la realización de diligencias consideradas como urgentes e imprescindibles.

En esta etapa, la Policía Nacional lleva a cabo diligencias urgentes e imprescindibles, que incluyen la apersonamiento en el lugar de los hechos, la recolección de indicios, evidencias y elementos probatorios, así como la solicitud de imágenes de las cámaras de videovigilancia. Adicionalmente, se puede requerir la localización o geolocalización, así como el acceso al listado de números telefónicos relacionados con llamadas entrantes y salientes de las líneas vinculadas a la desaparición, cuando estas acciones sean consideradas necesarias para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas.

Estas diligencias deben ser realizadas por el personal policial de manera inmediata, dentro de un plazo que no exceda las 24 horas. Posteriormente, el personal policial tiene la obligación de difundir el caso a través de la Nota de Alerta, así como en el Portal de Personas Desaparecidas, en radios comunitarias y en cualquier otro medio físico o digital que facilite la divulgación de la información.

Hasta este momento, las diligencias mencionadas se aplican a todos los casos de desaparición. Sin embargo, en los casos de desapariciones en un contexto de violencia de género, el personal policial debe llevar a cabo diligencias adicionales. Estas diligencias no tienen como objetivo reforzar las acciones de búsqueda y localización, sino que buscan determinar si la desaparición ocurrió efectivamente en el marco de un contexto de violencia de género. Esta evaluación es crucial para decidir si se activa la Alerta Amber.

Esto se evidencia en el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428, que establece que, en los casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia en situación

de alto riesgo, además de la Nota de Alerta, se debe difundir la Alerta Amber, previa evaluación de la unidad especializada de la Policía Nacional. Para ello, el personal policial debe llevar a cabo diversas diligencias para verificar que se cumplan ciertos requisitos, como que la mujer sea mayor de 18 años.

Además, el periodo transcurrido desde la fecha en que ocurrió la desaparición hasta el registro de la denuncia policial no debe exceder las 48 horas. Este requisito es problemático, ya que los familiares o personas cercanas a las víctimas a menudo no tienen certeza sobre el momento exacto de la desaparición. Por ejemplo, puede ser que las mujeres víctimas no residen con sus familiares, lo que lleva a que las denuncias por desaparición se realicen después de este plazo, impidiendo así la activación de la Alerta Amber.

Otro requisito es que la denuncia por desaparición esté registrada en los sistemas informáticos policiales disponibles, como SIRDIC, SIDPOL, entre otros, y cuente con la Nota de Alerta generada. Este requisito no presenta mayores inconvenientes, dado que el personal policial tiene la obligación de realizar el registro inmediatamente después de recibir la denuncia por desaparición.

El nivel de problematización se incrementa al señalar que, de manera concurrente, deben cumplirse dos de los siguientes supuestos. En primer lugar, que la mujer víctima de violencia requiera atención médica y/o medicamentos urgentes para salvaguardar su integridad física y/o psicológica. Este requisito solo podrá ser verificado si la persona denunciante tiene conocimiento de la situación, lo cual no se puede garantizar en todos los casos. Además, no existe una base de datos de salud uniforme que registre si las mujeres desaparecidas padecen alguna patología que requiera atención médica urgente.

Si bien este requisito es relevante, dado que la existencia de una enfermedad puede aumentar el riesgo para la mujer desaparecida, es fundamental considerar que, al estar en situación de desaparición, la mujer se expone a otros riesgos, como la violencia sexual, maltratos físicos y psicológicos, entre otros. Por esta razón, las diligencias de búsqueda y localización deben llevarse a cabo de manera inmediata, independientemente de si la mujer padece o no de alguna enfermedad.

Otro requisito establece que la mujer víctima de violencia desaparecida debe haber presentado un cambio abrupto o inesperado en su conducta y/o rutina antes de la desaparición, según lo indicado por la persona denunciante. Nuevamente, se requiere que esta información sea

proporcionada por el denunciante. Al igual que en los requisitos anteriores, se asume que la persona denunciante tiene un conocimiento detallado de la víctima, lo cual no siempre es el caso. En muchas situaciones, los denunciantes pueden no estar al tanto de las circunstancias o cambios en la vida de la víctima, lo que dificulta el cumplimiento de este requisito.

De igual manera, otro requisito indica que la mujer o su entorno deben haber registrado denuncias de violencia que consten en los Sistemas Informáticos Policiales disponibles, en el Registro de Medidas de Protección, así como en los registros de atenciones del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e integrantes del Grupo Familiar—Aurora, u otros implementados para este fin, con un plazo no superior a 12 meses antes de la desaparición.

Este requisito no refleja adecuadamente la realidad de la violencia de género en Perú, donde la mayoría de las mujeres no denuncia estos casos (Defensoría del Pueblo, 2023). Además, en caso de que se presenten denuncias, no se puede exigir que únicamente sean válidas aquellas realizadas dentro de los 12 meses anteriores, ya que denuncias anteriores a esta fecha pueden proporcionar indicios significativos sobre el peligro al que está expuesta la víctima.

Esto crea un margen de desprotección para aquellas mujeres que no han sido agredidas previamente por razones de género, o que, aunque hayan sufrido agresiones, no han documentado los incidentes, o cuando la persona que presenta la denuncia no informa sobre los actos de violencia que la víctima ha experimentado (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 18).

Además, se ignora la realidad de las mujeres víctimas de violencia, como se ha detallado en las estadísticas presentadas en el primer capítulo. La Defensoría del Pueblo (2023) señala que no es pertinente restringir el acceso de las mujeres al sistema de protección reforzada y a la búsqueda de personas desaparecidas, condicionando dicha acceso a la verificación burocrática de una situación de riesgo y violencia previa. Esto es aún más preocupante considerando que, en 2021, se registró que el 73.8% de las mujeres víctimas de violencia manifestó no haber presentado denuncias por las agresiones sufridas (Endes, 2011). Así también, en el primer capítulo hemos detallado mediante estadísticas la cantidad de casos de feminicidio, precisando que en muchos casos de desapariciones de mujeres, e incluso de víctimas de feminicidio, estas no denuncian la violencia que han padecido, y sus familiares tampoco la comunican por diversos motivos (Flora Trista, s/f, p. 3).

Finalmente, se considera la existencia de indicios que sugieran la posible comisión de un ilícito penal en contra de la persona desaparecida. Este criterio es relevante porque permite a la Policía Nacional ampliar su enfoque de investigación, especialmente si se configuran otros ilícitos penales de manera complementaria. Sin embargo, no debería ser un requisito para activar la Alerta Amber, ya que en todos los casos esta información se obtiene a través de los actos de investigación.

Una vez que se han recopilado los resultados de estas diligencias, el personal policial elabora un expediente y lo remite a la División Especializada de la Policía Nacional del Perú. Esta división evaluará si efectivamente la desaparición ocurrió en un contexto de violencia de género y decidirá si se activa la Alerta Amber. En caso de que no se cumplan estos requisitos, no será posible activar la Alerta Amber; sin embargo, el caso seguirá bajo la responsabilidad de la División Especializada.

En este contexto, el procedimiento para la investigación y emisión de la Alerta Amber presenta dos problemas significativos: por un lado, deja un margen de discrecionalidad, y por el otro, genera un retraso en la investigación. En relación con el primer problema, se observa un margen de discrecionalidad por parte de la autoridad policial que recibe la denuncia. Esta autoridad tiene la facultad de calificar a la persona desaparecida como parte del grupo de personas en situación de especial vulnerabilidad, lo que influye en la decisión sobre si corresponde activar una alerta de emergencia prevista en el sistema como medida reforzada de investigación y búsqueda (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 18; Flora Tristán, s/f, p. 3).

Por otro lado, el segundo problema radica en que la calificación de un caso de desaparición de una mujer como uno de vulnerabilidad y alto riesgo requiere la realización de actos de verificación y documentación. Este proceso puede ocasionar retrasos en la protección idónea, oportuna y eficaz de la víctima desaparecida (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 18; Amnistía Internacional et al., s/f, p. 7).

Esto contraviene el principio de intervención inmediata en las 24 horas que establece la debida diligencia reforzada, dado que la realización de los actos necesarios para verificar la configuración de estos requisitos carece de plazos específicos. En la práctica, el personal policial debe recolectar información, lo cual resulta incoherente ante la magnitud del problema. Esta incoherencia es aún más evidente al compararla con la obligación del personal policial de

realizar diligencias urgentes e imprescindibles, las cuales deben llevarse a cabo dentro de un plazo de 24 horas.

En contraste, para las diligencias relacionadas con la activación de la Alerta Amber no se establecen plazos, dejando esta responsabilidad a la discrecionalidad del personal policial. Además, la concurrencia de estos requisitos no garantiza la activación automática de la Alerta Amber, ya que el expediente debe ser elevado a la División de Investigación, la cual evalúa la configuración de los requisitos antes de activar la alerta y asumir el conocimiento del caso.

De modo que, el marco jurídico vigente para la protección de mujeres víctimas de violencia de género en situaciones de desaparición no se aplica de manera general. Su efectividad está supeditada a la comprobación de que la desaparición ha ocurrido en un contexto de violencia (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 18).

Adicionalmente, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 establece que la etapa de investigación se lleva a cabo en coordinación con el Ministerio Público, que es el encargado de dirigir la acción penal. Sin embargo, la participación del Ministerio Público en la investigación está condicionada a que la Policía Nacional del Perú determine o confirme la existencia de delitos concurrentes. Así lo establece el protocolo que indica que si, a partir de las circunstancias en las que se toma conocimiento de la desaparición y/o de la investigación policial, se verifica la presencia de delitos concurrentes, la Policía Nacional del Perú iniciará la investigación correspondiente y actuará de acuerdo con sus procedimientos operativos y la normativa aplicable, en colaboración con el Ministerio Público.

En este sentido, la responsabilidad de llevar a cabo la investigación urgente dentro de las 24 horas recae exclusivamente en la Policía Nacional del Perú, específicamente en el agente encargado de recibir la denuncia. El Ministerio Público, por su parte, interviene únicamente cuando se determina la existencia de delitos concurrentes, lo que limita su participación en las primeras etapas del proceso investigativo.

No obstante, en la Directiva de actuación del Ministerio Público para casos de violencia contra la mujer, se establece en el artículo 5.1.1.a) que este organismo tiene la responsabilidad de investigar de manera inmediata, eficiente y exhaustiva. Además, se enfatiza la necesidad de explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan recopilar información sobre la naturaleza, el motivo, las circunstancias, el lugar y el momento del hecho, así como la

identificación de los responsables o su participación en la comisión del mismo, entre otros aspectos relevantes.

De la lectura conjunta de estos documentos de actuación funcional se deduce que el Ministerio Público interviene en la investigación únicamente cuando se tiene conocimiento de la concurrencia de delitos. En este contexto, son las fiscalías especializadas en materia de violencia de género las que dirigen la investigación una vez que se comprueba la comisión de delitos en un contexto de violencia de género. Sin embargo, para que el Ministerio Público pueda asumir esta etapa de intervención en la investigación, el personal policial encargado de recibir la denuncia debe llevar a cabo los actos de investigación urgentes y necesarios, asumiendo una mayor responsabilidad, ya que estas diligencias deben realizarse dentro de las 24 horas posteriores a la recepción de la denuncia.

Así, hasta este momento, las diligencias urgentes e imprescindibles que deben realizarse dentro de las 24 horas posteriores a la recepción de una denuncia por desaparición de mujeres en un contexto de violencia de género no tienen como objetivo principal la localización de las víctimas. En su lugar, su finalidad es determinar si la desaparición ocurrió en dicho contexto, lo que permitirá llevar a cabo diligencias reforzadas posteriormente. Es decir, estas diligencias se limitan a establecer la existencia del contexto de violencia de género, lo que es crucial para la activación de la Alerta Amber como mecanismo de búsqueda de la mujer reportada como desaparecida.

En otras palabras, toda la actividad indagatoria requerida actualmente para calificar a una mujer desaparecida como una persona en situación de vulnerabilidad y alto riesgo debería llevarse a cabo en el marco de las actividades de investigación y búsqueda, y no para determinar si se emite la Alerta Amber. Esta última, en tanto medida de protección y búsqueda reforzada, debería emitirse de manera razonable y proporcional, considerando el contexto de discriminación estructural y violencia que enfrentan las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 19).

Este procedimiento de investigación presenta serias dificultades para cumplir con los principios de eficacia e inmediatez que deben regir la actuación estatal en casos de desaparición. Lejos de facilitar la respuesta oportuna, lo transforma en un proceso burocrático y engorroso que retrasa la localización de la mujer desaparecida. Esta situación genera un profundo malestar no solo entre los familiares de las víctimas, quienes se encuentran en una situación de angustia y

desesperación por encontrar a su ser querido con vida, sino también entre los propios efectivos policiales. Muchos de ellos han manifestado que el formulario de registro resulta excesivamente complejo, debido a la cantidad de información que se exige completar para su procesamiento (Ministerio del Interior, 2023, p. 27).

La formulación del expediente para calificar la desaparición como un caso de violencia de género retrasa las diligencias urgentes. La Defensoría del Pueblo (2023, p. 21) señala que el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 incorpora en esta etapa de investigación una coordinación con el Ministerio Público que, en lugar de agilizar el proceso, introduce una dinámica que retrasa y debilita la eficacia de las acciones de búsqueda y la protección de la integridad de la víctima.

Además, esta forma de condicionar la coordinación con el Ministerio Público genera desorientación en la Policía Nacional, lo que dificulta el reconocimiento de la naturaleza de las desapariciones de mujeres y obstaculiza las acciones necesarias para salvar la vida de una mujer desaparecida (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 21). Sin embargo, es fundamental abordar las acciones de búsqueda y localización, que constituyen el siguiente elemento de la debida diligencia reforzada.

#### **b) Localización de la víctima**

Un elemento clave de la debida diligencia reforzada es la localización de la víctima. Frente a ello, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 en el artículo 10 establece acciones operativas para garantizar su cumplimiento. En este sentido, se indica que el personal policial debe solicitar la activación de la localización o geolocalización y/o el acceso al listado de llamadas entrantes y salientes de los números telefónicos vinculados a la desaparición de una persona, siempre que estas medidas sean necesarias para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas.

Este requerimiento debe realizarse de manera inmediata mediante una solicitud a la unidad especializada de la Policía Nacional del Perú, con conocimiento del Ministerio Público, que a su vez informará al Poder Judicial para validar su legitimidad. En consecuencia, los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones deben garantizar la atención permanente de los pedidos de geolocalización, las 24 horas del día, los 365 días del año, bajo apercibimiento de responsabilidad penal.

Asimismo, mediante mandato judicial previo, las empresas operadoras de telefonía móvil y fija deben proporcionar el listado de números telefónicos de llamadas entrantes y salientes, junto con los nombres y apellidos de los titulares de las líneas vinculadas a la desaparición de personas que requiera la Policía Nacional del Perú.

Como puede observarse, esta medida solo se aplica si la persona desaparecida cuenta con un teléfono móvil. Además, no se hace referencia a ninguna otra medida operativa. En el caso del Ministerio Público, tanto su protocolo como su directiva carecen de menciones sobre acciones operativas que puedan ser implementadas por esta institución.

Por lo tanto, los procedimientos para localizar a mujeres víctimas de desaparición cometida por particulares no incluyen otras acciones específicas. En casos de desapariciones en un contexto de violencia de género, no se establecen medidas reforzadas adicionales, ya que la geolocalización se aplica de manera general a cualquier tipo de desaparición de personas. Esto plantea una incógnita sobre cuáles son las medidas específicas que aplica el Estado peruano para investigar desapariciones de mujeres cometidas por particulares en contextos de violencia de género, dado que, hasta el momento, las únicas acciones establecidas son la geolocalización y la Alerta Amber.

Por ejemplo, no se menciona la realización de diligencias de investigación fiscal y de búsqueda que requieren autorización judicial y que podrían salvar la vida de la mujer desaparecida, tales como el allanamiento de inmuebles, la intervención de comunicaciones y la inmovilización de bienes muebles (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 21). De modo que, no se cuenta con herramientas básicas para la búsqueda de mujeres desaparecidas (Amnistía Internacional, 2020, párr. 5).

### **c) Presunción de vida**

Un componente de la debida diligencia reforzada es la presunción de vida, la cual establece que toda investigación de desaparición debe realizarse bajo el supuesto de que la víctima sigue con vida y requiere medidas urgentes para su rescate. Esta presunción implica que las autoridades deben actuar con celeridad y exhaustividad, aplicando todos los recursos y herramientas disponibles para evitar que el paso del tiempo incremente el riesgo para la víctima. Además, al operar bajo la presunción de vida, se refuerza el compromiso estatal de proteger los derechos a la vida y la integridad personal, especialmente en casos donde la desaparición ocurre en un contexto de violencia de género.

La presunción de vida no solo orienta la investigación hacia un resultado que priorice el bienestar de la persona desaparecida, sino que también obliga a los operadores de justicia a considerar acciones y diligencias específicas, como el acceso inmediato a información relevante, el despliegue de recursos de búsqueda y la activación de mecanismos de protección y alerta.

En el caso de Policía Nacional, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 no especifica que las investigaciones se realicen bajo el principio de presunción de vida; sin embargo, se indica que las medidas a adoptar por las entidades públicas en materia de prevención, difusión, investigación, búsqueda, ubicación y protección de personas reportadas como desaparecidas están orientadas a salvaguardar su integridad y vida. Esto implica que se asume que la víctima está con vida, lo que hace urgente el despliegue de acciones de localización y ubicación.

A diferencia del Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428, el Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio del Ministerio Público establece que las investigaciones inician bajo la premisa de que la víctima se encuentra sin vida, a pesar de reconocer la relación entre desaparición y femicidio. Por ejemplo, en su artículo 1.1., el protocolo identifica las modalidades delictivas del femicidio y señala que la muerte de las mujeres suele ir acompañada de secuestro, tortura y/o violación, considerando así la desaparición como un posible antecedente al femicidio. Sin embargo, el protocolo establece que el Ministerio Público debe enfocar la investigación en la localización del cadáver de la víctima, lo cual contradice los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta Corte ha establecido que tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público deben orientar sus investigaciones bajo el principio de presunción de vida, considerando que la víctima podría encontrarse con vida y podría estar siendo víctima de tentativa de femicidio (Corte IDH, 2009). Esto implica no asumir la muerte de la persona desaparecida, sino mantener la premisa de que se encuentra con vida hasta que se demuestre lo contrario (Solís, 2020, párr. 25). En cuanto a su directiva, el Ministerio Público no hace ninguna mención a este respecto.

Esta problemática también ha sido señalada por la Defensoría del Pueblo, que ha indicado que aún no se observa en el Protocolo del Ministerio Público para la investigación de los delitos de femicidio, ni en la Directiva sobre delitos de violencia contra las mujeres, la inclusión de la desaparición de mujeres a manos de particulares como un supuesto claro y distinguible que requiera tratamiento y orientación específica (2023, p. 22).

Por otro lado, es evidente que es necesario incluir en el marco protocolar de investigación un enfoque especializado sobre la relación entre la desaparición de mujeres por razones de género y su riesgo de feminicidio (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 23). Además, un problema relevante es la ausencia del delito de desaparición de mujeres cometido por particulares, ya que su reconocimiento facilitaría el compromiso del Ministerio Público desde el inicio de la recepción de la denuncia, evitando que su actuación dependa de la comisión de otros delitos.

Esto permitiría que el Ministerio Público inicie la investigación bajo la premisa de que el objeto de prueba no es únicamente el cuerpo o cadáver de la víctima desaparecida, sino el contexto que vincula la privación de libertad de la víctima con uno o más imputados, motivado por estereotipos de género (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 24-25).

En conclusión, tanto el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 y el protocolo del Ministerio Público presentan deficiencias significativas que obstaculizan la realización de investigaciones adecuadas sobre la desaparición de mujeres en contextos de violencia de género, contraviniendo el deber de debida diligencia reforzada. Estos protocolos parecen haber desestimado aspectos esenciales en su formulación, lo que afecta la efectividad de su aplicación.

Los siete elementos que derivan de la debida diligencia reforzada, según las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se cumplen de manera adecuada. Además, se generan obstáculos en el proceso de investigación al establecer condiciones que limitan la adopción de diligencias más contundentes, como la Alerta Amber. Esta última, en realidad, debería considerarse una medida de difusión, y no una acción de investigación en sí misma, tal como lo señala la Defensoría del Pueblo (2023, p. 17).

Asimismo, en cuanto a las acciones operativas, se dispone de medidas mínimas que se aplican en todos los casos de desaparición, como la geolocalización. Sin embargo, no se proponen acciones operativas reforzadas específicamente para los casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares en contextos de violencia de género. Esta situación no solo genera una responsabilidad internacional para el Estado peruano en materia de derechos humanos, sino que también vulnera el derecho a una vida libre de violencia, afectando el acceso a la justicia.

En este contexto, el Estado peruano evidencia una falta de compromiso para garantizar los derechos humanos de las mujeres y para establecer las condiciones necesarias que les permitan desenvolverse en la sociedad sin temor por su vida e integridad. Asimismo, los protocolos

existentes no reflejan los valores universales que fundamentan la intervención estatal en pro de la seguridad y la paz, como son la dignidad de las mujeres y la justicia.

Por consiguiente, esta investigación propone el fortalecimiento de los protocolos existentes, reconociendo los avances iniciales que se han logrado en la materia. En particular, se plantea la incorporación de los siete elementos derivados del estándar de debida diligencia reforzada en el diseño del nuevo protocolo de la Policía Nacional del Perú, actualmente en elaboración tras la derogación del Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición.

Asimismo, se busca contribuir a la mejora del Protocolo de Investigación de los Delitos de Femicidio desde la Perspectiva de Género y de la Directiva de Actuación en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género. Estas reformas deben estar fundamentadas no solo en el marco normativo de derechos humanos, sino también en principios y valores universales que exigen a los Estados adoptar medidas preventivas y sancionadoras frente a la violencia de género, garantizando el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres.

### **3.3. PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN: LA FLEXIBILIDAD DE LAS COMPETENCIAS MATERIALES Y TERRITORIALES**

Como se analizó en el primer capítulo, las desapariciones de mujeres cometidas por particulares en el Perú constituyen un fenómeno crítico debido a su incremento, que no solo refleja la violencia estructural de género, sino que también evidencia las limitaciones del sistema de justicia, incluidas la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Estas instituciones, a través de sus protocolos, no logran responder de manera oportuna y eficaz ante estos casos.

Dichas limitaciones se manifiestan en las deficiencias del Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 y protocolos de estas entidades, que incumplen elementos clave de la debida diligencia reforzada, lo que obstaculiza su propósito principal: localizar a las víctimas con vida. Este incumplimiento, además, vulnera el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a un acceso efectivo a la justicia.

A estas deficiencias se suma la rigidez en las competencias materiales y territoriales de la Policía Nacional y del Ministerio Público. La cual constituye un obstáculo significativo en la investigación de las desapariciones de mujeres, especialmente frente a la creciente modalidad

en la que los agresores trasladan a las víctimas entre distintos distritos, regiones o departamentos. Esta limitación estructural retrasa de manera crítica las acciones urgentes, dado que, en la práctica, los casos suelen ser derivados a otras dependencias policiales o fiscalías. Este proceso dilata la intervención oportuna, comprometiendo la posibilidad de localizar a la víctima con vida y, en el peor de los escenarios, previniendo que la desaparición devenga en un feminicidio.

En este contexto, resulta indispensable adoptar un enfoque de flexibilización en las competencias aplicables a las desapariciones de mujeres. Este planteamiento no es novedoso, dado que ha sido implementado con éxito en el ámbito de los delitos transnacionales, como el crimen organizado, en donde se exige la cooperación nacional como internacional (Kofele, 2009, Zuñiga, 2016). En dichos casos, la flexibilidad competencial, tanto a nivel nacional como internacional, ha demostrado ser eficaz al responder a la naturaleza dinámica y transfronteriza de estos delitos. Las desapariciones de mujeres cometidas por particulares comparten características similares en cuanto al traslado y movilidad de las víctimas, lo que subraya la necesidad de adoptar medidas análogas para garantizar una respuesta adecuada.

La implementación de esta flexibilidad permitiría robustecer los tres pilares esenciales de la debida diligencia reforzada: la búsqueda inmediata y exhaustiva durante las primeras 24 horas, la asignación de personal capacitado y especializado, y la adopción de procedimientos estandarizados y coordinados para la recepción y gestión de denuncias. La eliminación de las barreras competenciales y la adopción de mecanismos ágiles y proactivos son fundamentales para garantizar una respuesta efectiva que priorice la protección de la vida y la dignidad de las mujeres.

Además, estas acciones permiten al Estado cumplir con el estándar de la debida diligencia reforzada, reforzando su deber de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres. Esto permitiría alinear estas acciones con el estándar de la debida diligencia reforzada y las mejores prácticas internacionales.

Por ello, a continuación, se propone fortalecer el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 y los protocolos mediante la incorporación de mayor flexibilidad en las competencias materiales y territoriales de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Para ello, se analiza la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este tema y las

acciones de coordinación institucional necesarias, seguido de un examen detallado de la rigidez normativa que orienta las funciones de estas instituciones estatales.

En segundo lugar, se aborda el caso de la desaparición de Sheyla Córdor Torres, cuyo feminicidio fue consecuencia directa de los problemas previamente señalados, incluidos los derivados de la rigidez competencial.

Finalmente, se llevará a cabo un análisis comparativo normativo, considerando la experiencia protocolaria de México y Guatemala, países que han implementado sistemas especializados en la investigación de desapariciones de mujeres a raíz de las sentencias dictadas por la Corte IDH en su contra, las cuales fueron descritas en el capítulo anterior.

### **3.3.1. FLEXIBILIDAD EN LA COMPETENCIA MATERIAL Y TERRITORIAL DE LAS FUNCIONES POLICIALES Y FISCALES**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado problemáticas relacionadas con las competencias territoriales y materiales en la investigación de casos de desapariciones de mujeres cometidas por particulares. En la sentencia *Campo Algodonero vs. México* (Corte IDH, 2009), señaló que la falta de cooperación y coordinación entre las autoridades responsables de la investigación contribuyó a perpetuar la impunidad y al incumplimiento de los estándares de debida diligencia reforzada. En particular, la Corte determinó que los Estados deben garantizar una colaboración efectiva entre las diferentes instituciones estatales para evitar duplicidades, omisiones o demoras, especialmente en casos de violencia de género.

Si bien esta sentencia no hace referencia explícita al término múltiples jurisdicciones, el principio de coordinación entre autoridades y la responsabilidad estatal de evitar vacíos administrativos se deriva claramente del estándar de la debida diligencia. Por ejemplo, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (Corte IDH, 1988), la Corte ya había señalado que, en casos de desapariciones forzadas, los Estados tienen la obligación de llevar a cabo investigaciones serias, efectivas e imparciales, independientemente de las barreras administrativas o jurisdiccionales existentes en su territorio.

Aunque este caso no abordó específicamente situaciones de múltiples jurisdicciones internas, la Corte estableció un principio relevante: los Estados deben organizar toda su estructura administrativa y judicial de manera efectiva para garantizar los derechos humanos, incluyendo la vida y la integridad personal. Este principio resulta plenamente aplicable a contextos que

requieren una coordinación entre diferentes entidades o jurisdicciones dentro del Estado. Con mayor razón, es fundamental aplicarlo en investigaciones relacionadas con desapariciones de mujeres cometidas por particulares, donde la acción investigativa y de localización debe reforzarse, eliminando cualquier obstáculo que impida una investigación efectiva.

De modo que, la flexibilidad de estas competencias son necesarias debido a que su rigidez limita la capacidad de respuesta de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público en los casos de desapariciones de mujeres. Como se analizó previamente, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 establece de manera clara el procedimiento para la recepción de denuncias, indicando que cualquier persona puede reportar la desaparición de una mujer en cualquier dependencia policial. En estos casos, el agente policial está obligado a recibir la denuncia y a realizar las diligencias urgentes necesarias para la ubicación de la víctima. Sin embargo, cada dependencia policial opera bajo restricciones relacionadas con competencias de materia y territorio, lo que obstaculiza la eficacia y la inmediatez requeridas para responder adecuadamente a este tipo de casos.

En el caso de la Policía Nacional del Perú, las competencias territoriales y materiales están establecidas en su Ley Orgánica. Esta norma regula la estructura y funcionamiento de la institución, señalando la existencia de comisarías y direcciones especializadas, concebidas como órganos de carácter sistemático, técnico, normativo y ejecutivo. Estas direcciones actúan en función de los delitos previstos en el Código Penal, atendiendo únicamente los asuntos que se encuentran dentro de sus competencias específicas.

Por otro lado, la Ley Orgánica también define las competencias territoriales, asignando a las comisarías y otros órganos policiales la responsabilidad de ejercer sus funciones, atribuciones y competencias en un espacio geográfico determinado dentro del territorio nacional. Si bien este marco normativo tiene como objetivo organizar el trabajo policial, en el contexto de desapariciones de mujeres cometidas por particulares estas delimitaciones suelen generar conflictos de jurisdicción que dificultan la actuación inmediata y efectiva.

Por ejemplo, en el caso de las desapariciones de mujeres, existe la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas, que cuenta con competencia material específica para atender estos casos y competencia territorial a nivel nacional. Sin embargo, como se analizó anteriormente, su intervención está supeditada al cumplimiento de una serie de requisitos formales establecidos en el Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428, lo que retrasa su

actuación. Esto implica que su participación ocurre en una etapa posterior a las primeras 24 horas, periodo crítico en el que deben ejecutarse diligencias urgentes para localizar a la víctima.

Además, es importante señalar que esta es la única división cuyas instalaciones se encuentran en la ciudad de Lima, lo que plantea serias limitaciones logísticas y operativas. Aunque tiene competencia para atender casos a nivel nacional, el centralismo de su ubicación dificulta el acceso de los familiares de las víctimas que residen en regiones alejadas o en zonas periféricas de Lima. Asimismo, esta configuración restringe su capacidad de actuación pronta en desapariciones ocurridas fuera del ámbito metropolitano, donde las barreras geográficas y la falta de recursos locales agravan el problema.

Esta forma de organización basada en competencias materiales y territoriales resulta eficaz para la recepción de denuncias e investigación de otros tipos de delitos. No obstante, en el caso de las desapariciones de mujeres, esta estructura genera demoras que comprometen el cumplimiento del estándar de debida diligencia reforzada, el cual exige una respuesta inmediata y efectiva por parte de las autoridades.

En este contexto, la intervención temprana de la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas es fundamental para la aplicación de estrategias especializadas. Estas incluyen la geolocalización de dispositivos electrónicos, el análisis de cámaras de seguridad y la activación de alertas nacionales, medidas clave para incrementar las posibilidades de localizar a la víctima con vida (Amnistía Internacional, 2020). La implementación oportuna de estas acciones, especialmente durante las primeras horas, consideradas críticas en los casos de desapariciones, puede marcar la diferencia entre proteger la vida de una persona o agravar su situación de riesgo.

En consecuencia, la problemática de la rigidez competencial de la Policía Nacional radica especialmente en la etapa inicial, que comprende la recepción de la denuncia y la ejecución de las primeras diligencias urgentes dentro de las 24 horas. Esta situación genera una confrontación funcional entre lo que establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional, sus directivas internas, y lo dispuesto en el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428.

Respecto al primer momento, la recepción de la denuncia, el Decreto Legislativo N.º 1428 aborda parcialmente esta limitación al señalar que cualquier personal policial, ya sea de una comisaría o de una división especializada, tiene la obligación de aceptar las denuncias por

desaparición. A pesar de ello, en la práctica, los efectivos policiales se niegan a recibir estas denuncias, incumpliendo sus deberes funcionales. Pero, el principal desafío normativo surge en el segundo momento: la realización de las diligencias urgentes.

Mientras que las diligencias básicas, como acudir al domicilio de la víctima o verificar la existencia de cámaras de seguridad, pueden ser ejecutadas con relativa facilidad, el problema se agudiza cuando las circunstancias del caso requieren diligencias más complejas. Esto ocurre, por ejemplo, cuando hay indicios de que la víctima podría haber sido trasladada de un distrito, región o departamento a otro a nivel nacional.

En esta etapa inicial, la rigidez de las competencias materiales y territoriales se vuelve especialmente problemática, ya que exige una coordinación efectiva dentro de la misma institución policial. No obstante, en la práctica, esta coordinación es deficiente, lo que provoca retrasos y fragmentación en la respuesta institucional. Por ejemplo, Amnistía Internacional ha documentado los obstáculos que enfrentan las familias de mujeres desaparecidas en etapas clave como la denuncia, la investigación policial y la búsqueda de justicia (2020).

En relación con el primer momento del proceso, correspondiente a la recepción de la denuncia, se han identificado graves deficiencias por parte del Estado en la búsqueda de mujeres desaparecidas, particularmente en lo referido a la aceptación inmediata de las denuncias y al inicio oportuno de las diligencias de búsqueda.

Los testimonios recogidos por la Defensoría del Pueblo (2023) y Amnistía Internacional (2020) evidencian que la respuesta de los efectivos policiales continúa estando influida por estereotipos de género y un desconocimiento del procedimiento que deben seguir según sus competencias institucionales. Entre los principales obstáculos reportados, se encuentran alegatos infundados vinculados a la mayoría de edad de las víctimas y cuestiones de competencia territorial. Por ejemplo, es común que agentes policiales se nieguen a recibir denuncias cuando la persona desaparecida es mayor de edad, emitiendo comentarios estigmatizantes como: “Se fue con el novio” o “Está con el amante” (Amnistía Internacional, 2020, p. 14).

Estas actitudes resultan contrarias a lo establecido por el Decreto Legislativo N.º 1428 y vulneran el estándar de debida diligencia reforzada, el cual exige la erradicación de estereotipos de género, la recepción inmediata de las denuncias y la ejecución de diligencias urgentes

durante las primeras 24 horas. De acuerdo con la normativa vigente, ni la edad de la persona desaparecida ni el lugar donde se presume su desaparición deben ser impedimentos para admitir la denuncia e iniciar las acciones correspondientes de búsqueda. La actuación estatal debe ser inmediata e incondicionada en todos los casos.

En el contexto limeño, muchas comisarías rechazan las denuncias argumentando falta de competencia territorial, especialmente cuando la desaparición ocurre en un distrito distinto al de la dependencia policial. Esta práctica da lugar a que los familiares sean derivados a otras unidades policiales, o incluso se les indique que deben acudir directamente a la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas, que es la única unidad especializada a nivel nacional (Amnistía Internacional, 2020).

Esta problemática se agrava en zonas alejadas del país, donde existen menos dependencias policiales y las divisiones territoriales abarcan grandes extensiones. Ello genera desinformación tanto entre los familiares como entre los propios agentes sobre el procedimiento adecuado para presentar denuncias. En este marco, considerando que se trata de un servicio esencial, la denuncia debería poder presentarse en cualquier comisaría del país, sin importar su ubicación geográfica o jurisdicción, y desde allí iniciar de inmediato la búsqueda.

En consecuencia, resulta urgente contar con personal policial debidamente capacitado, así como con dependencias especializadas en todo el territorio nacional. Entre las medidas necesarias destacan el fortalecimiento de la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas, la creación de unidades especializadas en provincias (como divisiones de investigación criminal), y la consolidación de departamentos especializados en Lima y otras regiones. Estas acciones permitirían una respuesta más rápida, eficiente y alineada con el estándar de debida diligencia reforzada.

Aún más crítica es la situación cuando las desapariciones ocurren en otras regiones o en zonas rurales, donde los agentes policiales con frecuencia se niegan a realizar diligencias urgentes bajo el argumento de no tener competencia. Esta postura deriva en la remisión del caso a otras unidades, generando retrasos significativos durante las primeras horas, consideradas vitales para la localización de la víctima.

Además, esta práctica implica una afectación severa para los familiares, quienes muchas veces carecen de los recursos económicos necesarios para trasladarse a otras regiones del país. Esta

barrera geográfica y económica incrementa la vulnerabilidad de las víctimas y obstaculiza el acceso a una respuesta oportuna y efectiva por parte del sistema de justicia (Amnistía Internacional, 2020).

Esa misma problemática se observa en el Ministerio Público, cuyos representantes a menudo se niegan a aceptar denuncias por desaparición argumentando que la víctima desapareció en otro distrito, región o departamento (Defensoría del Pueblo, 2020). Al igual que la Policía Nacional, esta institución se rige por sus directivas internas y su Ley Orgánica, las cuales establecen sus competencias materiales y territoriales.

Sin embargo, a diferencia de la Policía Nacional, los protocolos del Ministerio Público, como el Protocolo de Investigación Fiscal del delito de Femicidio con Perspectiva de Género y la Directiva sobre Delitos de Violencia de Género, no especifican las acciones ni las coordinaciones necesarias entre fiscales para recibir denuncias e investigar desapariciones de manera eficaz. Esto ha generado casos documentados en los que los fiscales reciben denuncias por desaparición, pero las derivan a otras fiscalías días o incluso meses después, dilatando las investigaciones. En algunos casos, estas derivaciones se realizan a fiscalías especializadas que no son competentes para abordar el caso, lo que contribuye a la ineficiencia y a la revictimización de las familias (Amnistía Internacional, 2020).

Es importante recordar que el Ministerio Público solo interviene cuando existen indicios de la comisión de un delito, lo que excluye las desapariciones donde aún no se han identificado estos elementos. Este enfoque limita la posibilidad de realizar una búsqueda inmediata y efectiva, contraviniendo el estándar de debida diligencia reforzada que exige actuar de forma proactiva y coordinada para localizar a las víctimas en las primeras horas críticas.

Bajo este panorama, tanto el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 como el protocolo del Ministerio Público deben incorporar medidas específicas y coordinaciones que permitan abordar las desapariciones de mujeres de manera eficaz, eliminando barreras territoriales y materiales. Para así armonizar y poseer un soporte jurídico para lo cual es fundamental incluir directrices claras que faciliten la colaboración ágil entre el personal policial y los fiscales de distintas jurisdicciones, especialmente en casos que impliquen desplazamientos entre distritos, regiones o departamentos (Zúñiga, 2016).

De manera similar, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2018) ha resaltado esta problemática, recomendando a los Estados miembros de la Convención incorporar esta situación en sus planes nacionales e intersectoriales. Según el Comité, es esencial que las estrategias incluyan acciones específicas y coordinadas que permitan abordar de manera eficaz las desapariciones de mujeres, priorizando la protección de sus derechos y garantizando una respuesta inmediata que evite la culminación de estos casos en feminicidios. Estas recomendaciones refuerzan la necesidad de una política integral que articule los esfuerzos de todas las instituciones involucradas.

Para ello, es necesario modificar los procedimientos de recepción de denuncias, de modo que todo el personal policial y fiscal cuente con la capacidad humana y operativa para recibir denuncias por desaparición de mujeres. Desde el momento en que se presenta la denuncia, deben ejecutarse medidas exhaustivas para hallar a la víctima, sin que ello dependa de la acreditación previa de un contexto de violencia de género para activar la Alerta Amber, ni de la verificación de un delito para que intervenga el Ministerio Público.

En otras palabras, tanto la Policía Nacional del Perú como el Ministerio Público deben estar plenamente preparados y capacitados para recibir denuncias por desaparición de mujeres e iniciar investigaciones exhaustivas dentro de las primeras 24 horas, con el objetivo de encontrar a las víctimas con vida.

Este enfoque responde, como hemos señalado, al cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, particularmente al deber del Estado de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso a la justicia a través de investigaciones con debida diligencia reforzada. Asimismo, se alinea con los valores universales que deben guiar la actuación estatal: la dignidad de las mujeres y la justicia.

Finalmente, esta necesidad se justifica también por el alarmante panorama expuesto en el primer capítulo: el aumento sistemático de desapariciones de mujeres cada año. En este contexto, resulta inverosímil que, frente a razones tan contundentes, el Estado peruano continúe condicionando la recepción de denuncias y la activación de investigaciones a requisitos que vulneran los derechos fundamentales de las mujeres, y que resultan contrarios a su dignidad y a los principios de justicia.

La colaboración efectiva entre fiscalías, la Policía Nacional y otras instituciones clave también debe fortalecerse mediante el uso de herramientas tecnológicas. Por este motivo, sería indispensable diseñar una plataforma nacional de denuncias por desaparición, accesible a todas las fiscalías y comisarías. Esta plataforma permitiría registrar los casos en tiempo real y compartir información relevante entre las instituciones involucradas.

La plataforma debería contar con funciones específicas, como geolocalización para rastrear ubicaciones relevantes, un registro detallado de las diligencias realizadas para evitar duplicaciones y una base de datos unificada que centralice la información y facilite la coordinación interinstitucional. Además, se recomienda activar una alerta nacional automática al registrarse una denuncia de desaparición. Esta alerta informaría a todas las fiscalías y dependencias policiales del país, proporcionando detalles básicos y datos relevantes para la búsqueda, maximizando las posibilidades de localizar a la víctima.

Esta alerta nacional podría vincularse con mecanismos como la Alerta Amber, adaptados al contexto de desapariciones de mujeres en el Perú. Asimismo, sería crucial crear unidades de enlace especializadas para coordinar las acciones entre el Ministerio Público y la Policía Nacional. Estas unidades deberían estar conformadas por personal capacitado para actuar durante las primeras 24 horas, contar con recursos tecnológicos, acceso a bases de datos y mecanismos de comunicación directa con fiscalías y comisarías en todo el país.

Finalmente, es indispensable brindar formación intensiva a fiscales, policías y personal administrativo sobre el uso de la plataforma digital y los protocolos de coordinación interinstitucional. Estas acciones contribuirían a incrementar la rapidez y eficacia en la recepción, investigación y resolución de los casos de desapariciones de mujeres. Al mismo tiempo, permitirían reducir las barreras territoriales y materiales que dificultan la búsqueda y garantizarían el cumplimiento efectivo del estándar de debida diligencia reforzada, asegurando una respuesta proactiva e inmediata.

Bajo esta lógica, la rigidez en las competencias materiales y territoriales dificulta el cumplimiento efectivo de los elementos de la debida diligencia reforzada, entorpeciendo en la práctica la implementación adecuada de los protocolos. Por ello, resulta fundamental establecer medidas claras basadas en coordinaciones interinstitucionales y en la creación de un sistema unificado que permita compartir información en tiempo real, es decir que trasciendan las

divisiones jurisdiccionales. Estas acciones son esenciales para garantizar respuestas inmediatas y efectivas frente a las desapariciones de mujeres.

La Defensoría del Pueblo (2024) ha expresado su preocupación frente a esta problemática, señalando la necesidad de fortalecer las intervenciones policiales para garantizar una atención oportuna y eficaz en los casos de denuncias por desaparición de mujeres. Según esta entidad, es crucial implementar mecanismos que prevengan que dichas desapariciones deriven en feminicidios, así como optimizar los procedimientos destinados a proteger a las víctimas frente a posibles agresores. Estas medidas resultan indispensables para asegurar una respuesta estatal que esté a la altura de los estándares de debida diligencia reforzada y que priorice la vida y la seguridad de las mujeres en contextos de alto riesgo, como señala el protocolo de la Policía Nacional del Perú.

En vista de las deficiencias previamente identificadas, resulta pertinente analizar un caso concreto que evidencie las falencias derivadas del incumplimiento de los elementos de la debida diligencia reforzada en los protocolos de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público para investigar desapariciones de mujeres cometidas por particulares. El caso de la desaparición de Sheyla Mayumi Córdor Torres ilustra claramente esta problemática, al evidenciar no solo el incumplimiento de los estándares de debida diligencia reforzada, sino también la deficiente aplicación de los protocolos existentes y la actitud indolente y negligente del personal policial.

Estas falencias, analizadas a lo largo de este capítulo, demuestran cómo la falta de una actuación oportuna, diligente y coordinada contribuyó a que la desaparición de Sheyla Mayumi Córdor Torres culminara en un feminicidio, vulnerando su derecho a una vida libre de violencia y su acceso efectivo a la justicia. Este caso revela, además, la responsabilidad institucional de la Policía Nacional del Perú, que trasciende el ámbito nacional y adquiere una dimensión internacional al incumplir las obligaciones derivadas de los estándares de derechos humanos, en particular el deber de prevenir e investigar con debida diligencia reforzada las desapariciones de mujeres perpetradas por particulares.

Sheyla Mayumi Córdor Torres, de 26 años, fue reportada como desaparecida por su madre, Elsa, el 13 de noviembre de 2024 (Aguilar, 2024). Según las investigaciones, ese día Sheyla salió de su vivienda en el distrito de Santa Anita, al este de Lima, tras asistir al sepelio de un familiar en Huachipa. Sin embargo, no se presentó en el restaurante de sus tíos, donde trabajaba

como cajera, un hecho inusual que generó gran preocupación en su familia (El Comercio, 2024).

Ante su ausencia, los familiares iniciaron su búsqueda esa misma noche. Elsa, quien residía en la provincia de Tarma, viajó de inmediato a Lima para unirse a las labores de localización (Ramírez, R., 2024). Al no lograr ubicarla, la familia acudió a la Comisaría de Santa Anita para interponer la denuncia por desaparición. Sin embargo, los efectivos policiales se negaron a recibirla, argumentando que, debido a la edad de Sheyla, probablemente había decidido irse con su pareja, y agregaron que "ya aparecería" (Gómez, 2024). Frente a esta evidente indiferencia por parte de las autoridades, los familiares continuaron con la búsqueda por cuenta propia, impulsados por la certeza de que algo grave podía haberle sucedido a Sheyla.

El viernes 15 de noviembre de 2024, un amigo accedió al ordenador de Sheyla y descubrió que su cuenta de WhatsApp permanecía abierta. Al revisar la aplicación, encontró que la última conversación había sido con un individuo identificado como Darwin Condori (Gómez, 2024). Los mensajes revelaron que este hombre la había invitado a su vivienda, ubicada en el condominio Las Praderas, en el distrito de Comas. Para ganarse su confianza, le mostró una placa policial. Además, en la conversación, Darwin le aseguró que su visita sería breve, hasta las cuatro de la tarde, aunque luego insistió en que tomaran un trago juntos (Chávarry, 2024; Gómez, 2024).

Con esta nueva información, la familia de Sheyla regresó a la Comisaría de Santa Anita, confiando en que los datos concretos sobre su posible paradero activarían la búsqueda inmediata. Sin embargo, el efectivo policial a cargo respondió que el caso no correspondía a su jurisdicción y que debían dirigirse a la Comisaría de Comas, dado que era la competente en el área mencionada (Gómez, 2024).

A pesar de los esfuerzos de los familiares por convencer a los agentes de la Comisaría de Santa Anita para que recepcionaran la denuncia e iniciaran las investigaciones con base en el nuevo indicio, los policías se negaron a proceder, mostrando nuevamente una actitud de indiferencia frente a la desaparición de Sheyla (Gómez, 2024).

Ante esta negativa, los familiares se trasladaron con premura a la Comisaría de Santa Luzmila, en el distrito de Comas, donde entregaron toda la información recabada, incluidos los datos del principal sospechoso, Darwin Condori. Sin embargo, lejos de recibir apoyo, los efectivos

intentaron disuadirlos de continuar con la denuncia, llegando incluso a amenazar a la madre de Sheyla con acusarla de difamación si su hija aparecía (Gómez, 2024; Ramírez, R., 2024).

En ese momento, los agentes ya conocían que el sospechoso era miembro activo de la Policía Nacional del Perú (PNP) y que trabajaba en el Escuadrón Verde (Ramírez, R., 2024). No obstante, las autoridades no actuaron con la debida diligencia. Por el contrario, un oficial de dicha dependencia realizó una llamada telefónica a Darwin Condori, preguntándole directamente por el paradero de Sheyla. Él respondió que ella había abandonado su casa el miércoles por la tarde (Gómez, 2024). Según declaraciones de la madre de Sheyla, esta llamada no solo alertó al sospechoso, sino que le dio tiempo para huir, hecho que denunció públicamente (El Comercio, 2024).

No fue sino hasta la madrugada del domingo 17 de noviembre de 2024, tras las quejas de vecinos del condominio Las Praderas en Comas por un fuerte olor fétido proveniente de una de las torres, que las autoridades ingresaron a la vivienda de Darwin Condori (Gómez, 2024). En el lugar, la madre de Sheyla descubrió los restos cercenados de su hija: parte de ellos estaban ocultos en una maleta debajo de la cama y otros, en un paquete dentro del baño. Para ese momento, el presunto autor del crimen ya había huido y no se tenía rastro de su paradero (Gómez, 2024).

El incumplimiento de la debida diligencia reforzada resulta evidente en este caso, particularmente en lo referente a la falta de aplicación de la perspectiva de género. Este enfoque exige la erradicación de estereotipos de género en todas las etapas del procedimiento de investigación, lo cual implica evitar que los efectivos policiales desestimen denuncias en función de juicios de valor relacionados con la vida social de las mujeres, sus antecedentes sexuales, creencias religiosas, edad u otros factores personales.

Sin embargo, esta obligación fue claramente ignorada. Los agentes de las comisarías de Santa Anita y Santa Luzmila se negaron a recibir la denuncia de desaparición, emitiendo comentarios abiertamente machistas que minimizaban la gravedad del caso. En ambas dependencias policiales, los efectivos justificaron su inacción argumentando que, debido a la edad de la víctima, "seguro se había ido con el enamorado", reproduciendo así un estereotipo ampliamente documentado en múltiples casos de desaparición de mujeres. Esta conducta no solo refleja una falta de perspectiva de género, sino que constituye una forma de violencia institucional que obstaculiza el acceso efectivo a la justicia.

El Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 establece que la perspectiva de género debe estar presente en todas las etapas de la investigación. Esto incluye la erradicación de estereotipos de género, que históricamente han sido utilizados para deslegitimar las denuncias de desaparición de mujeres, generando una revictimización de las familias y contribuyendo a la impunidad. Sin embargo, la actitud de los efectivos policiales en este caso refleja un patrón sistemático de inobservancia de las obligaciones establecidas tanto el Decreto Legislativo N.º1428 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la debida diligencia en las investigaciones por desapariciones de mujeres.

Además, el uso de expresiones machistas por parte de las autoridades no es un fenómeno aislado. Diversos estudios y casos documentados han señalado que frases como "ya aparecerá" o "seguro está con el novio" son utilizadas recurrentemente para minimizar las desapariciones de mujeres, especialmente cuando estas se encuentran en etapas juveniles o adultas tempranas (Cook, 2014; Clérico, 2018). Esto perpetúa la idea de que las mujeres no pueden ser víctimas de violencia o delitos graves si no existe evidencia inmediata de coacción, ignorando las dinámicas de género que subyacen en la violencia estructural (Larrauri, 2003).

En casos similares, la Corte IDH ha subrayado la necesidad de garantizar la perspectiva de género en los procesos de búsqueda e investigación. En el Caso González y otras vs. México, por ejemplo, se estableció que la demora en las investigaciones y la negativa a aceptar denuncias basadas en prejuicios de género constituyen violaciones de los derechos humanos de las víctimas y sus familias (2009). Este precedente subraya que los Estados tienen la obligación de actuar con debida diligencia reforzada desde el momento en que se reporta una desaparición, especialmente si esta ocurre en un contexto de violencia de género.

En el caso de Sheyla, la inacción policial no solo retrasó las labores de búsqueda, sino que también permitió que el presunto perpetrador, un miembro activo de la Policía Nacional del Perú, tuviera tiempo suficiente para escapar. Este hecho no solo pone en evidencia una falta de diligencia, sino que también expone un conflicto de intereses que cuestiona profundamente la imparcialidad de las investigaciones realizadas por las autoridades (Clérico, 2018).

En resumen, la falta de aplicación de la perspectiva de género en este caso constituye un incumplimiento del estándar de debida diligencia reforzada, así como de la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de desapariciones de mujeres cometidas por particulares que culminan en feminicidio.

Este caso no solo evidencia la persistencia de patrones discriminatorios en la actuación de las fuerzas policiales, manifestados a través de estereotipos de género y la inacción frente a denuncias de desaparición, sino que también subraya la urgente necesidad de implementar medidas efectivas. Estas deben estar orientadas a garantizar el acceso a la justicia, prevenir la revictimización de las mujeres y sus familias, y erradicar las brechas estructurales que perpetúan la violencia de género.

En segundo lugar, no se cumplió con el elemento de intervención inmediata y búsqueda dentro de las primeras 24 horas, un principio fundamental vinculado al estándar de oportunidad inmediata reconocido en los casos de graves violaciones de derechos humanos. Este estándar, reiterado por la Corte IDH, establece que las autoridades deben actuar con urgencia en las primeras horas tras reportarse una desaparición, dado que ese periodo es crucial para salvaguardar la vida e integridad de las víctimas (Corte IDH, 2009).

En este caso, la gravedad del delito exigía que los primeros policías que tomaron conocimiento de la desaparición, en la Comisaría de Santa Anita, recepcionaran la denuncia sin dilación y ejecutaran diligencias urgentes. Entre estas diligencias destacaba la revisión de las redes sociales de Sheyla, las cuales contenían información clave, como su última conversación y ubicación conocida. Este análisis temprano habría permitido determinar que el sospechoso era Darwin Condori y ubicar su domicilio en el condominio Las Praderas en el distrito de Comas, lo que podría haber facilitado su localización inmediata y evitado el desenlace fatal de este caso.

Sin embargo, estas acciones esenciales no fueron realizadas. Por el contrario, los efectivos policiales desestimaron la denuncia basándose en prejuicios de género, lo que derivó en una grave inacción estatal. En ausencia de una respuesta institucional adecuada, fueron los familiares de Sheyla quienes asumieron las tareas investigativas, accediendo incluso a las grabaciones de las cámaras de seguridad del condominio donde residía el sospechoso (El Comercio, 2024). Este esfuerzo no solo evidencia la falta de cumplimiento de las obligaciones estatales, sino que también expone la revictimización de la familia, quienes no solo debieron enfrentar la desaparición de Sheyla, sino también la negligencia y desidia de las autoridades.

Ello a pesar de que, como se ha detallado en el segundo capítulo, la Corte IDH ha sido clara en sus sentencias al establecer que la intervención inmediata constituye un componente esencial del estándar de debida diligencia reforzada. La omisión estatal en las primeras etapas de una

desaparición equivale, según la Corte, a una negación de justicia y representa una violación de los derechos a la vida y a la integridad personal (Corte IDH, 2015). En contextos de violencia de género, como el presente caso, esta obligación adquiere aún mayor relevancia debido a la especial situación de vulnerabilidad que enfrentan las víctimas.

La inacción de las autoridades en este caso contrasta con los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo N.º1428 para la investigación de personas desaparecidas en situación de vulnerabilidad. Este instrumento no solo exige la recepción inmediata de la denuncia, sino también la ejecución de diligencias que prioricen la vida e integridad de la persona desaparecida.

La ausencia de una intervención oportuna y las omisiones cometidas por las autoridades policiales no solo obstaculizaron una búsqueda efectiva de Sheyla, sino que también facilitaron su feminicidio. Al respecto, Marcela Lagarde (2006), al definir el delito de feminicidio, subraya que este implica una manifiesta complicidad estatal, ya que el Estado fomenta, por acción u omisión, que se llegue a ese resultado al no ofrecer respuestas efectivas para su prevención. Esta complicidad se refleja en la revictimización institucional y en la falta de acceso efectivo a la justicia, fenómenos que perpetúan la impunidad y agravan las desigualdades estructurales de género (Clérico, 2018; Cook, 2014).

En tercer lugar, se evidencia la ausencia de un proceso adecuado para la recepción de denuncias. El Reglamento del Decreto Legislativo N.º1428 establece que todos los efectivos policiales tienen la obligación de recibir denuncias relacionadas con desapariciones. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, no existe un procedimiento especializado para atender estos casos, lo que permite actitudes negligentes e indolentes por parte de los agentes. Este vacío en la implementación de directrices claras y específicas perpetúa la revictimización de las familias y dificulta el inicio inmediato de las investigaciones.

El impacto de esta deficiencia se agrava con el cuarto elemento: la falta de personal capacitado. Los efectivos policiales, en muchas ocasiones, desconocen la normativa vigente y carecen de formación especializada en la atención e investigación de desapariciones. Esta carencia no solo se traduce en la negativa a recepcionar denuncias, como ocurrió en las comisarías de Santa Anita y Santa Luzmila, sino también en la inacción o el manejo inadecuado de información clave que podría agilizar la localización de las personas desaparecidas.

Es relevante señalar que, aunque existe una dirección especializada en la investigación de desapariciones, su intervención en casos de desaparición de mujeres víctimas de violencia de género está sujeta a requisitos específicos, como que la víctima haya denunciado previamente episodios de violencia (Reglamento del Decreto Legislativo, 2023). Sin embargo, el mismo caso evidencia que las dependencias policiales frecuentemente se niegan a recibir denuncias de violencia de género, llegando incluso a amenazar a los familiares de las víctimas con acusaciones de difamación si la persona desaparecida llegara a aparecer (El Comercio, 2023). En este contexto, que una división especializada conozca y atienda estos casos resulta prácticamente imposible.

La responsabilidad de la recepción de denuncias y la ejecución de diligencias urgentes de investigación recae entonces en los primeros policías que intervienen, quienes suelen carecer de capacidad operativa y de conocimientos criminológicos para iniciar diligencias efectivas. Esta falencia representa una omisión directa de las obligaciones estatales, ya que el estándar de debida diligencia reforzada exige que las autoridades no solo cuenten con recursos adecuados, sino que también estén debidamente entrenadas en su aplicación con perspectiva de género.

Como lo señaló la Corte IDH en la sentencia Caso González y otros ( Campo Algodonero) vs. México (2009), la capacitación de los agentes estatales es esencial para garantizar una respuesta efectiva y evitar patrones de impunidad en contextos de violencia contra las mujeres. La ausencia de personal capacitado y de un procedimiento especializado para la recepción de denuncias no solo trivializa las desapariciones, sino que también retrasa diligencias esenciales como la activación de alertas, la revisión de redes sociales o la búsqueda en lugares relacionados con la víctima.

En este caso, la inacción de las autoridades no solo desestimó la gravedad de la denuncia inicial, sino que trasladó la responsabilidad de investigar a los familiares de Sheyla. Fueron ellos quienes asumieron tareas que debieron haber sido realizadas por las fuerzas policiales, como la revisión de registros de redes sociales y la obtención de videos de seguridad del condominio donde residía el presunto perpetrador. Estas omisiones no solo evidencian negligencia, sino que también refuerzan un patrón de impunidad que perpetúa la violencia contra las mujeres y sus familias.

El incumplimiento de estos requisitos fundamentales contraviene los elementos de la debida diligencia reforzada que destaca la importancia de procedimientos efectivos y especializados

para abordar la desaparición de mujeres cometida por particulares, particularmente en contextos de violencia de género.

En suma, la ausencia de un proceso adecuado de recepción de denuncias, combinado con la falta de personal capacitado, refleja un fallo estructural que no solo impide una respuesta efectiva ante desapariciones, sino que también perpetúa la impunidad. Ambos elementos son indispensables para cumplir con el estándar de la debida diligencia reforzada que exigen una intervención oportuna, eficiente y con enfoque de género en casos de desaparición.

A ello debe agregarse el problema relacionado con las competencias territoriales, el cual contribuyó significativamente a la inacción de las autoridades. A pesar de que los efectivos de la Comisaría de Santa Anita tenían la obligación de recepcionar la denuncia, tal como lo establece el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, estos se negaron argumentando que no eran competentes debido a que la ubicación del posible paradero de Sheyla se encontraba en otra jurisdicción, específicamente en el distrito de Comas.

Este tipo de excusas resulta incompatible con los estándares de debida diligencia reforzada, que exigen la actuación inmediata de las autoridades en los casos de desapariciones, independientemente de consideraciones jurisdiccionales. Como lo hemos mencionado, La Corte IDH (2009) ha reiterado que las autoridades estatales tienen el deber de coordinarse de manera eficiente para garantizar la protección de los derechos de las víctimas, incluso en situaciones que involucran múltiples jurisdicciones (Galdámez, 2007). La negativa a recepcionar denuncias basándose en cuestiones territoriales no solo contradice estas obligaciones, sino que también evidencia la falta de precisión en los procedimientos internos, lo que permite la existencia de vacíos normativos que obstaculizan la justicia.

Un enfoque reforzado debería priorizar la recepción inmediata de la denuncia en cualquier comisaría y la activación de mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan compartir información de manera ágil y realizar diligencias urgentes, sin importar la jurisdicción en la que se encuentren las autoridades competentes.

La precisión en la normativa y su adecuada implementación son esenciales para evitar que se utilicen excusas relacionadas con competencias territoriales como justificación para la inacción. El caso de Sheyla ilustra cómo estas justificaciones, además de ser improcedentes, agravan la situación de las víctimas y sus familias, quienes se ven obligadas a trasladarse entre

diferentes jurisdicciones en busca de una respuesta que las autoridades deberían garantizar desde el primer momento.

El problema de las competencias territoriales pone en evidencia no solo la falta de claridad en la normativa, sino también la ausencia de un sistema eficiente de articulación entre las instituciones encargadas de la búsqueda y protección de las personas desaparecidas. Superar este obstáculo requiere tanto la capacitación de los efectivos policiales como la implementación de un marco normativo que priorice la protección de las víctimas por encima de las limitaciones territoriales.

Como se puede observar, todos los elementos mencionados forman una cadena de obligatorio cumplimiento en los casos de desaparición de mujeres, especialmente aquellos vinculados a contextos de violencia de género. El incumplimiento de cualquiera de estos componentes pone en grave riesgo la investigación, reduciendo significativamente las posibilidades de llevar a cabo un proceso efectivo para localizar a la víctima con vida.

La importancia de estos elementos radica en su capacidad para prevenir que las mujeres reportadas como desaparecidas se conviertan en víctimas de feminicidio. Cada acción, desde la recepción adecuada de la denuncia hasta la capacitación especializada del personal policial, no solo fortalece la respuesta estatal, sino que también refuerza las garantías de derechos humanos, como la vida, la integridad y el acceso a la justicia, que engloban el derecho a una vida libre de violencia.

Además, la debida diligencia reforzada no es un conjunto de medidas aisladas, sino un marco integral que exige que las autoridades actúen de manera coordinada, oportuna y con enfoque de género (Corte IDH, 2009, UNODC, 2011). El incumplimiento de uno de sus elementos afecta de manera directa la efectividad del resto, generando un efecto dominó que, en última instancia, perpetúa la impunidad y coloca a las víctimas en mayor vulnerabilidad.

En este sentido, la implementación adecuada de la debida diligencia reforzada no solo responde a las obligaciones internacionales del Estado, sino que también constituye una herramienta crucial para erradicar patrones de discriminación estructural que históricamente han relegado la protección de las mujeres frente a la violencia. Por tanto, garantizar el cumplimiento de todos los elementos de la debida diligencia reforzada es una tarea impostergable para prevenir futuros feminicidios y fortalecer el sistema de justicia en su conjunto.

Por tanto, este caso subraya la necesidad urgente de fortalecer los protocolos de actuación en casos de desapariciones, con el objetivo principal de garantizar la localización inmediata y con vida de las víctimas. El reforzamiento de la normativa debe ser integral, coherente y con un enfoque específico en la violencia de género, para asegurar que las víctimas reciban la protección que les corresponde por derecho.

Este fortalecimiento no solo es esencial para mejorar la efectividad de las investigaciones, sino también para contribuir a la erradicación de la violencia de género, promoviendo un sistema de justicia que garantice el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La implementación de protocolos adecuados que cumplan con la debida diligencia reforzada y la capacitación de las autoridades en este ámbito son pasos fundamentales para prevenir que situaciones como la de Sheyla se repitan y para asegurar que el Estado cumpla con sus responsabilidades internacionales en la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Este llamado a la acción refleja la urgencia de transformar el enfoque institucional frente a las desapariciones y feminicidios, garantizando no solo la protección de las víctimas, sino también el acceso efectivo a la justicia, la reparación y la verdad.

### **3.3.2. INCORPORACIÓN DE EXPERIENCIAS COMPARADAS: ANÁLISIS DE CASOS EN MÉXICO Y GUATEMALA**

Como revela el caso descrito de Sheyla Córdor Torres, el Perú revela fallas estructurales en los protocolos de investigación de desapariciones de mujeres cometidas por particulares, a cargo de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Estas deficiencias exponen la necesidad urgente de reforzar estos procedimientos nacionales para garantizar una respuesta efectiva y alineada con el estándar de la debida diligencia reforzada.

En este contexto, un análisis comparado ofrece una oportunidad invaluable para identificar buenas prácticas. México y Guatemala, por ejemplo, han implementado protocolos especializados en desapariciones de mujeres cometidas por particulares que cumplen con los elementos del estándar de debida diligencia reforzada. Ello bajo lo ordenado por la Corte IDH en sentencias vinculantes que hemos detallado en el segundo capítulo de este trabajo. Dichos protocolos, desarrollados en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará, destacan como referentes para abordar la problemática desde una perspectiva de derechos humanos y género.

Tomar como referencia estas experiencias podría proporcionar herramientas clave para reforzar los procedimientos nacionales, mejorando la capacidad del Estado peruano para responder a las desapariciones de mujeres y garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

Al analizar el caso mexicano, es fundamental reconocer que la implementación de sus protocolos y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas fue resultado de la sentencia Caso Gonzáles y otras (Campo Algodonero) vs. México emitida por la Corte IDH. Esta sentencia, emitida tras la desaparición y feminicidio de tres mujeres perpetrados por particulares, evidenció graves fallas procedimentales en las etapas de recepción de denuncias e investigación por parte de las autoridades mexicanas. Esta sentencia ha sido objeto de análisis en el primer y segundo capítulo en donde se desarrollan los elementos de la debida diligencia reforzada.

Dichas falencias llevaron a la Corte IDH a establecer una serie de elementos necesarios para garantizar el cumplimiento de la debida diligencia, los cuales adquieren un carácter reforzado en los casos de violencia de género, tal como se ha explicado en el capítulo anterior. Además de sancionar al Estado mexicano, la Corte ordenó reparaciones transformadoras con perspectiva de género. Estas reparaciones no solo buscaron resarcir a las víctimas individuales, sino que también incluyeron la reforma estructural del sistema de justicia, abarcando a policías, fiscales y jueces, para abordar la discriminación estructural contra las mujeres, particularmente aquellas en condiciones de vulnerabilidad como mujeres pobres, jóvenes y migrantes (Suprema Corte de Justicia de la Nación, s/f).

La Corte IDH une los principios de justicia restitutiva y distributiva, característicos de las reparaciones con carácter transformativo que buscan modificar las situaciones de exclusión que dieron origen a la violencia (Uprimny y Saffon, 2009). Por una parte, obliga al Estado al pago de indemnizaciones y a tomar medidas de rehabilitación de los familiares y víctimas y, por otra, establece una serie de acciones concretas destinadas a combatir: la situación de discriminación estructural contra las mujeres y la impunidad frente a la violencia contra la mujer (Corte IDH, 2009).

Dentro de estas acciones se incluyen las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, dirigidas a reparar el daño inmaterial ocasionado. En este marco, se estableció la obligación del Estado de regular, conforme al estándar de la debida diligencia reforzada y desde una perspectiva de género, los lineamientos para investigar, realizar análisis forenses y juzgar los

delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres (Corte IDH, 2009).

Asimismo, se ordenó continuar con el desarrollo de programas de capacitación para funcionarios y funcionarias públicas, destacando que una formación con perspectiva de género no se limita al aprendizaje de normas legales, sino que también debe incluir el desarrollo de habilidades para identificar y abordar la discriminación que enfrentan las mujeres en su vida cotidiana (Corte IDH, 2009). En particular, estas capacitaciones deben promover que las autoridades reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas, así como su impacto en el alcance y ejercicio de sus derechos humanos (CLADEM, 2010).

En cumplimiento de lo ordenado, México implementó por primera vez un protocolo especializado en 2003, en la ciudad de Juárez, Chihuahua, como respuesta a la sentencia previamente mencionada y a los altos índices de violencia de género contra las mujeres. Posteriormente, con los protocolos Alba, se buscó fortalecer las coordinaciones locales y estatales de búsqueda ante el incremento de desapariciones de mujeres, con el objetivo de atender y reaccionar eficazmente desde los tres niveles de gobierno (Defensoría del Pueblo, 2023).

En el marco de los protocolos existentes, se evidencia la importancia de fortalecer las acciones de coordinación interinstitucional como eje central para garantizar la eficacia de las investigaciones relacionadas con las desapariciones de mujeres, especialmente debido a su carácter extraterritorial. Este enfoque podría ser replicado en el contexto peruano mediante la implementación de un mecanismo análogo que posibilite la flexibilización de las competencias de la Policía Nacional. Tal medida priorizaría la búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, superando las limitaciones impuestas por la delimitación territorial y promoviendo una respuesta estatal más eficiente y acorde con los estándares de debida diligencia reforzada.

En 2017, se aprobó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, cuyo objetivo es establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, esclarecer los hechos, así como prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos relacionados con la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares.

Esta Ley reconoce tres principios fundamentales vinculados con la debida diligencia reforzada, que son cruciales para garantizar una respuesta adecuada ante casos de desaparición. El primero de estos principios es el enfoque diferencial y especializado, que obliga a las autoridades a implementar acciones diferenciadas que respondan a las particularidades y grados de vulnerabilidad de las víctimas, tomando en cuenta factores como el sexo y género, lo cual es especialmente relevante en los casos de desapariciones de mujeres.

El segundo principio es el reconocimiento de la perspectiva de género, que establece que las diligencias relacionadas con la búsqueda y la eventual investigación de delitos deben llevarse a cabo de manera libre de prejuicios, estereotipos y cualquier otro factor relacionado con el sexo, género, identidad u orientación sexual de las personas. Este enfoque busca evitar situaciones de desventaja, discriminación y violencia, promoviendo la igualdad en el tratamiento de las víctimas.

Finalmente, el tercer principio es la presunción de vida, que obliga a las autoridades a actuar bajo la suposición de que la persona desaparecida está con vida, lo cual influye directamente en las estrategias de búsqueda y en la urgencia de las diligencias a realizar. Este principio subraya la importancia de mantener una postura proactiva y urgente en la localización de la víctima, independientemente de los indicios disponibles.

Estos principios, cuando se implementan correctamente, refuerzan el compromiso del Estado con una respuesta efectiva y sin discriminación en los casos de desapariciones, especialmente en los casos de mujeres, cuya vulnerabilidad y riesgos pueden ser exacerbados por factores de género.

Asimismo, estos elementos influyen directamente en la forma en que deben recepcionarse las denuncias por desaparición y en el inicio oportuno de las acciones de investigación. Esta orientación se refleja en el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas (2021, p. 60), donde se establecen cinco tipos de búsqueda que responden a los distintos contextos y características de cada caso. Entre ellos, se reconoce la búsqueda inmediata que consiste en las primeras acciones que las autoridades deben realizar cuando se enteran de que una persona no puede ser localizada, usualmente porque su familia lo reporta. En estas se tiene que tomar en cuenta que la mujer desaparecida puede estar en peligro.

De este enfoque se desprende la necesidad de un tratamiento diferenciado en los casos de desaparición de mujeres, ya que se reconoce que estos hechos suelen estar estrechamente vinculados con otros delitos, y que las mujeres corren mayores riesgos al poder ser víctimas de agresiones que atenten contra su vida e integridad, además de la privación de libertad que ya padecen.

Desde el primer momento, se debe considerar a la mujer como desaparecida, lo que implica presumir que su ausencia está relacionada con la posible comisión de un delito. Esta presunción activa de forma inmediata una búsqueda individualizada y urgente, orientada a salvaguardar su vida e integridad.

Este enfoque tiene como objetivo fundamental evitar que la desaparición de mujeres sea explicada mediante estereotipos o prejuicios de género. En su lugar, se reconoce su mayor exposición a situaciones de violencia específicas por razón de género, lo que representa una forma de debida diligencia reforzada. La aplicación inmediata de medidas de protección, sin esperar la identificación de un delito específico, asegura que las autoridades actúen con la urgencia y la sensibilidad necesarias.

En esa línea, se reconoce la naturaleza de la desaparición y su vínculo con otros ilícitos, en particular, con el feminicidio, donde se puede manifestar tanto antes como después de su comisión, como lo hemos explicado en el primer capítulo donde desarrollamos la relación entre las desapariciones de mujeres y los feminicidios . Para prevenir esta consecuencia fatal, lo que hace este protocolo es establecer la presunción de que existe un delito desde el inicio de la desaparición. Esto facilita la intervención de los operadores de justicia, como el Ministerio Público, quien tiene la obligación de participar en las acciones de búsqueda desde el momento en que se tiene conocimiento de la desaparición de la mujer, independientemente de si se han identificado indicios concretos de un delito.

Este precepto es fundamental, ya que permite a las fiscalías intervenir en la búsqueda desde el principio, sin esperar indicios de un crimen. En contraste, en Perú, el Ministerio Público solo interviene una vez que se han identificado indicios claros de un delito. Si estos indicios no se presentan, las diligencias cesan, lo que limita la efectividad de la búsqueda y la respuesta institucional ante la desaparición de mujeres.

Este contraste resalta la necesidad urgente de reforzar nuestros protocolos, que permita la intervención inmediata de la Policía especializada y del Ministerio Público en los casos de desaparición de mujeres, siguiendo un enfoque diferencial, inmediato, preventivo y de debida diligencia reforzada. La prioridad debe ser la localización y protección de las víctimas, independientemente de que se cuente con indicios claros de un delito.

Este enfoque proactivo refuerza la debida diligencia al garantizar que la búsqueda de la víctima no se retrase por la necesidad de identificar un contexto o delito específico. Adoptar un enfoque similar en Perú podría mejorar sustancialmente los protocolos existentes, permitiendo una respuesta más rápida y efectiva ante la desaparición de mujeres, especialmente en contextos de violencia de género.

Este cambio normativo en Perú sería un paso crucial hacia una política más efectiva y centrada en la protección de las víctimas. Abordaría la desaparición de mujeres desde una perspectiva integral, que no solo considere la urgencia de la búsqueda, sino también las dinámicas de violencia estructural que afectan a las mujeres.

En cuanto a Guatemala, este país cuenta con un sistema especializado en la búsqueda de mujeres desaparecidas, que incluye la creación de un órgano con competencias específicas para llevar a cabo las investigaciones por desapariciones de mujeres cometidas por particulares.

Al igual que en México, la implementación de este sistema en Guatemala tiene su antecedente en la garantía de no repetición ordenada por la Corte IDH en el caso *Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala*, en el que se instruyó al Estado a adoptar una estrategia, sistema, mecanismo o programa nacional, a través de medidas legislativas o de otro tipo, para garantizar una búsqueda eficaz e inmediata de mujeres desaparecidas. Además, se dispuso que las autoridades competentes recibieran de inmediato las denuncias de desaparición, sin necesidad de formalidades, y que, simultáneamente, iniciaran las acciones necesarias para localizar a las víctimas y prevenir la violación de sus derechos a la vida y a la integridad personal (Corte IDH, 2015).

Por este motivo, en 2016 se aprobó la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, mediante el Decreto N° 9-2016, en la que se reconoce la relación entre el feminicidio y las desapariciones de mujeres. La ley (2016) subraya que, antes de ser asesinadas, las mujeres suelen ser mantenidas en cautiverio y/o sometidas a tratos crueles, inhumanos y degradantes,

lo que hace imprescindible la creación de un mecanismo de coordinación que ofrezca una respuesta inmediata ante estos casos de desaparición.

Por lo tanto, el objetivo de la Ley es garantizar la pronta localización y protección de las mujeres desaparecidas, con el fin de evitar que, tras su desaparición, puedan ser sometidas a otros tipos de vejámenes, asesinadas o trasladadas a otras comunidades o países. De este modo, se establece un vínculo directo entre la norma y la prevención de otras formas de violencia de género derivadas de estas desapariciones como el feminicidio.

Por otro lado, la Ley de Guatemala adopta la recomendación del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará de integrar la perspectiva de género en el procedimiento de atención y búsqueda de mujeres desaparecidas. En este contexto, se ha establecido un procedimiento especial para la atención de los casos de desaparición de mujeres, incorporando dicha perspectiva tanto en las labores de búsqueda como en el diseño de la investigación.

Cabe agregar que, en el artículo 3 de la Ley reconoce el principio de celeridad ya que se entiende que las desapariciones requieren acciones de urgencia y prioritarias después de presentada la denuncia, a efectos de lograr la localización y asegurar su integridad, libertad y resguardo.

Asimismo, la Ley establece una ruta de atención para llevar a cabo la búsqueda inmediata de cualquier mujer reportada como desaparecida. En primer lugar, la denuncia puede ser recibida por dos entidades: el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil, en cualquiera de sus sedes recibirán las denuncias sin trámite alguno. Si la denuncia es recibida por la Policía, esta convoca de manera inmediata a los equipos locales de búsqueda, sin ningún trámite previo, y posteriormente traslada la denuncia al Ministerio Público. Esta última entidad inicia tanto las investigaciones como las acciones necesarias para la localización de la mujer desaparecida, así como la investigación penal de los presuntos responsables, sin imponer ninguna condición.

Para mejorar la coordinación entre ambas instituciones estatales a través del artículo 7 crea el Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres para que ejecute medidas coordinadas, planificadas y articuladas entre estas instituciones, creando equipos locales de búsqueda y promoviendo la participación de las autoridades locales, vecinos, cuerpos de bomberos, medios de comunicación, iglesias, organizaciones de mujeres y la sociedad en general.

Los jueces competentes autorizan de manera inmediata todas las acciones que impliquen restricciones a los derechos. Entre estas medidas se incluyen acciones de exhibición personal, allanamientos inmediatos cuando sean necesarios, arraigo, así como la solicitud de pruebas de ácido desoxirribonucleico o cualquier otra prueba científica de alta credibilidad que sea requerida para iniciar la búsqueda. Al mismo tiempo, los equipos de búsqueda llevan a cabo las acciones necesarias para localizar y resguardar a la mujer desaparecida, siempre teniendo en cuenta tanto la seguridad de la víctima como el presunto motivo de su desaparición.

Un punto importante que la norma recoge es que cualquier funcionario que, estando obligado, omite, retarde o se niegue a actuar de manera inmediata en la búsqueda, localización y resguardo de una mujer desaparecida será separado inmediatamente de su cargo, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, penales y civiles que puedan corresponderle. Esta disposición es relevante para evitar dilaciones basadas en estereotipos y prejuicios de género.

En el año 2018 se fortalece este procedimiento a través de protocolos de actuación interna. Con ello se inicia la implementación de la denominada “Alerta Isabel- Claudina”, que recibe su nombre en memoria de dos mujeres adolescentes desaparecidas y víctimas de violencia feminicida: María Isabel Véliz Franco y Claudia Isabel Velásquez Paiz, cuyas desapariciones ocurrieron en los años 2001 y 2005, respectivamente, las cuales fueron materia de sentencia por parte de la Corte IDH como lo hemos detallado en el segundo capítulo.

Como se puede observar, Guatemala da un paso adelante al crear un sistema especializado para la búsqueda de mujeres desaparecidas, reconociendo tres aspectos clave: en primer lugar, la naturaleza de las desapariciones de mujeres y su vinculación con otros delitos como el feminicidio, que permite la identificación de circunstancias y contextos (OEA, 2021, p.29); la necesidad de realizar diligencias urgentes para la localización; y, finalmente, que estas acciones deben tener como objetivo la pronta ubicación de las mujeres desaparecidas para evitar el feminicidio. Bajo esta lógica, se entiende la importancia de no imponer requisitos ni condiciones que puedan obstaculizar o retrasar las diligencias de investigación.

En este sentido, lo que resalta de ambas legislaciones y que podría fortalecer los protocolos peruanos se puede resumir en tres aspectos clave. En primer lugar, se destaca la necesidad de reconocer la complejidad de las desapariciones de mujeres y su vinculación con otros delitos, como el feminicidio. La comprensión de esta naturaleza permitirá entender por qué las medidas para localizar a las víctimas deben ser urgentes. En el Decreto Legislativo N.º 1428 y los

protocolos del Ministerio Público del Perú no se reconoce adecuadamente la magnitud de este problema. Por ejemplo, en el Protocolo para la Investigación del Femicidio con Perspectiva de Género del Ministerio Público y su Directiva, no se aborda esta vinculación, ya que la competencia de investigación de esta institución se basa en la lógica del hallazgo de la víctima sin vida.

De manera similar, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 no considera adecuadamente la gravedad del femicidio, lo cual se refleja en las condiciones establecidas para reforzar las investigaciones y para la remisión de los casos al área especializada. Esta omisión evidencia una falta de comprensión profunda del problema, ya que no se incorporan elementos clave que permitan abordar la desaparición de mujeres desde un enfoque de urgencia y gravedad. Como consecuencia, las investigaciones no se desarrollan con la celeridad ni con la perspectiva adecuada para garantizar la pronta localización de las víctimas y la protección de sus derechos.

En segundo lugar, tanto México como Guatemala han adoptado un enfoque que permite iniciar investigaciones urgentes ante una denuncia de desaparición de mujeres, sin requerir previamente la comprobación de un contexto de violencia de género o la comisión de un delito. Este modelo es fundamental, ya que evita demoras injustificadas en la respuesta estatal. De acuerdo con la lógica antes expuesta, se parte del entendimiento de que la vida de la mujer desaparecida podría estar en peligro, por lo que ambos países activan investigaciones inmediatas bajo el estándar de debida diligencia reforzada.

En contraste, en el Perú, el personal encargado de recibir la denuncia debe verificar previamente el cumplimiento de una serie de requisitos para identificar indicios de desaparición en un contexto de violencia de género. Solo si se cumplen estos criterios, la información es remitida a la división especializada, la cual realiza una evaluación adicional y, recién entonces, se dispone el inicio de las investigaciones y la emisión de alertas reforzadas.

Como se ha analizado, este procedimiento resulta incompatible con los estándares de debida diligencia reforzada establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que introduce filtros burocráticos que obstaculizan una respuesta inmediata y efectiva frente a la desaparición de mujeres.

En tercer lugar, tanto la legislación de México como la de Guatemala reconocen la importancia de la coordinación institucional y fronteriza. En lo que respecta a la coordinación institucional, se abordan eficazmente los problemas de competencia territorial, bajo el entendimiento de que las diligencias de investigación son urgentes y esenciales para salvaguardar la vida de la víctima, quien se encuentra en situación de riesgo. Este enfoque no se encuentra presente en el caso peruano, donde no existen parámetros claros para superar los conflictos de competencia entre las distintas entidades responsables, lo que dificulta una coordinación efectiva. En este sentido, los protocolos implementados por México y

Guatemala constituyen modelos valiosos para reforzar la colaboración entre autoridades competentes, tanto a nivel nacional como local.

En conclusión, la creación de protocolos de investigación para los casos de desapariciones de mujeres no solo debe sustentarse en una base normativa, sino también en valores universales que trascienden los acuerdos estatales. Entre estos valores destacan la dignidad humana y la justicia. La dignidad de las mujeres exige condiciones que les permitan desarrollar su potencial en un entorno libre de violencia y con pleno respeto a sus derechos. Esto implica, además, reconocer y abordar las barreras que impiden dicho desarrollo, como la discriminación estructural que se manifiesta en la violencia de género.

Como se expuso en el primer capítulo, esta problemática ha sido objeto de preocupación durante años y ha motivado la adopción de tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará, que instan a los Estados a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en reconocimiento de su dignidad inherente.

Asimismo, esta realidad pone de relieve la necesidad de avanzar hacia una justicia histórica, ya que se trata de un fenómeno que durante mucho tiempo fue invisibilizado. Sin embargo, como lo evidencian las estadísticas presentadas en el primer capítulo, las cifras actuales muestran un incremento preocupante de los casos de desaparición de mujeres, lo que exige a los Estados la implementación de medidas efectivas de prevención, investigación y sanción. En este marco, los principios de dignidad y justicia también respaldan un enfoque basado en las capacidades humanas, que define derechos mínimos esenciales para el ejercicio de la autonomía, como el derecho a la integridad personal y al acceso a la justicia.

Para garantizar estos derechos, los Estados tienen la obligación de erradicar todas las formas de violencia y de activar investigaciones urgentes que permitan la pronta localización de las víctimas, asegurando así su derecho a una vida libre de violencia y el acceso efectivo a la justicia. En este contexto, el Perú no cuenta con protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas adecuados y eficientes. Por un lado, contempla procedimientos que contradicen los elementos esenciales de la debida diligencia reforzada; por otro, su aplicación práctica obstaculiza las investigaciones. A ello se suma la falta de capacitación adecuada del personal encargado de su implementación, lo cual dificulta aún más su eficacia.

Si bien el protocolo del Ministerio Público incorpora enfoques relevantes, como la perspectiva de género, resulta insuficiente, ya que no aborda de forma integral los demás elementos requeridos por el estándar de debida diligencia reforzada. En la práctica, ello se traduce en una falta de coherencia procedimental que no responde a los derechos humanos de las mujeres ni al objetivo primordial de toda investigación: localizar con vida a las mujeres desaparecidas y prevenir los feminicidios.

A estas deficiencias se suma la problemática de las competencias territoriales y materiales. La falta de flexibilidad para adaptar los procedimientos a la urgencia de cada caso refleja una adherencia rígida a criterios competenciales, lo cual obstaculiza el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. En muchos casos, esta rigidez institucional ha contribuido a que las desapariciones terminen en feminicidios.

Un ejemplo paradigmático de esta situación es el caso de Sheyla Cóndor Torres, cuyo feminicidio fue consecuencia directa de la falta de empatía institucional, el uso de estereotipos de género y las graves deficiencias de los protocolos existentes. Al no incorporar de forma adecuada los elementos de la debida diligencia reforzada, estos protocolos generan barreras burocráticas que ralentizan e impiden el desarrollo efectivo de las investigaciones, perpetuando así el ciclo de impunidad.

## **CONCLUSIONES**

El Decreto Legislativo N.º 1428, implementado por la Policía Nacional del Perú, el Protocolo de Investigación de los Delitos de Feminicidio desde la Perspectiva de Género, así como la Directiva de Actuación del Ministerio Público en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género,

constituyen un avance inicial en el reconocimiento de las desapariciones de mujeres perpetradas por particulares como una manifestación de violencia de género y una grave vulneración de derechos humanos.

No obstante, estos instrumentos evidencian un incumplimiento crítico de los estándares derivados del deber de debida diligencia reforzada, lo que limita significativamente su eficacia práctica, especialmente en la tarea urgente de localizar con vida a las mujeres desaparecidas. Esta deficiencia impide abordar de manera adecuada la alarmante realidad del incremento de estos casos en el país. En este contexto, resulta imprescindible incorporar de manera explícita los siete elementos que conforman la debida diligencia reforzada, a fin de orientar con mayor eficacia el accionar de los operadores de justicia, como la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, en la prevención, búsqueda e investigación de las desapariciones de mujeres en contextos de violencia de género.

A continuación, se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis de los instrumentos que regulan los procedimientos a seguir por los operadores de justicia en la investigación de desapariciones de mujeres, con especial énfasis en el cumplimiento de los elementos que conforman la debida diligencia reforzada.

En el primer capítulo, llegamos a la conclusión sobre el notable incremento de las desapariciones de mujeres en el Perú a partir del año 2021, advertido por la Defensoría del Pueblo, que pone en evidencia una problemática estructural profundamente alarmante, vinculada directamente con otras formas de violencia de género, siendo el feminicidio la más extrema. Numerosos casos revelan que estas desapariciones están estrechamente relacionadas con feminicidios perpetrados, en su mayoría, por parejas o exparejas de las víctimas, configurando la desaparición como una modalidad que puede ocurrir tanto antes como después del feminicidio. En este trabajo se ha puesto especial énfasis en la desaparición previa al feminicidio, por tratarse de un momento crucial para la intervención del Estado a fin de localizar con vida a las mujeres desaparecidas.

Desde esta perspectiva, la desaparición no solo representa una manifestación grave de violencia de género, sino que también se convierte en un mecanismo de alerta temprana que podría permitir prevenir feminicidios. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará han reiterado que los Estados deben prestar especial atención a estos casos, no solo como delitos

comunes, sino como violaciones graves a los derechos humanos. De manera progresiva, la comunidad internacional ha reconocido que tanto las desapariciones como los feminicidios afectan de forma estructural la vida, integridad y dignidad de las mujeres, lo que impone al Estado el deber de actuar con debida diligencia reforzada.

No obstante, en la práctica, muchos operadores de justicia continúan negándose a recibir denuncias con la urgencia debida y no realizan investigaciones exhaustivas ni inmediatas, lo cual ha tenido como consecuencia la pérdida de vidas que pudieron haberse salvado. Esta omisión estatal no solo vulnera derechos individuales, como el acceso a la justicia y el derecho a vivir una vida libre de violencia, sino que implica también una responsabilidad estatal directa en la consumación de estos crímenes. En tal sentido, el feminicidio deja de ser únicamente un acto cometido por particulares y adquiere la connotación de crimen de Estado, en tanto la inacción institucional permite que el ciclo de violencia se concrete.

Así lo han establecido tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en casos relacionados con violencia intrafamiliar, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos sobre desapariciones y feminicidios, al señalar que la omisión estatal frente a denuncias de este tipo constituye una violación directa a las obligaciones internacionales de garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Frente a este escenario, se refuerza la necesidad de que el Estado investigue con debida diligencia reforzada los casos de desaparición y feminicidio, en atención a la gravedad de la situación y a la discriminación estructural que enfrentan las mujeres. Cumplir con esta obligación implica no solo adoptar una perspectiva de género en la actuación estatal, sino también diseñar e implementar protocolos específicos que incorporen los estándares internacionales derivados de la debida diligencia reforzada. Estos instrumentos deben guiar de forma clara y efectiva la conducta funcional de los operadores de justicia, a fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el acceso pleno a la justicia.

En el segundo capítulo, el resultado del análisis del estándar de debida diligencia reforzada en investigaciones por desapariciones de mujeres revela la existencia de un marco normativo estructurado en tres niveles interrelacionados, que configuran una obligación estatal integral, progresiva y acumulativa. Esta arquitectura conceptual, descrita a través de la metáfora de la cebolla, permite comprender cómo cada capa fortalece el proceso investigativo y asegura su adecuación a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y género.

El primer nivel incluye los elementos generales que rigen toda investigación de graves violaciones a los derechos humanos, tales como la actuación de oficio, la respuesta inmediata, la competencia técnica e imparcialidad de las autoridades, la exhaustividad en las diligencias y la participación activa de los familiares de las víctimas. El segundo nivel incorpora componentes específicos del delito de desaparición, como la localización de la víctima, la identificación de todos los responsables, el esclarecimiento total de los hechos y la consideración del contexto particular en el que ocurre la desaparición. Finalmente, el tercer nivel, crucial en el caso de desapariciones motivadas por razones de género, exige la incorporación de una perspectiva de género, un enfoque interseccional, la actuación dentro de las primeras 24 horas, la presunción de vida, la atención libre de estereotipos, la capacitación del personal interviniente y la existencia de mecanismos adecuados de recepción de denuncias.

Este último nivel resulta especialmente relevante, pues reconoce que las desapariciones de mujeres no ocurren en un vacío, sino en un contexto estructural de violencia de género que incrementa su vulnerabilidad y riesgo. Por ello, el principio de no discriminación impone a los Estados la obligación de adoptar medidas diferenciadas, razonables y objetivas que permitan responder adecuadamente a esta realidad. En este sentido, el cumplimiento del deber de investigar con debida diligencia reforzada exige no solo la aplicación de estándares técnicos rigurosos, sino también un compromiso institucional sostenido con la erradicación de prácticas discriminatorias y con la garantía efectiva del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Estos siete elementos clave de la debida diligencia reforzada se desprenden del análisis de tres sentencias fundamentales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de desapariciones de mujeres y feminicidios: el Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, el Caso Veliz Franco vs. Guatemala y el Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. A partir de estos precedentes, se ha consolidado una doctrina que establece con claridad las obligaciones positivas del Estado para prevenir, investigar y sancionar este tipo de violencias extremas.

Solo mediante la incorporación coherente y articulada de los tres niveles del estándar de debida diligencia reforzada puede considerarse que el Estado está cumpliendo con su obligación de garantizar los derechos de las mujeres desaparecidas. Esta triple dimensión no es optativa, sino parte esencial de los deberes internacionales asumidos por el Estado en virtud de su pertenencia

al sistema interamericano de derechos humanos y de su compromiso con la erradicación de la violencia de género en todas sus formas.

A partir del análisis realizado en el tercer capítulo, se concluye que los protocolos vigentes en el Perú para la investigación de desapariciones de mujeres cometidas por particulares presentan serias deficiencias normativas y operativas que impiden el cumplimiento del estándar de debida diligencia reforzada establecido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aunque el Estado ha adoptado instrumentos como el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428, el Protocolo para la Investigación del Delito de Femicidio desde la Perspectiva de Género y la Directiva de Actuación en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, estos no garantizan una intervención coordinada, especializada y urgente, conforme a los estándares interamericanos.

La etapa de recepción de denuncias carece de un procedimiento adecuado y especializado. La autorización para que cualquier agente policial reciba denuncias sin exigir una capacitación mínima, sumada a los obstáculos burocráticos para que la División de Investigación de Personas Desaparecidas asuma el caso, genera demoras incompatibles con la urgencia requerida. En cuanto al Ministerio Público, la ausencia de directrices específicas sobre su intervención en desapariciones y la exigencia de acreditar previamente un contexto de violencia de género para asumir competencia generan vacíos normativos que comprometen el acceso a la justicia y la pronta localización de las víctimas.

La etapa de investigación también presenta deficiencias significativas. Si bien el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1428 establece un plazo de 24 horas para realizar diligencias urgentes, en la práctica este plazo se interpreta como un tiempo para evaluar si la desaparición ocurrió en un contexto de violencia de género, lo cual condiciona la activación de mecanismos como la Alerta Amber. Esta interpretación contradice el mandato de actuar con inmediatez y con base en la presunción de vida, debilitando la respuesta estatal ante desapariciones. A ello se suma la escasa regulación sobre instrumentos diferenciados de búsqueda para casos de desapariciones en contextos de violencia de género, limitándose a herramientas generales como la geolocalización y la Alerta Amber, sin un enfoque reforzado.

El caso de Sheyla Córdor Torres evidencia de manera paradigmática estas falencias. Su desaparición y posterior feminicidio revelan la ineficacia del Estado para activar mecanismos de búsqueda inmediatos, la rigidez de las competencias territoriales entre dependencias

policiales, y la falta de coordinación con el Ministerio Público. Este caso ilustra cómo la omisión de acciones urgentes y la falta de protocolos eficaces constituyen una violación al derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y acceder a la justicia.

Por último, se identifican problemas estructurales relacionados con las competencias materiales y territoriales de las autoridades, los cuales impiden una actuación articulada y oportuna cuando las víctimas son trasladadas fuera de sus distritos de residencia. Este vacío normativo debe ser atendido con urgencia, pues la experiencia demuestra que los agresores suelen movilizar a las víctimas para evadir la acción del Estado. En contraste, los modelos adoptados en México y Guatemala, que contemplan sistemas especializados de denuncia, búsqueda e investigación con enfoque de género, interseccionalidad y sin requisitos previos, demuestran que es posible implementar protocolos compatibles con los siete elementos del estándar de debida diligencia reforzada.

Estas conclusiones evidencian la necesidad urgente de revisar y fortalecer los instrumentos normativos y operativos existentes en el Perú, incorporando buenas prácticas comparadas y una perspectiva de derechos humanos, con el fin de garantizar investigaciones eficaces, prevenir feminicidios y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En síntesis, este trabajo de investigación no pretende resolver de manera integral el creciente problema de las desapariciones de mujeres, dado que su solución depende de una multiplicidad de factores que requieren la implementación de medidas tanto integrales como sectoriales. No obstante, el aporte principal de este estudio radica en la revisión crítica de las políticas actuales del Estado en relación con la investigación de las desapariciones de mujeres, particularmente a través del análisis de los protocolos de recepción de denuncias e investigación.

Este análisis permite identificar las deficiencias que obstaculizan el cumplimiento del objetivo fundamental: la localización de las víctimas. Asimismo, con el propósito de mejorar dichos protocolos, se realiza una búsqueda jurisprudencial sobre los elementos constitutivos de la debida diligencia reforzada, con el fin de garantizar la efectividad de las investigaciones. El objetivo final es rendir homenaje a las mujeres víctimas no solo a manos de particulares sino de un sistema indolente y deficiente que ha fallado en garantizar sus derechos humanos y, al mismo tiempo, asegurar el cumplimiento del deber primordial del Estado: garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y su acceso a la justicia.

## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda implementar protocolos de actuación inmediata que incluyan un enfoque de debida diligencia reforzada, asegurando la activación de alertas tempranas y el uso de tecnologías avanzadas para la búsqueda rápida de mujeres desaparecidas. Es fundamental que los protocolos contemplen un seguimiento exhaustivo durante las primeras 24 y 48 horas, reconocidas internacionalmente como críticas para la localización con vida.

Adicionalmente, se propone la incorporación en los protocolos del Ministerio Público de un apartado específico que considere las desapariciones como una modalidad previa al feminicidio. Esto permitiría su participación desde el inicio de la recepción de la denuncia, sin necesidad de acreditar indicios de delito, asegurando una intervención oportuna y efectiva.

2. Es indispensable fortalecer los mecanismos de coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional. La creación de una plataforma de información compartida optimizaría la recopilación y el cruce de datos, evitando duplicidades y mejorando la eficiencia en la respuesta.

Además, se sugiere flexibilizar las competencias materiales y territoriales de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para mejorar las coordinaciones de investigación. Esto permitiría que, al emitirse las alertas de emergencia y activarse los mecanismos tecnológicos, se pueda actuar de inmediato en distintas áreas geográficas para localizar con vida a las mujeres, sin que la burocracia represente un obstáculo que retrase las investigaciones.

3. El personal encargado de la búsqueda y la investigación debe recibir capacitación continua sobre perspectiva de género, derechos humanos y técnicas especializadas en desapariciones y feminicidio. Esta formación debe estar alineada con los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ante la falta de una División Especializada en Desapariciones de Mujeres en algunas regiones del país, se recomienda capacitar al personal policial para recibir denuncias y conocer los actos de investigación necesarios según las particularidades de estos casos.

Además, se propone la descentralización de dicha División para que en todas las regiones se cuente con personal especializado y capacitado, asegurando una respuesta rápida y efectiva.

4. Las investigaciones deben incluir un enfoque diferenciado que reconozca las particularidades de las desapariciones de mujeres, tomando en cuenta factores de vulnerabilidad como violencia de género, situación socioeconómica y pertenencia a comunidades indígenas.

Es fundamental también incorporar mecanismos tecnológicos avanzados e inmediatos para la activación de alertas en cuanto se conozca sobre la desaparición de una mujer. Dichas alertas deben emitirse sin la condición de que se refuercen únicamente si se identifica un contexto de violencia de género, priorizando siempre la localización con vida. Eliminar esta condición mejoraría significativamente el trabajo de la Policía Nacional del Perú, evitando la burocracia innecesaria y respetando el derecho de las mujeres al acceso a la justicia. En testimonios recogidos, se ha señalado que esta exigencia solo genera trabas administrativas, afectando la efectividad en la respuesta.

5. Se sugiere la creación de un sistema de monitoreo que evalúe de manera periódica el cumplimiento de los protocolos, identificando fallos en la ejecución y permitiendo ajustes oportunos. La participación de organizaciones de la sociedad civil podría contribuir al control ciudadano y la transparencia del proceso.
6. Perú podría beneficiarse de la adopción de buenas prácticas implementadas en México y Guatemala, tales como el Mecanismo de Búsqueda Inmediata y los protocolos especializados en desaparición de mujeres en contexto de violencia de género. La experiencia de estos países podría servir como base para optimizar los procesos nacionales.
7. Finalmente, se recomienda que tanto los protocolos de la Policía Nacional del Perú como los del Ministerio Público incluyan los siete elementos del estándar de debida diligencia reforzada, no solo para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sino también para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Esto permitirá enfocar los esfuerzos en encontrarlas con vida y prevenir el feminicidio.

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2010). Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, 167-182.

<https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/11491/11852>

Aguilar A. (2024, 22 de noviembre). *Feminicidio de Sheyla Cóndor: cronología de un asesinato que busca justicia, pese a la muerte del sospechoso.*

<https://www.infobae.com/peru/2024/11/19/feminicidio-de-sheyla-condor-cronologia-de-un-crimen-que-buscara-justicia-a-pesar-de-la-muerte-de-su-presunto-asesino/>

Aguilar A. (2005). Feminicidio...la pena capital por ser mujer. *Nueva Época* 4(44), pp.1-8.

<https://es.scribd.com/document/380519621/Aguilar-Guatemala-Femicidio-la-pena-capital-por-ser-mujer-pdf>

Agudelo, M. (2010). *El problema de la fundamentación filosófica de los derechos humanos, bases ontológicas* [Tesis doctoral inédita]. Universidad de Salamanca.

Alejos Y. (2021). *La dignidad particular de las mujeres y el acceso al anticonceptivo oral de Emergencia*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Amador M. (2019). La función del policía es investigar en la desaparición de personas. *Visión criminológica-criminalística*, 56-73.

[https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1904/Articulo12\\_la-funcion-del-policia-investigador-en-la-desaparicion-de-personas.pdf](https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1904/Articulo12_la-funcion-del-policia-investigador-en-la-desaparicion-de-personas.pdf)

Amnistía Internacional. (2020, 24 de septiembre). *Cada vez hay más personas desaparecidas.* <https://amnistia.org.pe/publicaciones/mujeres-desaparecidas/>

Amnistía Internacional, Flora Tristan y Búscalas (2020). *No estamos todas.* <https://www.flora.org.pe/wp-content/uploads/publicaciones/NoEstamosTodas2023-1.pdf>

Amnistía Internacional (2021, 8 de marzo). *Solsiret Rodríguez, los teléfonos hablan.* [historia-solsiret-rodriguez.pdf](https://www.amnistia.org.pe/publicaciones/solsiret-rodriguez.pdf)

Arendt H. (1949). The rights of man: what are they?. *Modern Review*, (3), 24-36.

Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (2004). Interseccionalidad: herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Género y derechos. Derechos de las mujeres y cambio económico* 9, 1-8. [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad\\_-\\_una\\_herramienta\\_para\\_la\\_justicia\\_de\\_genero\\_y\\_la\\_justicia\\_economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)

Ausín, T. y Aramayo, R. (2008). *Interdependencia: Del bienestar a la dignidad*. Plaza y Valdés.

Boesten J. (2012). The State and Violence against Women in Perú: Intersecting inequalities and patriarchal rule". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. Londres (3), 361-382.

Butler, J. & Fraser, N. (2000). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate entre marxismo y feminismo*. Traficantes de sueños.

Calderón J. (2017). Frente a la violencia de género: Deberes de prevención en contextos contra la mujer e investigación en conflicto armado. Desarrollos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En G. Guajardo y V. Cenitagoya (Eds.), *Femicidio y suicidio de mujeres por razones de género: Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur en América Latina y el Caribe*, 41-67. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Serie Libros Flacso-Chile. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r37318.pdf>

Carsalade, J. (2019). La debida diligencia y la búsqueda de la verdad en la investigación de desapariciones forzadas de mujeres latinoamericanas: Una óptica desde la perspectiva del derecho internacional. *Revista de Estudios de la Justicia*, (30), 73-94. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2019.51399>

Carmona E. (2015). La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Un reconocimiento tardío en relación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (4), 298-299. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.104.10>

Carmona E. (2018). Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género. *Revista Teoría y realidad constitucional*, (42), 311-334. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6800414>

Carretero M. (2020). El Tribunal Europeo de derechos humanos ante la violencia contra la mujer. *Universidad de Murcia*, 1-26. <https://doi.org/10.6018/analesderecho.452691>

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2008). El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. *Gaceta*, (30). [https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/Gaceta\\_30\\_sp\\_0.pdf](https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/Gaceta_30_sp_0.pdf)

Cejudo R (2007). Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología*, (65), 9-22. <https://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/50>

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2013). Marco teórico-conceptual de la violencia de género desde la perspectiva del derecho internacional. En Ministerio Público Fiscal (Eds.), *La debida diligencia en la actuación del Ministerio Público Fiscal en los casos de violencia de género* (pp.19-58) [https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/Debida%20diligencia\\_0.pdf](https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/Debida%20diligencia_0.pdf)

Chávarry F. (2024, 21 de noviembre). *Esto es lo que se sabe del asesinato de Sheyla Córdor y la muerte de Darwin Condori, principal sospechoso del crimen*. Radio Programas del Perú. <https://rpp.pe/lima/policiales/darwin-condori-esto-es-lo-que-se-sabe-del-asesinato-de-sheyla-condor-y-la-muerte-del-principal-sospechoso-del-crimen-noticia-1599474>

Clérico L. y Novelli C. (2014). La violencia contra las mujeres en las producciones de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Estudios Constitucionales* (12),15-70. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v12n1/art02.pdf>

Clérico L. (2018). Hacia un análisis integral de estereotipos: desafiando la garantía estándar de imparcialidad. *Revista Derecho del Estado* (41), 97-96. <https://doi.org/10.18601/01229893.n41.03>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, 24 de noviembre). *Preocupa la persistencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región y su máxima expresión, el feminicidio o femicidio*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-preocupa-la-persistencia-la-violencia-mujeres-ninas-la-region-su-maxima-expresion>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). Violencia Femicida en Cifras América Latina y el Caribe La prevención de los femicidios: obligación de los Estados y reto persistente en la región. *Boletín*, (2), 185

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/556c1a40-c2c3-42b9-a3f5-cf6ce0353546/content>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho de las Américas. *Organización de los Estados Americanos*, (44). <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer (2008). *Monitoreo sobre femicidio: Femicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá*. CLADEM Regional [http://formatos.inamu.go.cr/SIDOC//archivosCDs/10422\\_636984404576008015.JPG](http://formatos.inamu.go.cr/SIDOC//archivosCDs/10422_636984404576008015.JPG)

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer (2010). *Manual sobre derechos humanos de las mujeres*. <https://cladem.org/biblioteca/derechos-de-las-mujeres-un-informe-alternativo>

Comité contra la Desaparición Forzada. (2023). Declaración sobre los agentes no estatales en el contexto de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. ONU.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1992). *Recomendación General N.º 19 sobre la violencia contra la mujer*. CEDAW/C/GC/19.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2010). *Recomendación General N°28 relativa al art.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Naciones Unidas, CEDAW/C/CG/28.16. <https://www.right-to-education.org/es/resource/cedaw-recomendacion-general-28>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2015). *Recomendación General N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. CEDAW/C/GC/33.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación General N.º 35 sobre la violencia contra la mujer*. CEDAW/C/GC/35.

Comisión Internacional de Juristas (2015). La investigación. En F. Andreu-Guzmán, W. Tayler y J. Peña (Eds.), *Desaparición forzada y ejecución extrajudicial: investigación y sanción*

(pp.127-173). Equipo Peruano de Antropología Forense. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2015/03/Universal-Desaparicio--n-forzada-y-ejecucio--n-extrajudicial-PG9-Publications-Practitioners-guide-series-2015-SPA.pdf>

Cook R. (2014). Entrevista a Rebecca Cook: “Estereotipos de Género: Perspectivas Legales Transnacionales”. *Anuario de derechos humanos*, (10), 197-204.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Derechos Humanos y Mujeres. *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, (4). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). Debido Proceso. Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (12). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo12.pdf>

Defensoría del Pueblo (2020, 26 de noviembre). *Ministerio Público debe promover la interoperabilidad entre instituciones para fortalecer investigaciones en casos de violencia contra las mujeres. Perú*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-ministerio-publico-debe-promover-la-interoperabilidad-entre-instituciones-para-fortalecer-investigaciones-en-casos-de-violencia-contra-las-mujeres/>

Defensoría del Pueblo (2021) ¿Qué pasó con ellas?. Reporte de Igualdad y No Violencia N23. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/Reporte-23.pdf>

Defensoría del Pueblo (2022, marzo) ¿Qué pasó con ellas?. Reporte de Igualdad y No Violencia (26). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/04/Reporte-Igualdad-y-No-Violencia-26.pdf>

Defensoría del Pueblo (2023). La problemática de las mujeres desaparecidas por razones de género y su relación con el delito de feminicidio a nivel nacional. Adjuntía para los derechos de la mujer. *Informe Defensorial N°0001-2023-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/04/Informe-Defensorial-N-0001-DP-Desaparecidas-Feminicidios.pdf>

Defensoría del Pueblo (2024, julio). ¿Qué pasó con ellas? Reporte de Igualdad y No Violencia (54). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/08/Reporte-Igualdad-y-No-Violencia-54-2.pdf>

Defensoría del Pueblo (2024, 23 de agosto). *La Defensoría del Pueblo advierte incremento del 13% de mujeres desaparecidas a nivel nacional*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-incremento-del-13-de-mujeres-desaparecidas-a-nivel-nacional/>

Deneulin S. y McGregor J. (2010). The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing. *European Journal of Social Theory*, (13), 501-19. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1368431010382762>

Díaz I. y Rodríguez

J. (2019). *Feminicidio. Interpretación de un delito de violencia basada en género*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Domeniconi D. (2023). La debida diligencia reforzada como estándar de acceso a la justicia en casos de violencia de género. *Revista Argumentos (16)*, 66-87. <https://orcid.org/0000-0002-3753-5549>

Donoso J. y Gonzales A. (2021). Desaparición por feminicidios. En S. Perkic y A. Gonzáles (Eds.), *Desaparición de mujeres adolescentes niñas y niños en el Estado de México y su vínculo con la explotación sexual o la trata de personas con ese u otro fines (pp.76-86)*. Red por los Derechos de la Infancia en México y la Comisión Nacional de Búsqueda. <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2023/06/3.-Diagnostico-Estado-de-Mexico.pdf>

Efeminista (2024, 19 de septiembre). *Las desapariciones de mujeres en Perú aumentan un 13% respecto a 2023*. <https://efeminista.com/desapariciones-mujeres-peru-aumento-del-13-por-ciento/>

El Comercio (2024, 18 de noviembre). *Feminicidio de Sheyla Córdor: suboficial prófugo habría sido alertado por un mayor de la PNP*. <https://elcomercio.pe/lima/policiales/feminicidio-de-sheyla-condor-suboficial-profugo-habria-sido-alertado-por-un-mayor-de-la-pnp-ultimas-noticia/>

Estupiñán-Silva, R. (2014). La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Esbozo de una tipología. *Manual de derechos humanos y políticas públicas*, 193-231. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39780.pdf>

Fernández E. (2001). Dignidad Humana y Ciudadanía Cosmopolita. *Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, (8), 467-476.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2124952>

Flora Tristán (2023, 19 de octubre). *Perú: Persisten omisiones en la atención de la problemática de mujeres desaparecidas*. <https://www.flora.org.pe/notas-de-prensa/peru-persisten-omisiones-en-la-atencion-de-la-problematika-de-mujeres-desaparecidas/>

Flora Tristán (S/F). *Perú: Las mujeres que nos faltan*. <https://www.flora.org.pe/wp-content/uploads/publicaciones/InformeBuscalas.pdf>

Fregoso R. y Bejarano C. (2011). *Feminicidio en América Latina*. UNAM.  
[https://www.researchgate.net/profile/Julia-Monarez/publication/308701238\\_La\\_relacion\\_de\\_la\\_pareja\\_y\\_la\\_estructura\\_espacial\\_Vinculo\\_de\\_exterminio\\_en\\_el\\_feminicidio\\_juarese/links/57ec0e0a08aebb1961ff9a77/La-relacion-de-la-pareja-y-la-estructura-espacial-Vinculo-de-exterminio-en-el-feminicidio-juarese.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Julia-Monarez/publication/308701238_La_relacion_de_la_pareja_y_la_estructura_espacial_Vinculo_de_exterminio_en_el_feminicidio_juarese/links/57ec0e0a08aebb1961ff9a77/La-relacion-de-la-pareja-y-la-estructura-espacial-Vinculo-de-exterminio-en-el-feminicidio-juarese.pdf)

Fundación para el Debido Proceso (S/F). *Ser mujer y desaparecer. Estándares de género de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos sobre desaparición forzada*.  
[https://www.dplf.org/sites/default/files/ser\\_mujer\\_y\\_desaparecer\\_-\\_estandares\\_de\\_genero\\_de\\_la\\_corteidh\\_-\\_dplf.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/ser_mujer_y_desaparecer_-_estandares_de_genero_de_la_corteidh_-_dplf.pdf)

Gadalmaz L. (2007). Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones. *Revista Chilena de Derecho*, 3 (34), 439-455.  
<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/R21400.pdf>

García. J. (2022). La violencia contra la mujer por razón de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El papel de los pronunciamientos de los órganos de expertos. *Revista internacional de pensamiento político* 17(1), pp.291-306.  
<https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.7547>

García S. (2006). Panorama del debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 111-1173.

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30346>

Guzmán R. (S/F). *Hacia una metodología interseccional contra la violencia de género: estrategias para la acción y la intervención*. Instituto de Trabajo Social y Servicio Sociales.

Gómez A. (2013). Ética del desarrollo humano según el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum. *Phainomenon*, 12(1), 19-28.  
<https://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/filosofia/Phainomenon/2013/Art.2.pdf>

Gómez R. (2024, 23 de noviembre). *Un horrible asesinato por la desidia de la policía peruana: así mataron a Sheyla Cóndor*. El País. <https://elpais.com/america/2024-11-24/un-horrible-asesinato-por-la-desidia-de-la-policia-peruana-asi-mataron-a-sheyla-condor.html>

Gómez A. y Herrera D. (2018). *La debida diligencia judicial y la protección de los derechos humanos de las mujeres en contextos de violencia*. JUSTITIA, 85-97.

Gough I. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Centro de Investigación para la Paz*, (100), 177-202. [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/el-enfoque-de-las-capacidades-de-m-nussbaum-un-analisis-comparado-con-nuestra-teoria-de-las-necesidades-humanas/?srsltid=AfmBOorkC1y0F5m6UwC5n5vR-naodrQdBLa4mJ5loPV0zoodnaATKeMC](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/el-enfoque-de-las-capacidades-de-m-nussbaum-un-analisis-comparado-con-nuestra-teoria-de-las-necesidades-humanas/?srsltid=AfmBOorkC1y0F5m6UwC5n5vR-naodrQdBLa4mJ5loPV0zoodnaATKeMC)

Gutiérrez J. (2009). Los derechos humanos y desaparecidos en dictaduras militares. *América Latina Hoy*, (20). <https://doi.org/10.14201/alh.2625>

Guzmán, R. y Jiménez M. (2015). La Interseccionalidad como Instrumento Analítico de Interpelación en la Violencia de Género. *Oñati Socio-legal Series* 5(2), 596-612.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5103546>

Hernández N. y Hernández E. (2024). Investigación de delitos en tiempo real: una propuesta sobre los tipos de desapariciones en México. *Visión Criminalística*, 35-39.  
<https://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/2401/6.%20REV%20DIGITAL%2045%20CAP%206.pdf>

Hilgers T. y Macdonald L. (2019). *Violence in Latin America and the Caribbean. Subnational Structures, Institutions and Clientelistic Networks*. Cambridge University Press.

Hinestroza V., Huhle R. y Jave I. (2021). La búsqueda de personas desaparecidas como política pública. Análisis de las cuatro Comisiones de búsqueda en América Latina: El Salvador, México, Colombia y Perú. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/la-busqueda-de-personas-desaparecidas-como-politica-publica-analisis-de-las-cuatro-comisiones-de-busqueda-en-america-latina-el-salvador-mexico-colombia-y-peru/#:~:text=Proveer%20de%20informaci%C3%B3n%20permite%20dar,a%20partir%20de%20su%20experiencia>.

Ibáñez J. (2014). «Artículo 25. Protección judicial». En C. Steiner y P. Uribe (Eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario* (pp.606-655). Editorial Themis. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4710/1.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006). *I Informe Regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana*. Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. <https://www.iidh.ed.cr/es/component/content/article/i-informe-regional-situacion-y-analisis-del-femicidio-en-la-region-centroamericana?catid=27:personas-y-colectivos-en-situacion-de-vulnerabilidad&Itemid=101>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). *Perú: Femicidio y Violencia contra la Mujer 2015-2022*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5237017/Per%C3%BA%3A%20Femicidio%20y%20Violencia%20contra%20la%20Mujer%2C%202015%20-%202022.pdf?v=1696606639>

Iriarte C. (2020). La sustancialidad de la Convención Belém do Pará para la superación de la discriminación estructural y la violencia contra la mujer fundada en el género. *Anuario de Derechos Humanos*, 171-185. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.60297>

Jaggar, A. M. (2001). Is Globalization Good for Women?. *Comparative Literature*, 53(4), 298–314. <https://doi.org/10.2307/3593521>

Jasso L. (2019, 18 de febrero). *Mujeres desaparecidas: entre la omisión y la criminalización*. Nexos. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1246>

Jiménez C. (2018). Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: Perspectiva jurisprudencial internacional. *Araucaria*, 20 (40), 487-490. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/6602>

Kofele N.(2009, 25 june). *Economic crimes and international justice: Elevating Corruption to the Status of a Crime in Positive International Law*. Symposium on Corruption and its implications for Human Rights Centre for Human Rights and Democracy in Africa Alliance Franco-Camerounaise Center Buca.

Lagarde, M. (2005) El feminicidio, delito contra la humanidad. *Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República mexicana y a la procuración de justicia vinculada*, 155-170.

Lagarde M.(2006). *Feminicidio: una perspectiva global*. Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.

Landa, C. (2021). El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. *Estudios constitucionales* 19 (2), 71-101.

Larrauri, E. (2003). ¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias?. *Revista de Derecho Penal y Criminología* (12), 271-307.

Marino F. (2010). Crimen de feminicidio y prevención de la tortura: a propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Campo Algodonero. *Revista Lex*, 117-133. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7662918>

Medina T. (2015). Evolución histórica del concepto de feminicidio en las organizaciones internacionales de derechos humanos. *Universidad Autónoma de Madrid*, 1-91. [https://www.academia.edu/16756868/Evoluci%C3%B3n\\_hist%C3%B3rica\\_del\\_concepto\\_de\\_Feminicidio\\_en\\_las\\_organizaciones\\_internacionales\\_de\\_derechos\\_humanos](https://www.academia.edu/16756868/Evoluci%C3%B3n_hist%C3%B3rica_del_concepto_de_Feminicidio_en_las_organizaciones_internacionales_de_derechos_humanos)

Medina C. (2003). *La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*. Universidad de Chile.

Menke C. y Pollmann, A. (2010). *Filosofía de los Derechos Humanos*. Herder.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). *Violencia basada en género: marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado*. MIMP.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020). Diálogos MIMP N°01 situación de la violencia contra las mujeres según su autoidentificación étnica. *Aurora*. <https://repositorio.aurora.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12702/138/Gestionconocimiento.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio del Interior (2023). *Diagnóstico sobre el fenómeno de la desaparición de personas en el Perú*. Ministerio del Interior <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4825911/Diagnostico%20Desaparici%C3%B3n%20Peru.pdf.pdf>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). *Model strategies and practical measures on the elimination of violence against women in the field of crime, prevention and criminal justice*. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Model\\_Strategies\\_and\\_Practical\\_Measures\\_on\\_the\\_Elimination\\_of\\_Violence\\_against\\_Women\\_in\\_the\\_Field\\_of\\_CP\\_and\\_CJ.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Model_Strategies_and_Practical_Measures_on_the_Elimination_of_Violence_against_Women_in_the_Field_of_CP_and_CJ.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023). *Asesinatos de mujeres y niñas por razones de género (femicidio/feminicidio). Estimaciones mundiales de asesinatos de mujeres y niñas en el ámbito privado en 2022*. ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/11/gender-related-killings-of-women-and-girls-femicide-feminicide-global-estimates-2022>

Orjuela A. (2012). El concepto de violencia de género. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 23 (1), 89-113.

Organización de Estados Americanos (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, /Ser.L/V/II. Doc. 63. <https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/mesoamerica%202011%20esp%20final.pdf>

Organización de Estados Americanos (2018). *Recomendación General N.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. Comité de Expertas del MESECVI*  
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CEVI-XV-doc.250-ES.pdf>

Organización de Estados Americanos (2018). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. Relatoría sobre los derechos de la mujer.*  
<https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm>

Organización de Estados Americanos (2021). *Diagnóstico regional sobre datos de desapariciones y trata de mujeres. Recomendaciones de política pública. MRSECVI.*  
<https://americalatinagenera.org/wp-content/uploads/2023/05/Anexo-E5-Informe-de-Pais-Guatemala.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (1985). *Report of the world conference to review and appraise the achievements of the united nations decade for equality, development and peace.*  
<https://digitallibrary.un.org/record/113822?v=pdf>

Organización de las Naciones Unidas (1992). *Recomendación General No. 19: La violencia contra la mujer. Comité CEDAW, 11o periodo de sesiones.*  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en)

Organización de las Naciones Unidas (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de Asamblea General 48/104.*  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286>

Organización de las Naciones Unidas (1996). *Informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer. Naciones Unidas A/CONF.177/20/Rev.1.*  
<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2018). *Incorporar la perspectiva de género a las investigaciones sobre derechos humanos. Naciones Unidas Derechos Humanos. Naciones Unidas Oficina de Alto Comisionado.* <https://www.ohchr.org/es/stories/2018/10/gender-integration-human-rights-investigations>

Organización de las Naciones Unidas (2021). *Herramienta para incorporar el enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad en sentencias sobre violencia de género*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos. [https://issuu.com/oacnudhgt/docs/herramienta\\_para\\_incorporar\\_el\\_enfoque\\_de\\_derechos](https://issuu.com/oacnudhgt/docs/herramienta_para_incorporar_el_enfoque_de_derechos)

Organización de las Naciones Unidas (2021). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores\\_DigitalisedVersion\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf)

ONU Comisión de Derechos Humanos (2006). *Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer: la norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*. Naciones Unidas E/CN.4/2006/61. <https://www.refworld.org/es/ref/themreport/unchr/2006/es/39213>

ONU MUJERES (2022, 18 de octubre). *Las mujeres son la mitad de la población y deben tenerse en cuenta sus opiniones y necesidades*. <https://www.unwomen.org/es/noticias/en-palabras-de/2022/10/en-palabras-de-anastasia-perepylytsia-las-mujeres-son-la-mitad-de-la-poblacion-y-deben-tenerse-en-cuenta-sus-opiniones-y-necesidades>

Nussbaum M. (1995) Human capabilities, female human beings. *Women, Culture and Development: A study of human capabilities*. Oxford Academic, 61-104. <https://doi.org/10.1093/0198289642.003.0003>

Nussbaum M. (2000). La ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En defensa de los valores universales. En M. Giusti (Ed.), *La filosofía del siglo XX: balance y perspectivas*, 37-52.

Nussbaum M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós.

Nussbaum M.(2012). *Las mujeres y el desarrollo humano*. El enfoque de las capacidades. Herder.

Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (2023). *Desaparecidos en Perú*. RNIPD. <https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe/Desaparecidos/reniped>

Restrepo-Ochoa D. (2013). La salud y la vida buena: aportes del enfoque de las capacidades de Amartya Sen para el razonamiento ético en salud pública. *Revisão*, .2371-2381. <https://www.scielo.br/j/csp/a/FS8K4HnnJJ3wcJNvVcZLwRy/?format=pdf&lang=es>

Roberto R. (2024, 24 de noviembre). *Caso Sheyla Condori* [video de youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=Vq8QoqpmYqA>

Robeyns I (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 93-117.

Romero R. (2022, 7 de noviembre). *Ellas no se fueron de casa: sus agresores las desaparecieron*. Salud Con Lupa. <https://saludconlupa.com/series/justicia-machista/ellas-no-se-fueron-de-casa-sus-agresores-las-desaparecieron/#:~:text=En%20abril%20de%202022%2C%20Per%C3%BA,forma20de%20violencia%20de%20g%C3%A9nero>

Sánchez D., Paredes L., y Cáceres M. (2024). La debida diligencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 57(171), 211–237. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2024.171.19390>

Salcedo D. (1997). La evaluación de las instituciones sociales. En según A. Sen (Eds.), *Bienestar, justicia y mercado*, (pp.9-38). Paidós-Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona.

Salmón E. (2012). El Derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Instituto de Democracia y Derechos Humanos*. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r28053.pdf>

Salmón E. (2019). *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Secretaría General Iberoamericana (2023). *Marco Iberoamericano de referencia sobre la violencia contra las mujeres*. Cooperación Española. [https://issuu.com/segibpdf/docs/referencia-conceptual-iberoamericana-sobre-vc\\_m\\_iiip#:~:text=Seg%C3%BAn%20los%20%3%BAltimos%20informes%20de,CEPAL%2C%202022%3A3\).](https://issuu.com/segibpdf/docs/referencia-conceptual-iberoamericana-sobre-vc_m_iiip#:~:text=Seg%C3%BAn%20los%20%3%BAltimos%20informes%20de,CEPAL%2C%202022%3A3).)

Sen A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós-Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona.

Segato T.(2003). *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y estatus en la etiología de la violencia*. Brasilia.

Segato R. (2006). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*. Tinta Limón.

Sen A. (2008). *Commodities and capabilities*. Oxford University Press.

Sen A. (2010). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Solis V. (2020). *Senderos que se bifurcan: Femicidio y desaparición de mujeres en el Perú*. Parthenon. <https://www.parthenon.pe/esp/derecho-y-genero/senderos-que-se-bifurcan-femicidio-y-desaparicion-de-mujeres-en-el-peru/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (S/F). *El Principio de Igualdad de Género en la Jurisprudencia Comparada. Muestra analítica de criterios internacionales y nacionales*. Programa de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Women's Link Worldwide. <http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/pigjc>

Toboso M. (2008). La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. *Araucaria (10)*, 64-94.<https://www.redalyc.org/pdf/282/28212043004.pdf>

Toledo, P. (2016). Femicidio. *Sistema Penal & Violencia*, 8(1), 72-92.

Torres. P (2013). La importancia de la incorporación de protocolos de comunicación entre fiscales, policías y peritos en el nuevo sistema de justicia penal (el caso mexicano). Una propuesta de método para su diseño. *Archivo Penale*, (3), 1-25.

Uprimny R. y Saffon M. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, N. Camilo y R. Uprimny (Eds.), *Reparar Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp.67-144). Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centros de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Dilemas-Contextos-Conflicto-2009-Spanish.pdf>

Valdez M. (2021). *Implicaciones y alcances de la firma de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará”*. [http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v10n14/v10n14\\_a02.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v10n14/v10n14_a02.pdf)

Valega, C. (2019). «Des-estereotipando» el Derecho: la necesidad de interpretar con enfoque de género la regulación de la publicidad comercial en el Perú frente a las representaciones publicitarias con estereotipos de género [Tesis inédita]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Velasco M. y Castañeda S. (2020). Desaparición de mujeres y niñas en México: Aportes desde los feminismos para entender procesos macro-sociales. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (67), 95-117. <https://doi.org/10.17141/iconos.67.2020.4196>

Velásquez P. (2022). Las desapariciones de mujeres. Una mirada feminista. *Maestría de Estudios de Género de la Universidad de El Salvador*. <https://aequus.jurisprudencia.ues.edu.sv/files/posgrado/Art%C3%ADculo%20%20-%20Maestr%C3%ADa%20en%20Enfoque%20de%20G%C3%A9nero.pdf>

Villanueva R. (2013). Femicidio y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Athina*, (010), 227-246. <https://doi.org/10.26439/athina2013.n010.1166>

Zuñiga (2016 ). El concepto de criminalidad organizada trasnacional: problemas y propuestas. *Revista Nuevo Foro Penal*, (12), 62-114.

#### Jurisprudencia

Sentencia del caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232.

Sentencia del caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de noviembre de 2012, serie C núm. 259.

Sentencia del caso Garibaldi Vs. Brasil, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de septiembre de 2009, serie C núm. 203.

Sentencia del caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 04 de julio de 2006, Serie C No. 149.

Sentencia del caso *Hermanas Serrano Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120.

Sentencia del caso *Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.

Sentencia del caso *García y Familiares Vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258.

Sentencia del caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 1,4,7 8.

Sentencia del caso *Velásquez Paiz vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de noviembre del 2015.

Sentencia del caso *Véliz Franco vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 10 de mayo de 2014.

Sentencia *González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2009.

Normas nacionales e internacionales.

Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer, 9 de junio de 1994, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11 de febrero de 1978, [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

Poder Ejecutivo. (2018, 15 de septiembre) *Decreto Legislativo N.º1428, por el cual se desarrollan medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1692078-3>

Poder Ejecutivo. (2019, 22 de febrero). *Decreto Supremo N 003-2019-IN. Por el cual se aprueba el reglamento del D.L. N.º1428 que desarrolla las medidas para la atención de casos*

*de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.*  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1744045-1>

Ministerio del Interior. (2020, 27 de febrero). *Decreto Supremo N 002-2020-IN. Por el cual se aprueba el protocolo interinstitucional de atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad y otros casos de desaparición.*  
<https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/454184-002-2020-in>

Congreso de la República.(2011, 13 de mayo) Ley N 29685. *Por la cual se establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial.* Diario Oficial El Peruano 442436.  
[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2006\\_2011/ADLP/Normas\\_Legales/29685-LEY.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2006_2011/ADLP/Normas_Legales/29685-LEY.pdf)

Ministerio Público (2018, 03 de mayo). *Resolución de la Fiscalía de la Nación. Por el cual se aprueba el protocolo del Ministerio Público para la investigación de los delitos de feminicidio desde la perspectiva de género.* <https://portal.mpfn.gob.pe/descargas/normas/d57799.pdf>

Ministerio Público (2022, 20 de marzo). *Directiva GFSEVCMGF/DIR-01. Por el cual se aprueba la directiva de actuación del Ministerio Público en las investigaciones de los delitos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar con perspectiva de género.* Ministerio Público. <https://portal.mpfn.gob.pe/descargas/normas/d80048.pdf>