BÚSCALAS

PROPUESTA DE INTEROPERABILIDAD

Para fortalecer la implementación del sistema de Alerta AMBER en casos de mujeres y niñas desaparecidas

AMNISTÍA INTERNACIONAL

FLORA TRISTÁN
CENTRO DE LA MUJER PERUANA

Financiado por la Unión Europea

Propuesta de interoperabilidad para fortalecer la implementación del sistema de Alerta AMBER en casos de mujeres y niñas desaparecidas

Elaborada en el marco de la iniciativa “NO ESTAMOS TOD_S. BÚSCALAS: Fortalecimiento de la debida diligencia en la prevención, búsqueda, investigación y acceso a la justicia de mujeres y niñas desaparecidas”, financiada por la Unión Europea.

Primera edición: Lima, noviembre de 2026

© Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán
© Amnistía Internacional Perú
Parque Hernán Velarde 42, Lima 1
E-mail: postmast@flora.org.pe
www.flora.org.pe

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y de Amnistía Internacional Perú, y no refleja necesariamente la opinión de la Unión Europea.

Índice

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES.....5
1.1. Antecedentes.....5
1.2. Objetivos del Informe.....7
1.3. Metodología.....7
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO.....9
2.1. Marco Conceptual.....9
2.1.1 Interoperabilidad en la gestión pública.....9
2.2. Marco teórico y enfoques transversales.....10
CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL FENÓMENO EN EL PERÚ...12
3.1. Caracterización del Fenómeno.....12
3.2. Marco Normativo Vigente.....14
3.3. Situación del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....16
3.3.1 Fase de Prevención.....16
3.3.2 Fase de búsqueda e investigación.....16
3.3.3 Fase de Atención (postbúsqueda).....18
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (2023–2025).....20
4.1. Evolución del Presupuesto General y Sectorial.....20
4.2. Análisis de Programas Presupuestales (PPR).....21
4.3. Brechas de recursos en unidades especializadas.....23
CAPÍTULO V: HALLAZGOS SOBRE INTEROPERABILIDAD Y DIFUSIÓN (NUDOS CRÍTICOS).....25
5.1. Gobernanza e Institucionalidad.....25
5.2. Situación de la Interoperabilidad Técnica.....26
5.3. Situación de la Difusión de Alertas.....29
5.3.1 Evaluación de los entes estatales.....30
5.3.2 Problemas identificados.....35
CAPÍTULO VI: PROPUESTA INTEGRAL DE INTEROPERABILIDAD Y DIFUSIÓN 37
6.1. Eje de Gobernanza y Normativa.....38
6.1.1 Reestructuración de la CFORDES como órgano ejecutivo.....38

6.1.2 Fortalecer la coordinación operativa de la Alerta AMBER.....46
6.1.3 Declarar la búsqueda de personas desaparecidas como “Servicio Digital Prioritario”.....50
6.1.4 Reformas normativas específicas.....51
6.2. Eje Tecnológico: Modelo de Interoperabilidad.....60
6.2.1 Integración RENIPED – PIDE – Entidades Externas.....60
6.2.2 Uso de infraestructura SISMATE (Cell Broadcast) para alertas AMBER de alto riesgo.....62
6.2.3 Diseño de un Sistema Integrado (“Alerta 360”).....63
6.3. Eje de difusión y alianzas estratégicas.....64
6.3.1 Protocolos de autorregulación con medios masivos.....64
6.3.2 Mecanismos de “inyección automática” en plataformas DOOH y redes sociales.....73
6.3.3 Difusión celular multicanal.....74
6.3.4 Participación de sociedad civil (amplificadores offline).....75
6.3.5 Consideraciones especiales (idiomas y accesibilidad).....75
6.4. Eje de sostenibilidad financiera.....76
6.4.1 Creación de un clasificador de gasto específico “Búsqueda de Personas Desaparecidas”.....76
6.4.2 Plan de Financiamiento Multianual.....76
6.4.3 Protección del componente operativo del gasto.....77
6.4.4 Vigilancia ciudadana del presupuesto.....77
6.4.5 Cooperación internacional y alianzas público-privadas.....78
6.4.6 Cierre de brechas logísticas en DIVIBPD (División de Búsqueda de Personas Desaparecidas).....78
Anexo 1. Reuniones y entrevistas realizadas.....80
Anexo 2. Propuesta técnica para la difusión celular multicanal de la Alerta AMBER.....81

PROPUESTA DE INTEROPERABILIDAD PARA FORTALECER LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA AMBER EN CASOS DE MUJERES Y NIÑAS DESAPARECIDAS.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES

1.1. Antecedentes

La desaparición de personas constituye una problemática de alta prioridad pública y de derechos humanos, por cuanto compromete de manera simultánea la libertad personal, la integridad y, en escenarios de prolongación o riesgo, el derecho a la vida. En el caso de mujeres, niñas y adolescentes, la desaparición presenta un impacto diferenciado: suele desplegarse en entornos de violencia basada en género, desigualdad estructural y exposición intensificada a formas graves de vulneración, incluyendo violencia sexual, trata de personas con fines de explotación y otras expresiones de violencia extrema. En consecuencia, estos casos demandan una respuesta estatal inmediata, coordinada y reforzada, compatible con el estándar de debida diligencia y con un enfoque interseccional orientado a la prevención de daños irreparables[1].

La evidencia disponible confirma la magnitud del fenómeno y su concentración en población femenina menor de edad. Al cierre de mayo de 2024, se reportaron 2,695 casos de mujeres desaparecidas en el país; solo en mayo se registraron 606 notas de alerta de mujeres reportadas como desaparecidas, de las cuales 67% correspondió a niñas y adolescentes, observándose además un incremento aproximado de 10% respecto de lo reportado en el mismo periodo del año anterior[2]. Estas cifras son particularmente relevantes porque la eficacia del sistema depende, en gran medida, de su capacidad de actuación durante la ventana crítica posterior a la desaparición, cuando la rapidez en la activación de mecanismos de búsqueda y difusión masiva incrementa sustantivamente la probabilidad de ubicación con vida.

El impacto diferenciado no se agota en la persona desaparecida. En contextos de violencia de género, la desaparición puede operar como un evento de alto riesgo que interrumpe redes de protección, incrementa la vulnerabilidad de personas a cargo o dependientes, y produce efectos psicosociales y económicos severos en las familias. A ello se suma un riesgo institucional recurrente: cuando el sistema responde de manera tardía o fragmentada, se trasladan cargas materiales y emocionales a las familias, reproduciendo escenarios de revictimización y debilitando la confianza pública en la respuesta estatal. Por ello, conforme a estándares internacionales, la búsqueda debe iniciarse sin demora, con presunción de vida, enfoque diferenciado y participación efectiva de los familiares, incorporando variables contextuales de riesgo[3].

---

[1] MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará), Comité de Expertas/os. (2018, 5 de diciembre). *General Recommendation No. 2 on Missing Women and Girls in the Hemisphere (MESECVI/CEVI/doc.250/18).* Organización de los Estados Americanos.
[2] Defensoría del Pueblo. (2024a, 3 de junio). *Defensoría del Pueblo: al cierre de mayo cifra de mujeres desaparecidas supera a la reportada en igual periodo de 2023.*
[3] United Nations Committee on Enforced Disappearances. (2019). *Guiding principles for the search for disappeared persons (CED/C/7).* Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

En el plano normativo, el Perú ha desarrollado progresivamente un marco para fortalecer la respuesta ante desapariciones. La Ley N.° 29685 estableció medidas especiales para la búsqueda y protección de personas en situación de vulnerabilidad, eliminando barreras de tiempo que históricamente dificultaban la denuncia y la actuación inmediata (Ley N.° 29685, 2011). Posteriormente, el Decreto Legislativo N.° 1428 consolidó un régimen específico para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad y creó herramientas orientadas a mejorar la gestión de información y la difusión de casos.

En materia de gobernanza intersectorial, el Decreto Supremo N.° 003-2022-IN creó la comisión multisectorial de carácter permanente (CFORDES), orientada a proponer y supervisar medidas estratégicas de fortalecimiento del sistema.

Más recientemente, el marco legal incorporó mecanismos explícitos de difusión masiva. La Ley N.° 31939 modificó el Decreto Legislativo N.° 1428 e incorporó formalmente la Alerta AMBER como mecanismo de notificación pública en casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, reforzando el deber de colaboración de entidades públicas y privadas para la difusión.

No obstante, el texto legal mantuvo un énfasis en población menor de edad, por lo que, a fin de fortalecer la protección de mujeres en escenarios de riesgo, el Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N.° 1603, que incluyó de manera expresa la emisión de Alerta AMBER ante desaparición de mujeres víctimas de violencia en situación de alto riesgo, además de niñas, niños y adolescentes, y estableció lineamientos orientados al fortalecimiento de la interoperabilidad y de la difusión masiva por medios disponibles.

En este contexto, la presente propuesta reviste una importancia estratégica: no se limita a una modernización tecnológica, sino que busca habilitar condiciones operativas para el cumplimiento efectivo de obligaciones estatales de prevención, búsqueda e investigación. La interoperabilidad es, en términos de política pública, un instrumento crítico para reducir tiempos de respuesta, asegurar trazabilidad, evitar duplicidades, minimizar pérdida de información y estandarizar flujos de actuación, particularmente durante las primeras horas, cuando el riesgo para mujeres, niñas y adolescentes suele ser más elevado.

En ese sentido, la propuesta se orienta a traducir mandatos normativos en capacidad institucional concreta: intercambio automatizado de información, activación coordinada entre actores y difusión masiva inmediata, con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, alineado con estándares internacionales de debida diligencia.

En este contexto, la iniciativa “**NO ESTAMOS TOD_S. BÚSCALAS**” –impulsada por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Amnistía Internacional Perú, con el apoyo financiero de la Unión Europea– busca generar propuestas técnicas para la **interoperabilidad y el fortalecimiento** del sistema de alerta de personas desaparecidas, con énfasis en mujeres, niñas y adolescentes.

Para elaborar esta propuesta se ha requerido realizar un análisis normativo, la recopilación de evidencia empírica (entrevistas a autoridades, reuniones con expertos, testimonios de familiares) y la identificación de buenas prácticas nacionales e internacionales, todo con la perspectiva de derechos humanos y enfoque de género.

El resultado es una propuesta integral y consensuada para modernizar el sistema de búsqueda, cerrando las brechas identificadas y garantizando una respuesta estatal eficaz, oportuna y centrada en la protección de la vida y la integridad de las personas desaparecidas.

1.2. Objetivos del Informe

El objetivo general de este informe es diseñar una propuesta técnica de interoperabilidad que fortalezca la implementación del Sistema de Alerta AMBER y los mecanismos asociados de búsqueda inmediata, garantizando una notificación oportuna, coordinada y efectiva ante casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, maximizando las probabilidades de ubicación con vida mediante el intercambio automatizado de información y la difusión masiva en los momentos críticos.

Como objetivos específicos, el estudio se planteó:

a) Diagnosticar las brechas operativas y tecnológicas del sistema actual, identificando cuellos de botella en la coordinación interinstitucional y las fallas en la difusión de las alertas;
b) Analizar la inversión pública destinada a la búsqueda de personas desaparecidas en los últimos años, a fin de determinar si los recursos asignados y ejecutados son adecuados, cómo se distribuyen y dónde existen vacíos presupuestales; y,
c) Proponer reformas normativas e institucionales viables (tanto de política pública como de regulación) para cerrar dichas brechas, incluyendo medidas inmediatas que puedan ser adoptadas por el Estado y alianzas estratégicas con el sector privado y la sociedad civil.

Todo ello incorporando los enfoques transversales de género, derechos humanos e interculturalidad, dada la especial vulnerabilidad de las mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas.

En suma, el informe pretende brindar a las autoridades y a la sociedad civil una hoja de ruta técnica y estratégica para modernizar el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, articulando mejor a todos los actores institucionales y alineando la respuesta estatal con estándares internacionales de debida diligencia en la materia.

Se espera que las recomendaciones aquí presentadas contribuyan a que ninguna desaparición sea atendida con indiferencia, burocrática y que cada alerta active de manera inmediata todos los recursos disponibles con miras a encontrar a la persona desaparecida con vida.

1.3. Metodología

La elaboración del presente informe siguió una metodología participativa y multidisciplinaria. En una primera fase, se realizó una revisión exhaustiva de documentos normativos y estudios previos: se analizaron las leyes, decretos y protocolos nacionales vigentes (D.L. 1428, Ley 31939, D.L. 1603, Reglamento del D.L. 1428, etc.), así como estándares internacionales relevantes.

Entre estos destacan la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los lineamientos de organismos de Naciones Unidas en materia de desapariciones (por ejemplo, los "Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas" del Comité de la ONU contra las Desapariciones Forzadas, y las recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI). También se revisaron experiencias comparadas en la región, como la Alerta AMBER de EE.UU. y sus equivalentes latinoamericanos: la *Alerta Alba* en México (para búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas) y la *Alerta Isabel Claudina* en Guatemala (mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas con coordinación interinstitucional).

En una **s**egunda fase, se llevó a cabo un levantamiento de información cualitativa mediante requerimientos de acceso a la información[4], entrevistas y reuniones técnicas con actores clave. Se organizaron mesas de trabajo con especialistas de diversas instituciones (Ministerio del Interior –incluyendo personal de la PNP–, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, organizaciones de la sociedad civil con experiencia en desapariciones, etc.), así como con familiares de víctimas de desaparición.

Estas reuniones permitieron recoger testimonios directos sobre las falencias del sistema actual. Por ejemplo, en la reunión con especialistas, el representante de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV) señaló que hasta la fecha "*no se nos ha acercado [por parte del Poder Ejecutivo] informándonos de la habilitación de un sistema organizado*" para la difusión de alertas, lo que confirma que no existe una articulación formal con los medios y que todo depende del esfuerzo voluntario de cada empresa.

Asimismo, en entrevistas con funcionarios del Ministerio del Interior se constató la dificultad para lograr interoperabilidad: a pesar de que la Plataforma PIDE (Plataforma de Interoperabilidad del Estado) provee la infraestructura técnica, "*no existen servicios web específicos en la PIDE para personas desaparecidas porque no ha habido una decisión política ni un encargo […] de gobernanza superior*", quedando la interoperabilidad estancada por falta de liderazgo.

El testimonio de familiares aportó una visión humanitaria imprescindible: por ejemplo, el padre de una víctima emblemática relató que "*la comisaría se negó inicialmente a recibir la denuncia, justificando la desaparición con estereotipos de género ('se fue con otro'), lo que provocó la pérdida de una semana crucial para la investigación*", lo que obligó a la familia a movilizar la búsqueda por sus propios medios. Cada uno de estos insumos cualitativos fue incorporado mediante citas textuales en el diagnóstico que se presenta en los capítulos siguientes, dotando al documento de evidencias de primera mano.

Finalmente, en una tercera fase, el equipo a cargo integró los hallazgos normativos, cuantitativos y cualitativos para elaborar la propuesta de interoperabilidad. Este proceso incluyó la validación preliminar de ideas con expertos, contrastando las recomendaciones con la realidad operativa para asegurar su viabilidad.

[4] Al inicio de la elaboración de la propuesta se realizaron 16 pedidos de acceso a la Información a todos los sectores que participan de la CFORDES y un gobierno local (la Municipalidad Metropolitana de Lima), solo 3 respondieron con la información solicitada: PNP, MININTER y MINSA.

Se elaboraron tablas comparativas tanto para resumir la situación presupuestal e institucional del Perú (capítulos IV y V) como para ilustrar los casos internacionales comparados más relevantes.

Cada recomendación está fundamentada en evidencia (citas de entrevistas, normativa o doctrina) y responde a vacíos identificados en el diagnóstico, con el fin de que sirva como insumo para la toma de decisiones de las autoridades nacionales competentes.

CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

2.1. Marco Conceptual

La desaparición de personas es entendida jurídicamente como un fenómeno de naturaleza *compleja y pluriofensiva*. Ello significa que una sola desaparición vulnera simultáneamente múltiples derechos fundamentales de la persona afectada: su libertad personal, su integridad física y psicológica, y –si la desaparición se prolonga– incluso su derecho a la vida.

La desaparición, particularmente cuando se trata de mujeres, niñas y adolescentes, nunca debe considerarse un simple “trámite administrativo” o un hecho aislado, sino un evento gravísimo que conlleva la posible comisión de otros delitos subyacentes como la trata de personas, el feminicidio u otras formas de violencia basada en género. Por tanto, la respuesta estatal ante una denuncia de desaparición no puede ser pasiva ni burocrática, sino que debe activarse con urgencia bajo el principio de presunción de vida de la persona desaparecida.

Este principio –reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos– exige que las autoridades presuman que la persona desaparecida está aún con vida y posiblemente privada de su libertad, debiendo dedicar todos los esfuerzos a su búsqueda hasta esclarecer su paradero.

2.1.1 Interoperabilidad en la gestión pública

El concepto de *interoperabilidad* se refiere a la capacidad de distintos sistemas y entidades para intercambiar datos de forma eficiente y automatizada, de tal modo que la información fluya en tiempo real entre ellas.

En el contexto peruano, la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412) y su reglamentación establecen la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) como el entorno para la integración de servicios públicos digitales mediante web services y APIs (interfaces de programación de aplicaciones) seguras. Aplicado a seguridad ciudadana y búsqueda de personas, esto implica que las bases de datos claves (por ejemplo, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas – RENIPED, el sistema migratorio, el registro de identificación civil/RENIEC, los registros de salud, o incluso bases de datos privadas como las de empresas de transporte) puedan “hablar” entre sí sin necesidad de oficios en papel ni consultas manuales.

Es importante distinguir entre compartir información de manera tradicional – mediante oficios, correos electrónicos o consultas individuales a distintos sistemas– y lograr una interoperabilidad plena, donde las plataformas estén conectadas y actualizadas automáticamente. En el primer caso, la comunicación es lenta, fragmentada y depende de la

acción humana; en el segundo, es inmediata y confiable, permitiendo reacciones en tiempo real.

Por ejemplo, en un entorno interoperable, cuando la PNP registra una nueva denuncia de desaparición en RENIPED, esta información debería transmitirse instantáneamente a Migraciones (controles fronterizos), a la base de datos de requisitorias de la Policía, de modo que cualquier control policial sepa que esa persona está reportada como desaparecida e incluso a los sistemas de alertas telefónicas.

El Perú ya cuenta con la infraestructura básica para ello –**"***existen los estándares, protocolos e infraestructura (PIDE) para implementar la interoperabilidad***"**, según reconocen los propios funcionarios técnicos– pero, como se detallará, esta capacidad no se ha aprovechado plenamente.

En suma, en este marco conceptual entendemos la desaparición de personas como un fenómeno que lesiona múltiples bienes jurídicos y exige una respuesta inmediata; e identificamos la interoperabilidad digital como una herramienta esencial para materializar esa respuesta, al conectar a todas las entidades que poseen información relevante.

La propuesta de interoperabilidad que se presentará en capítulos posteriores busca precisamente aprovechar la tecnología y la coordinación interinstitucional para superar el modelo actual, aún basado en intercambios manuales y esfuerzos aislados, y evolucionar hacia un sistema integrado en tiempo real. Ello, a su vez, deberá traducirse en una difusión más amplia y rápida de las alertas, que involucre proactivamente a toda la sociedad en la búsqueda de las personas desaparecidas.

2.2. Marco teórico y enfoques transversales

En el plano teórico, la respuesta estatal a las desapariciones se sustenta en obligaciones internacionales de derechos humanos. Un pilar fundamental es la *doctrina de la debida diligencia estricta*, desarrollada en casos como González y otras vs. México (Caso "Campo Algodonero", Corte IDH, 2009). En esa jurisprudencia, la Corte Interamericana estableció que frente a una denuncia de desaparición –particularmente tratándose de mujeres en contexto de violencia de género– surge para el Estado un deber reforzado de actuar de oficio, sin dilación y con la máxima celeridad durante las primeras horas y días.

La llamada "ventana crítica" inicial exige que la Policía y la Fiscalía desplieguen de inmediato todas las medidas de búsqueda, eliminando cualquier plazo burocrático (como las antiguas esperas de 24 o 48 horas). Este estándar incluye la obligación de tener procedimientos adecuados para recibir denuncias en cualquier circunstancia y lugar, y de presumir la comisión de un delito o situación de peligro hasta prueba en contrario.

La Corte IDH enfatizó que las autoridades deben suponer que la persona desaparecida está retenida contra su voluntad, pero con vida, y obrar en consecuencia (principio de presunción de vida). El incumplimiento de esta diligencia estricta –por negligencia, estereotipos o trabas internas– puede implicar responsabilidad internacional del Estado por denegación de protección a las víctimas.

Junto con el enfoque de derechos humanos, la presente propuesta integra un fuerte enfoque de género e interseccionalidad. Los datos y testimonios muestran que la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes suele entrelazarse con la violencia de género: muchas mujeres desaparecidas eran previamente víctimas de violencia familiar o sexual, y un porcentaje preocupante de casos deriva en feminicidios o trata de personas. Por ello, es indispensable reconocer riesgos diferenciados.

La doctrina internacional (Convención de Belém do Pará, decisiones del MESECVI) señala que los Estados tienen una obligación reforzada en casos de violencia contra la mujer. En el Perú, la Ley N° 30364 a través de su reglamento ya contempla la desaparición como una forma de violencia contra la mujer cuando es cometida por particulares. Esta propuesta adopta ese marco, proponiendo articular la Alerta AMBER con los sistemas de protección a víctimas de violencia (como los Centros de Emergencia Mujer) para que información sobre antecedentes de agresiones o medidas de protección se incorpore a la evaluación de riesgo de la persona desaparecida.

Además, se adopta la mirada interseccional: los factores como la edad, la etnia, la condición de discapacidad o el estatus migratorio pueden agravar la vulnerabilidad de la persona desaparecida. Por ejemplo, no es lo mismo la desaparición de una adolescente quechuahablante en una zona rural (donde enfrentará barreras lingüístico-culturales y menor presencia estatal) que la de una mujer adulta en Lima. El sistema de alerta debe ser sensible a esas diferencias, asegurando –entre otras medidas– la difusión en lenguas originarias cuando corresponda y la accesibilidad de la información a personas con discapacidad.

Finalmente, se incorpora el enfoque de interés superior del niño para los casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos. La prevalencia de este principio, consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana y en la Convención de Derechos del Niño (CDN), exige que ante cualquier desaparición de un menor de edad se actúe con diligencia máxima, reconociendo su especial indefensión.

Si bien el concepto de difusión masiva tiene referentes internacionales como la Alerta AMBER (EE.UU., 1996), en el ordenamiento jurídico peruano la obligación de responder ante la desaparición de niñas, niños, adolescentes y mujeres en situación de vulnerabilidad se sustenta en el Decreto Legislativo N° 1428 y sus modificatorias. Este marco impone a las autoridades el deber de debida diligencia reforzada, otorgando prioridad a estos casos y exigiendo la activación inmediata de la Alerta AMBER, cuando corresponda, para coordinar todos los mecanismos de búsqueda disponibles sin dilaciones procedimentales.

De igual modo, los niños y niñas hijos/as o dependientes de una mujer desaparecida son considerados víctimas indirectas y merecen protección especial (por ejemplo, si una madre desaparece y deja hijos/as pequeños, activar protocolos de cuidado temporal, apoyo psicológico, etc.). La propuesta reforzará estos aspectos para alinear el sistema de alerta con los más altos estándares de protección a la niñez.

En resumen, el marco teórico asume que el Estado peruano tiene la obligación jurídica internacional de buscar activamente a las personas desaparecidas desde el primer momento, con perspectiva de género, niñez y diversidad.

La “debida diligencia reforzada” no es opcional sino un deber legal; por tanto, las falencias actuales (demoras, negativas a tomar denuncias, falta de coordinación) suponen brechas que deben corregirse urgentemente.

CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL FENÓMENO EN EL PERÚ

3.1. Caracterización del Fenómeno

Según estadísticas de la PNP y la Defensoría del Pueblo, la mayoría de los reportes de desaparición corresponden a mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Entre enero de 2023 y octubre de 2025 se han registrado más de 53 mil denuncias por desaparición de personas en el Perú, reflejando la persistencia de un fenómeno de magnitud elevada que demanda una respuesta estatal sostenida. De estas denuncias, aproximadamente el 53% fueron resueltas mediante la ubicación de las personas reportadas como desaparecidas[5].

En el perfil de las víctimas predominan las mujeres, que constituyen en torno al 58% del total de casos registrados, frente a un 42% de denuncias correspondientes a varones. Asimismo, se confirma la concentración de casos en víctimas adolescentes de 12 a 17 años, quienes representan cerca de la mitad del total nacional de personas desaparecidas. Este grupo etario es seguido por las y los jóvenes de 18 a 29 años (+/-19% de los casos) y por las personas adultas de 30 a 59 años (+/-18%).

En cambio, la niñez menor de 12 años constituye un porcentaje mucho menor (aprox. 4% sumando los grupos de 0 a 5 y de 6 a 11 años), al igual que las personas adultas mayores de 60 años (+/-9% del total).

Estos datos actualizados confirman la continuidad de factores de riesgo diferenciados ya señalados por la literatura: género (mujeres jóvenes como población más vulnerable), edad (pico pronunciado en adolescencia) y contexto familiar/social (violencia de género, captación con fines de trata, entre otros). Tales factores confluyen para hacer de las desapariciones un fenómeno pluriofensivo ligado a otras formas graves de violencia.

En cuanto a la distribución geográfica, se observa que la incidencia no es homogénea. La información policial acumulada evidencia que la Región Lima concentra por sí sola una proporción significativa de las denuncias a nivel nacional (aproximadamente 4 de cada 10 casos provienen de Lima Metropolitana y Callao), muy por encima de cualquier otro departamento. Por ejemplo, solo en el periodo enero-octubre de 2025 Lima registró 6,625 denuncias por personas desaparecidas, lo que equivale al 37,7% del total país en ese lapso. Le siguen, a gran distancia, regiones como Cusco (alrededor de 1,200 casos en 2025), Arequipa (alrededor de 1,000) y Junín (alrededor de 800), entre otras de alta población.

En departamentos amazónicos y andinos de menor población relativa, la cantidad de denuncias es significativamente menor; sin embargo, la problemática está presente en todo el territorio nacional, inclusive en zonas rurales, lo que supone desafíos adicionales en cuanto a

[5] **Defensoría del Pueblo (2025).** *Reporte Mensual ¿Qué pasó con ellas? – Edición Octubre 2025*. Información sistematizada por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer basada en las denuncias registradas en la Policía Nacional del Perú.

brechas territoriales para la activación inmediata de alertas y la búsqueda efectiva (p.ej., limitaciones de conectividad y recursos logísticos en comisarías alejadas).

Estas características generales del fenómeno —alto volumen de casos, preponderancia de mujeres jóvenes desaparecidas, concentración territorial en Lima y capitales de región, etc.— delinean un escenario complejo que compromete múltiples obligaciones estatales. Por un lado, involucra la seguridad ciudadana y la persecución del delito (ante la posible concurrencia de delitos como trata de personas, feminicidio[6], secuestro, etc.), y por otro, implica la protección de derechos fundamentales de las víctimas y sus familias (derecho a la vida, integridad, acceso a la justicia, verdad y reparación).

La naturaleza pluriofensiva de las desapariciones demanda, por tanto, una respuesta integral, con enfoque de derechos humanos y de género, que abarque desde la prevención (campañas focalizadas, reducción de factores de riesgo) hasta la búsqueda e investigación temprana (activación diligente de alertas y protocolos en las primeras horas) y la atención post-ubicación (acompañamiento a víctimas y no revictimización).

Las autoridades reconocen que los casos de alto riesgo –como secuestros de menores o desapariciones de mujeres víctimas de violencia previa– requieren una reacción inmediata, pues son las primeras horas en las que se puede evitar un daño irreparable. Sin embargo, hasta la fecha el sistema no logra diferenciar bien estos supuestos: todos los casos se tramitan bajo protocolos similares, activando primero una "nota de alerta" local y eventualmente, si se cumplen ciertos criterios, una Alerta AMBER de alcance nacional. En la práctica esto puede diluir recursos (ante miles de notas de alerta emitidas al año) y a la vez dejar escapar casos críticos que requerían medidas excepcionales desde el minuto uno.

Como se ha mencionado líneas atrás, se observa una tasa alta de denuncias de desaparición en regiones como Arequipa, Cusco y Junín, entre otras. En varias de estas circunscripciones confluyen factores de riesgo: alto índice de violencia contra la mujer, presencia de corredores de trata (en zonas fronterizas o mineras), y menor capacidad operativa de la PNP[7].

Esta caracterización territorial es crucial: el fenómeno de desaparición tiene dimensiones regionales específicas, y un sistema centralizado sin presencia fuerte en provincias puede dar respuestas tardías. Uno de los hallazgos de las entrevistas fue la percepción de *centralismo*: familiares señalaron como un "error" que la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas opere casi exclusivamente desde Lima, recomendando su descentralización para garantizar cobertura regional.

Este diagnóstico de contexto refuerza la necesidad de que el sistema peruano de búsqueda esté plenamente interoperable y articulado: solo así podrá discriminar la naturaleza de cada desaparición y reaccionar acorde a la gravedad, cubriendo todo el territorio de manera ágil.

---

[6] Existe una alta correlación entre desaparición de mujeres y feminicidio. Según la Defensoría del Pueblo en 2024 se contabilizaron 61 feminicidios en los primeros 5 meses, cifra similar a 2023 – así como casos de desapariciones que resultaron ser secuestros con fines de trata de personas.

[7] **Defensoría del Pueblo (2025).** *Op. cit.*, Sección de Análisis Regional. La institución destaca la existencia de una correlación criminológica entre las zonas con mayor incidencia de desapariciones (Arequipa, Cusco, Junín) y la presencia de economías ilegales que alimentan la trata de personas, agravada por el déficit logístico policial en dichas jurisdicciones.

3.2. Marco Normativo Vigente

El marco legal nacional en materia de búsqueda de personas desaparecidas ha experimentado cambios recientes de gran relevancia, pero persisten desafíos en su implementación. El Decreto Legislativo N° 1428 (2018), junto con su Reglamento, constituye la piedra angular normativa: desarrolla medidas para la atención de casos de desapariciones de personas en situación de vulnerabilidad, fijando obligaciones a la PNP (recepción inmediata de denuncias, activación de alertas, coordinación con Ministerio Público), al Ministerio del Interior (Mininter) como ente rector, y a otros sectores como MIMP, Salud, etc.

El D.L. 1428 también creó oficialmente el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED) y dispuso la implementación de un Portal web de personas desaparecidas administrado por el Mininter. Asimismo, el Reglamento original estableció un *Protocolo Interinstitucional* para guiar la actuación coordinada de policía, fiscalía y demás entidades en los casos de desaparición.

Como se mencionó, la Ley N° 31939 (noviembre 2023) modifica el D.L. 1428 principalmente en dos artículos: el art.4, enfatizando el deber de apoyo de entidades públicas y privadas en la difusión e investigación de personas desaparecidas, y el art.8, incorporando formalmente la Alerta AMBER como mecanismo de difusión masiva. La formulación de la ley señala que una vez que la PNP difunde la desaparición (a través de la “nota de alerta” y la “alerta de emergencia”), las instituciones públicas o privadas deben poner a disposición sus canales para la difusión, incluida la Alerta AMBER.

Además, define que la Alerta AMBER será notificada a través de todos los medios disponibles (radio, TV, publicidad exterior, internet, etc.) y por un plazo máximo que fijará el reglamento.

Es importante resaltar que tal como quedó la ley, la Alerta AMBER está limitada a menores de edad (NNA). Esto generó cierta confusión, pues la ley se planteó para fortalecer la búsqueda de mujeres también; sin embargo, el texto final restringió la AMBER a niños/as, dejando a las mujeres adultas bajo la “alerta de emergencia”. Para subsanar esto, el Ejecutivo –en uso de facultades legislativas– emitió el D.L. 1603 (diciembre 2023), que amplía el alcance.

El D.L. 1603 “incorporó dentro de las definiciones la Alerta Amber […] para desaparición de niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia en situación de alto riesgo”, haciendo explícita la extensión. Es decir, a partir de esta modificación se entiende que la Alerta AMBER peruana procede no solo ante desapariciones de menores, sino también de mujeres en alto riesgo (por ejemplo, con antecedentes de violencia o indicios de crimen).

El D.L. 1603 también recogió recomendaciones técnicas importantes: por un lado, ordenó fortalecer la interoperabilidad tecnológica del Sistema de Búsqueda (mandando integrar las bases de datos y permitiendo a la PNP usar herramientas como la geolocalización del celular de la víctima); por otro, dispuso la difusión de las alertas por medios de comunicación masivos, incluso en idioma local de la zona, y obligó a las empresas de radio y TV a colaborar en esa difusión.

El citado Decreto Legislativo reconfiguró también la institucionalidad de la Alerta AMBER al asignar expresamente a la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Policía Nacional del Perú la competencia para su activación. El Decreto, derogó los

artículos que regulaban el "Comité AMBER" (art. 12-B) y sus funciones (art. 12-C), mediante su Tercera Disposición Complementaria Derogatoria.

Posteriormente, la Ley N° 32305, publicada el 24 de abril de 2025, introdujo nuevas modificaciones al Decreto Legislativo N° 1428: amplió el alcance de la Alerta AMBER a las personas con discapacidad; estableció que, si la Policía Nacional del Perú no recibe una denuncia de desaparición de forma inmediata, la persona afectada puede denunciar este hecho ante la Inspectoría General de la PNP o la Central Única de Denuncias del Ministerio del Interior; precisó que la Alerta AMBER se difunde de forma masiva por radio, televisión, publicidad exterior, páginas de internet o aplicativos, medios de transporte público, paneles publicitarios y cualquier otro medio disponible; y dispuso que el sector salud brinde atención psicológica gratuita a los familiares de la persona desaparecida. A nivel reglamentario, el Decreto Supremo N° 010-2024-IN modificó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428.

Otro componente normativo que considerar es la creación de la **Comisión Multisectorial Permanente (CFORDES)** mediante Decreto Supremo N° 003-2022-IN. Esta Comisión –presidida por el viceministro de Seguridad Pública e integrada por diversos ministerios y entes autónomos– tiene la misión de fortalecer la implementación del sistema de búsqueda.

La CFORDES debía, entre otras funciones, proponer la reglamentación necesaria, articular convenios con el sector privado y monitorear el cumplimiento de las obligaciones. No obstante, como ya se indicó, su desempeño ha sido limitado. Una obligación crucial de la CFORDES es la de impulsar la emisión de las alertas públicas y promover el involucramiento de los medios de comunicación.

Las entrevistas sostenidas nos permiten señalar que la responsabilidad de la difusión de alertas recae actualmente en la PNP entidad que emite oficios (correos) de alerta, pero sin coordinación para su difusión. En la práctica, la SNRTV recibe correos electrónicos informales de la Policía con información de personas desaparecidas, y cada medio decide si difundirla en noticieros o programas, sin un protocolo unificado. Esto equivale a un cumplimiento precario de la norma –que habla de *apoyo* en la difusión– pero sin las estructuras formales para garantizarla.

En conclusión, el marco normativo vigente provee una base relativamente robusta: existe un sistema legalmente creado, con mandatos claros de diligencia y cooperación público-privada.

Sin embargo, la implementación adolece de falta de reglamentación y acción efectiva. Se requiere urgentemente expedir las normas reglamentarias que desarrollen la Alerta AMBER (estableciendo, por ejemplo, la integración de los medios de comunicación).

También es necesario emitir lineamientos operativos interinstitucionales actualizados (nuevo Protocolo de búsqueda) que incorporen las mejoras legales recientes. El presente informe, en sus recomendaciones, planteará propuestas concretas en ese sentido, como declarar la búsqueda de personas desaparecidas como *servicio digital prioritario* para acelerar su interoperabilidad (vía PCM) y la institucionalización formal de la cooperación con medios y empresas tecnológicas para la difusión.

3.3. Situación del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas

A continuación, se analiza la situación actual del sistema, cubriendo sus tres fases operativas: prevención, búsqueda/investigación y atención posterior. Este diagnóstico combina información documental con los testimonios de actores directamente involucrados, revelando brechas críticas.

3.3.1 Fase de Prevención

Tradicionalmente, la prevención de desapariciones ha estado centrada en campañas de sensibilización y recomendaciones a la ciudadanía (por ejemplo, consejos para el cuidado de niños, niñas y adolescentes, difusión de fotografías de personas extraviadas, etc.). Sin embargo, estas iniciativas han sido esporádicas y desconectadas de las alertas tempranas.

No existe un programa nacional sostenido de prevención de desapariciones; las campañas suelen activarse en reacción a casos emblemáticos. Un ejemplo fue la campaña impulsada tras el caso “Brunito” en 2010 que llevó a la Ley 29685, o campañas recientes de ONGs como “*No Estamos Tod_s. Búscalas*” para visibilizar a mujeres desaparecidas. Pero desde el Estado, la prevención carece de foco específico: ni el Ministerio de la Mujer ni el Ministerio del Interior cuentan con unidades dedicadas exclusivamente a prevenir desapariciones.

Un aspecto preventivo importante es la protección de poblaciones en riesgo (niñas y adolescentes con antecedentes de violencia, víctimas de trata rescatadas, personas con discapacidad mental, etc.), pero no hay evidencia de protocolos que vinculen a los sistemas de protección (como UPE o CEM del MIMP) con acciones para evitar que estas personas desaparezcan. Un integrante de sociedad civil en la reunión de especialistas señalaba que la desaparición de mujeres se debería incluir explícitamente en la política pública de lucha contra la violencia hacia la mujer.

En la práctica esto no ocurre: la Estrategia Nacional contra la Violencia de Género (E.N. 2030) del MIMP no incorpora medidas específicas sobre mujeres desaparecidas. La prevención primaria queda, así, como un componente débil. Más adelante se propondrá, por ejemplo, la instauración de un “Día Nacional de la Búsqueda de Personas Desaparecidas” para sensibilizar, tal como se sugiere en las recomendaciones, y otras medidas para vincular la prevención de violencia con la prevención de desapariciones.

3.3.2 Fase de búsqueda e investigación

Cuando ocurre una desaparición y se notifica a las autoridades, se activan los procesos de búsqueda y la investigación policial/fiscal. Aquí encontramos algunos de los mayores nudos críticos del sistema actual.

En primer término, si bien la norma exige la recepción inmediata de la denuncia en cualquier comisaría, en la práctica aún existirían resistencia y barreras institucionales. Se registran casos en que la Policía inicialmente se negó a recibir la denuncia, especialmente tratándose de mujeres jóvenes, trivializando la situación con argumentos estereotipados (por ejemplo, insinuando que la mujer “seguro se fue con el novio”).

Un testimonio directo lo expone con crudeza: *"La comisaría se negó inicialmente a recibir la denuncia, justificando la desaparición con estereotipos de género ('se fue con otro'), lo que provocó la pérdida de una semana crucial para la investigación"*. Este caso, relatado por el padre de Solsiret Rodríguez, evidencia que, pese a la normativa, podrían subsistir todavía una cultura policial que no tome en serio las desapariciones desde el primer momento, sobre todo si la víctima es mujer joven. La consecuencia de esa demora inicial es trágica: se desperdician las primeras horas –clave para encontrar con vida a la persona– y se instala una cadena de retrasos en toda la búsqueda.

Una vez interpuesta la denuncia, la PNP activa una Nota de Alerta en el sistema (RENIPED) y notifica por canales internos a sus unidades. Simultáneamente, debe informar al Ministerio Público. En teoría, de existir alguna evidencia que vincule la desaparición con un delito el fiscal de turno o especializado debería abrir investigación preliminar de inmediato, y el Comando de la PNP (División de Desaparecidos) evaluar si el caso amerita una **Alerta AMBER**. No obstante, este proceso raramente ocurre de forma fluida.

Se observa una falta de comunicación y articulación real entre Policía, Fiscalía y sectores: las entidades actúan en paralelo y muchas veces la familia termina fungiendo de mensajera entre ellas. En palabras de un familiar: *"Ante la falta de comunicación entre Fiscalía, Policía y Ministerios, la familia se vio obligada a actuar como 'mesa de partes', trasladando oficios y cargos de una entidad a otra. La interoperabilidad manual recayó sobre los hombros de las víctimas"*.

Este testimonio ilustra vívidamente el problema: el Estado no cuenta con un sistema unificado de gestión del caso, así que son los propios denunciantes quienes llevan documentos de una institución a otra para hacer que la búsqueda avance.

Respecto a la Alerta AMBER, en 2025 esta se activó en muy contadas ocasiones. Según la normatividad vigente, la Alerta AMBER es un "recurso de emergencia" que dura hasta 72 horas, pensado para casos de altísimo riesgo (por ejemplo, secuestro de menor por un extraño). Se confirmó en entrevista con la División de Desaparecidos que internamente, para los casos que manejan directamente, *"la activación de la Alerta AMBER es rápida (minutos), pero la difusión externa falla por la resistencia del sector privado a colaborar"*.

Es decir, la PNP puede generar en minutos la alerta, pero luego enfrenta dificultades para que esta se difunda ampliamente: las cadenas de cines, centros comerciales, terminales de buses u otros espacios privados donde la norma dice que debe difundirse, no siempre cooperan. Actualmente, la PNP envía oficios o correos a dichos establecimientos, pero muchos no los atienden oportunamente. Igualmente, con los medios de comunicación: no existe un convenio vinculante, de modo que la difusión depende de la buena voluntad.

La Sociedad Nacional de Radio y TV indicó que sus medios asociados sí suelen publicar notas en noticieros o redes sociales sobre personas desaparecidas cuando reciben la información, pero recalcaron que "la palabra es colaboración, lo que no puede ser es una obligación transversal, sancionable, impositiva… así no funciona en ninguna otra parte del mundo". Esta postura sugiere que los medios están dispuestos a ayudar, pero rechazan que se les imponga rígidamente bajo amenaza. Por falta de un protocolo convenido, la

consecuencia es que algunas Alertas AMBER no logran cobertura masiva inmediata, especialmente si suceden fuera de horarios de noticieros.

Otra falencia identificada es la falta de integración en puntos fronterizos y de control. Idealmente, cuando se denuncia una desaparición, Migraciones debería recibir una alerta inmediata para bloquear o reportar un posible intento de salida del país de la persona desaparecida o del sospechoso. Pero la realidad es distinta: *"las alertas de desaparición no se integran visualmente en los sistemas de control migratorio (como sí lo hacen las alertas de Interpol); el inspector migratorio debe consultar manualmente el portal web del MININTER"*. Esto significa que, en un puesto de control, el inspector no verá automáticamente un aviso al escanear el DNI o pasaporte de alguien reportado desaparecido.

Claramente, este mecanismo es ineficaz en un contexto de alto flujo en aeropuertos o fronteras. Y, como agravante, la interoperabilidad PNP–Notarías, crucial para controlar permisos de viaje de menores, fracasó: Migraciones informó que el proyecto de integrar al Colegio de Notarios (para validar si un menor tiene autorización notarial de viaje) no prosperó por falta de colaboración de dicho Colegio.

Esto es un serio "cuello de botella" externo: los tratantes de menores aprovechan la falta de un sistema unificado de notarías para falsificar o evadir controles. En resumen, en la fase de búsqueda/investigación hay avances nominales (se han creado registros y protocolos) pero en la práctica impera la fragmentación: poca coordinación interagencial, sistemas desconectados, y un peso excesivo recayendo en el esfuerzo de las familias y de policías individuales.

3.3.3 Fase de Atención (postbúsqueda)

Finalmente, cuando una persona es ubicada (con vida o sin vida), se activa la fase de atención a la víctima y a su familia. Si bien esta parte excede el foco de interoperabilidad, es relevante mencionar las *consecuencias de las falencias previas*. Cuando la búsqueda fracasa o se demora demasiado, las familias experimentan revictimización. En el testimonio citado, el padre de Solsiret señaló que, tras toda la odisea, *"la ineficiencia estatal los forzó a contratar abogados particulares y financiar diligencias, privatizando de facto el acceso a la justicia"*. Incluso luego, no recibieron reparación alguna; por el contrario, las sanciones impuestas a canales de TV que difundieron información falsa del caso fueron multas que ingresaron al tesoro público sin compensar a la familia.

En casos en que la persona desaparecida es encontrada con vida, muchas veces no hay protocolos claros de atención: las Defensorías o unidades especializadas suelen dejar de acompañar una vez culminada la búsqueda, pero la familia y la víctima pueden requerir apoyo psicológico, protección si hubo delito, etc. Se han registrado situaciones donde, tras ser hallada una adolescente víctima de trata, no se le brindó adecuado resguardo y volvió a caer en redes criminales. Por otro lado, cuando la persona aparece sin vida, los procesos de necropsia, identificación forense y entrega del cuerpo suelen ser traumáticos por demoras y falta de sensibilidad institucional.

Un aspecto crítico señalado es la falta de soporte psicológico: *"MINSA no brindó asistencia psicológica a los familiares"*, se lamentó en un caso emblemático. Y en casos con niños indirectamente afectados (hijos de la desaparecida), la reacción del Estado también ha sido

tardía: *“el MIMP se activó tardíamente para evaluar la situación de desprotección de los niños cuya madre estaba desaparecida”*. Es decir, hay un vacío en la protección social a las familias durante y después de la búsqueda.

En suma, el diagnóstico situacional revela un sistema con esfuerzos dispersos y grandes brechas operativas. Las intenciones normativas (búsqueda inmediata, coordinación multisectorial, enfoque humano) chocan con una realidad de capacidad institucional limitada y falta de articulación. A modo de síntesis de hallazgos principales antes de pasar al análisis específico de interoperabilidad y difusión (capítulo V), se enumeran:

- Persistencia de obstáculos en la atención inicial: negligencia o prejuicios que retrasan denuncias, contrario a la debida diligencia reforzada que exigen los estándares internacionales.

- Fragmentación interinstitucional: las entidades clave (PNP, Fiscalía, sectores sociales) no operan integradamente; las familias terminan actuando como nexo manual entre ellas.

- Intercambio de información mayormente manual: salvo la conexión PNP–Migraciones, no hay interoperabilidad real con Reniec, Salud, Notarías, etc., lo que genera “puntos ciegos” en la búsqueda (por ejemplo, incapacidad de identificar NN hallados en hospitales por falta de acceso a base biométrica de Reniec).

- Difusión de alertas poco efectiva: no hay un mecanismo automático de difusión masiva; las alertas dependen de oficios y correos que pueden ignorarse. Se incumple el mandato legal de utilizar pantallas de instituciones públicas para difundir las alertas. La articulación con medios privados es débil, limitada al voluntarismo, sin cobertura universal (recordando que SNRTV agrupa solo a 11 medios principalmente de Lima, quedando miles de radios locales fuera de esa coordinación).

- Recursos insuficientes y centralización: la División de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PNP reporta altas tasas de ubicación (hasta 95% de casos solucionados) pero admite “carencias estructurales severas”: falta personal (no se forman especialistas desde 2018, según testimonio de personal PNP recogido en entrevista), infraestructura obsoleta y falta de control sobre comisarías regionales. Muchas comisarías carecen de conexión internet, de modo que tardan en enviar las notas de alerta a la central (a veces deben hacerlo por WhatsApp). Esto confirma la queja de centralismo: las regiones dependen de Lima, cuando debería existir capacidad de respuesta local inmediata.

Con este panorama, queda clara la necesidad de *fortalecer institucionalmente* el sistema y de *introducir soluciones tecnológicas* que subsanen la falla humana. Antes de proponer las medidas, en el siguiente capítulo se analizará la inversión pública reciente, para entender si los problemas responden también a falta de recursos o priorización presupuestal.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (2023–2025)

4.1. Evolución del Presupuesto General y Sectorial

Un análisis macro de los presupuestos revela señales mixtas. Por un lado, el **Presupuesto General de la República** del Perú ha seguido una tendencia creciente en el período 2023-2025: el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) pasó de S/ 214,790 millones en 2023 a S/ 251,801 millones en 2025 (+17.2%), y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) también aumentó (de S/ 249,947 millones a S/ 264,352 millones, +5.8%).

Es decir, globalmente ha habido más recursos fiscales disponibles. No obstante, **ese crecimiento no se ha traducido linealmente en todos los sectores clave para la búsqueda de desaparecidos**. En particular, el **Ministerio del Interior (MININTER)** –responsable de liderar la búsqueda e investigación policial– muestra una situación presupuestal regresiva en términos reales. Si bien su PIA aumentó de S/ 10,879 millones en 2023 a S/ 12,894 millones en 2025 (+18.5%), el PIM del Mininter se contrajo acumulativamente en **-7.4%** (de S/ 13,480 millones a 12,900 millones) en el mismo periodo. Esto indica que, tras modificaciones presupuestales durante el año, terminó disponiendo de menos recursos efectivos. Más aún, la **ejecución** (devengado) del Mininter entre 2023 y 2024 cayó en más de 6%. En otras palabras, hay una tendencia a **recortar o no ejecutar plenamente** el presupuesto en este sector, afectando gastos operativos esenciales (bienes y servicios).

La situación se vuelve crítica al revisar el presupuesto de las unidades policiales a cargo de la búsqueda e investigación. La Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI), a la que está adscrita la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRCTPTIM), redujo su PIM de S/ 58.9 millones en 2023 a S/ 30.7 millones en 2025, una caída de 47.9%: en dos años, prácticamente se le *redujeron a la mitad* los recursos asignados. Por su parte, la DIRCTPTIM, de la que depende la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas (DIVIBPD), vio su PIM disminuido en 15% en el mismo periodo. La DIVIBPD opera como unidad central desde Lima; en regiones, los casos son atendidos por las Áreas de Investigación de Trata de Personas y Personas Desaparecidas (AREINTRAP) de las Divisiones de Investigación Criminal (DIVINCRI) de cada región policial. Son reducciones muy fuertes que merman la capacidad operativa de todas estas dependencias. De hecho, la DIVIBPD ha señalado que no ha podido ampliar personal ni modernizarse tecnológicamente por falta de presupuesto: muchos de sus agentes trabajan con herramientas mínimas y los vehículos e infraestructura son escasos, especialmente fuera de Lima.

Otros sectores involucrados muestran patrones similares. El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, encargado de asistir a familiares y de políticas preventivas, tuvo un incremento en su PIA (de S/ 816 millones a 995 millones, +21.9% de 2023 a 2025) pero, contradictoriamente, la ejecución efectiva entre 2023 y 2024 se redujo en más del 20%. Además, hubo un desplazamiento del gasto hacia remuneraciones, restando fondos a bienes/servicios que son los que financian, por ejemplo, la asistencia psicológica o logística a búsquedas. El **Ministerio Público (Fiscalía)** mantuvo su asignación inicial estable, pero su ejecución devengada cayó alrededor de 17% en 2024 respecto a 2023. Y algo semejante sucedió con la Defensoría del Pueblo, institución que, si bien tiene un rol de

vigilancia más que operativo, destina recursos a supervisar casos: su ejecución también bajó (alrededor de 21% menos).

En resumen, la inversión pública en la búsqueda de personas desaparecidas se ha caracterizado por ser insuficiente y decreciente en términos operativos. Aunque el Estado en su conjunto aumentó gastos, sectores clave para enfrentar este problema no han visto reflejado ese aumento; por el contrario, han sufrido recortes o baja ejecución que limitan su accionar. Esta disparidad presupuestal evidencia una falta de priorización: los fondos existen a nivel global, pero no se están dirigiendo de manera estratégica a fortalecer las unidades y programas responsables de buscar desaparecidos. El siguiente cuadro resume la variación de recursos:

Entidad / Programa	**PIM 2023**	**PIM 2025**	**Variación**	**Observaciones (Ejecución)**
Mininter (PNP)	S/ 13,480 mill.	S/ 12,900 mill.	**-7.4%** (PIM)	Devengado 2024 cayó >6% vs 2023.
– DIRINCRI (PNP)**	S/ 58.9 mill.	S/ 30.7 mill.	**-47.9%** (PIM)	Reducción severa de capacidad.
– DIRCTPTIM (PNP)**	(No detallado)	(No detallado)	**-15%** aprox. (PIM)	Reducción significativa.
MIMP	S/ 816 mill. (PIA)	S/ 995 mill. (PIA)	+21.9% (PIA) **-20%** ejec.	Ejecución 2024 -20% vs 2023. Gasto movido a personal.
Ministerio Público	S/ 2,021 mill. (PIA)	S/ 2,100 mill. (PIA)	+3.9% (PIA) **-17%** ejec.	Ejecución 2024 -17% vs 2023.
Defensoría del Pueblo	S/ 79 mill. (PIA)	S/ 82 mill. (PIA)	+3.8% (PIA) **-21%** ejec.	Ejecución 2024 -21% vs 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de los portales de transparencia (PIA/PIM).

Lo anterior muestra que, incluso si la interoperabilidad y coordinación mejorasen, sin recursos adecuados muchas recomendaciones no podrán implementarse. Es preocupante, por ejemplo, el casi 50% de recorte a la DIRINCRI, pues implica menos detectives y menos movilidad para investigar desapariciones; o la caída en MIMP, que implica menos apoyo psicosocial a víctimas.

4.2. Análisis de Programas Presupuestales (PPR)

En el Perú, buena parte del financiamiento de acciones públicas se organiza a través de **Programas Presupuestales con Resultados (PPR)**. En la temática que nos ocupa, no existe todavía un PPR específico para búsqueda de desaparecidos –lo cual, como veremos, es un problema en sí mismo–, sino que las actividades relacionadas se encuentran dispersas en varios programas. Los más relevantes son:

- **PPR 0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana.** Bajo este programa se financian operaciones policiales contra delitos comunes, incluyendo la investigación de desapariciones cuando se presumen delitos (trata, secuestro, etc.). También engloba actividades de búsqueda de personas, aunque no de manera explícita. Entre 2023 y 2024, el presupuesto PIM del PPR 0030 aumentó 5.4% y la ejecución aumentó 6.9%, lo cual parecería positivo. Sin embargo, este

programa cubre muchos ámbitos (robos, homicidios, etc.), y no hay un subcomponente dedicado a desapariciones, por lo que es difícil rastrear cuánto de ese incremento benefició a nuestro tema.

- **PPR 1002: Reducción de la Violencia contra la Mujer.** Este programa, a cargo del MIMP, incluye los servicios de atención a víctimas de violencia (CEM, líneas de ayuda, etc.). Entre 2023 y 2024, su PIM se redujo 5.7%, aunque curiosamente la ejecución subió 0.4%. Esto sugiere que tuvo menos presupuesto, pero lo gastó ligeramente mejor. No obstante, aquí tampoco hay acciones específicas de búsqueda de desaparecidas, pese a la clara conexión con violencia de género. Por ende, los recursos de este PPR no se activan directamente ante una desaparición (salvo que, por ejemplo, un CEM brinde apoyo a familiares, pero eso es marginal).

- **PPR 086: Mejora del servicio de justicia penal**. Financia actividades del Ministerio Público y el Poder Judicial. Entre 2023-2024, su PIM bajó 6.8% y la ejecución 2.2%. Aquí entrarían las investigaciones fiscales de desapariciones como parte de su trabajo penal general; la caída presupuestal nuevamente implica menos capacidad para investigaciones rápidas y diligencias como necropsias o peritajes.

- **Plan Nacional contra la Trata de Personas.** Aunque no es un PPR en sí, se mencionan recursos asignados a este plan. Entre 2023-2024, su presupuesto PIM cayó 10.9% y la ejecución 6.4%. Esto es relevante porque muchas desapariciones de mujeres y niñas están vinculadas a la trata, y recortar fondos en este rubro afecta las labores de rescate y búsqueda de víctimas de trata (que son personas desaparecidas por definición).

El hallazgo crítico es que no existe un clasificador presupuestal específico para la búsqueda de desaparecidos. Las acciones están diluidas en partidas genéricas dentro de estos programas (por ejemplo, la policía investiga desapariciones con el mismo pool de fondos con que investiga robos). Esto hace difícil tanto el seguimiento del gasto como garantizar que haya un monto mínimo dedicado. La dispersión presupuestal conlleva que, en épocas de recortes, actividades no priorizadas explícitamente –como la búsqueda de personas– sean las primeras en resentirse. Las cifras confirmaron esta hipótesis: la respuesta presupuestal frente a desapariciones ha sido incoherente, con fondos dispersos y ejecución a la baja pese a aumentos nominales en otros rubros.

A manera de síntesis: el presupuesto asignado (y efectivamente gastado) para enfrentar las desapariciones resulta claramente insuficiente, y además es opaco (difícil de cuantificar) por la ausencia de una etiqueta presupuestal propia. Esto impide saber con certeza cuánto invierte el Estado en buscar desaparecidos, pero los indicadores indirectos (recortes en DIRINCRI, etc.) sugieren que es muy poco. Para un problema que deja miles de víctimas al año, la prioridad fiscal parece baja.

En el capítulo VI, eje de sostenibilidad financiera, se propondrán medidas como la creación de un clasificador de gasto específico y un Plan de Financiamiento Multianual para cerrar brechas. Tales recomendaciones buscan precisamente corregir esta difusa asignación actual.

4.3. Brechas de recursos en unidades especializadas

Como ya se adelantó, las unidades del Estado más directamente encargadas de la búsqueda de personas –la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas (DIVIBPD) de la PNP y la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRCTPTIM), de la que depende– sufren **brechas severas de recursos**. Vale la pena detallar:

- La **División de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNP)** en Lima cuenta con un equipo reducido de detectives y personal de apoyo, en su mayoría concentrado en la capital. No hay unidades equivalentes en todas las regiones; algunas regiones tienen solo 1 o 2 efectivos asignados informalmente para desapariciones, que a la vez ven otros temas.

  Según el reporte oficial de la PNP del 2023[8], el 71% de las comisarías del país opera con infraestructura inadecuada. La capacidad de respuesta logística es crítica: el 42% de la flota de camionetas está inoperativa o es irrecuperable. Tecnológicamente, la brecha es absoluta: apenas el 4% de dependencias posee equipos GPS para búsquedas y 1 de cada 4 computadoras está malograda. En regiones como Loreto, la falta de fluido eléctrico continuo afecta al 64% de las comisarías, desconectándolas efectivamente de los sistemas digitales de denuncia inmediata.

  En relación con la situación del personal asignado a la División de Personas Desaparecidas se mencionó lo siguiente, *"falta personal especializado (último curso en 2018) y falta de control sobre las comisarías regionales"*. Sobre la línea telefónica gratuita 114, que sirve para reportar desapariciones, el mismo entrevistado señaló: **"sufre caídas de sistema y carece de banda ancha suficiente"**. Además, la carencia de internet en muchas comisarías del interior retrasa la comunicación: en zonas rurales, cuando se recibe una denuncia, la comisaría no puede ni ingresar la Nota de Alerta al sistema online inmediatamente, debiendo buscar métodos alternativos (en el mejor de los casos, enviar un WhatsApp con la información al jefe en la capital).

  Todo esto hace que la reacción sea desigual y lenta en buena parte del territorio. El centralismo se agrava porque la División en Lima no tiene mando operativo real sobre las comisarías fuera de su jurisdicción, razón por la cual, como fue señalado por la Defensoría del Pueblo: se requiere elevar la división a una Dirección policial con alcance nacional.

  En conclusión, esta División trabaja por vocación de servicio, logrando resolver muchos casos (la PNP indica 95% de ubicación de los casos que efectivamente llegan a la división, aunque ese porcentaje incluye casos muy diversos, muchos de ellos retornos voluntarios) pero **al límite de sus capacidades**. Cualquier recomendación de mejorar procedimientos debe reconocer que, con la dotación actual, es materialmente difícil exigir más.

[8] https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/proyecto/archivos/E.S%20-%20Comisarías%20Básicas%202023_0.pdf

- **Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRCTPTIM)**: además de albergar a la DIVIBPD, tiene como misión principal combatir la trata y juega un rol clave cuando se sospecha que una persona desaparecida ha sido captada por redes de trata o de explotación sexual. La dirección tiene presencia en algunas regiones críticas (como Cusco, Puno, Madre de Dios, Tacna, Moquegua, Apurímac y Pasco), pero sus equipos también son escasos.

  Con la reducción presupuestal del 15% mencionada, enfrentan restricciones para operativos de búsqueda y rescate. Por ejemplo, menos viáticos para viajar a zonas remotas, o menos fondos para operaciones encubiertas. Esto limita la posibilidad de que la PNP realice búsquedas proactivas en contextos de trata –por ejemplo, inspeccionar prostíbulos ilegales en busca de una adolescente desaparecida–, a menos que medie un financiamiento externo (cooperación internacional) o se redirijan temporalmente recursos de otras unidades.

- Otras unidades: La **Defensoría del Pueblo**, a través de su Adjuntía para los derechos de la mujer, ha dado seguimiento a algunos casos, pero no tiene un equipo dedicado exclusivamente a desapariciones. La carencia de recursos se nota en que solo puede emitir informes periódicos (como los reportes "¿Qué pasó con ellas?") y recomendaciones, pero no acompañar individualmente a todas las familias. Por su parte, la Dirección General de Búsqueda de Personas del Mininter (Secretaría Técnica de CFORDES) tiene apenas 2-3 funcionarios, no dedicados exclusivamente a esta tarea, como se supo en la entrevista: *"somos, en la actualidad, dos o tres personas dando asistencia técnica a CFORDES"*. Esto es claramente insuficiente para coordinar a más de 10 instituciones integrantes de la comisión.

En conclusión, existe una brecha de recursos humanos, logísticos y financieros en las unidades especializadas. La tendencia regresiva del presupuesto en estos órganos (como evidenciamos: DIRINCRI -47.9%) agrava la situación. Es imperativo, por tanto, que cualquier plan de mejora venga acompañado de un fortalecimiento financiero. Sin policías entrenados, sin computadoras conectadas en cada comisaría, sin viáticos para búsquedas de campo, la interoperabilidad digital por sí sola no bastará.

Por ello, en el eje de sostenibilidad (Capítulo VI.4) se plantean propuestas concretas: crear un clasificador de gasto específico "Búsqueda de Personas Desaparecidas" para asegurar visibilidad presupuestal, gestionar un aumento de asignación a las Divisiones PNP pertinentes, y movilizar cooperación internacional (que en el pasado existió, pero se perdió o no se rindió adecuadamente, según denunciaron especialistas: *"se perdieron, literal, un millón de soles de fondos de cooperación"* por mala gestión).

En síntesis, el análisis situacional financiero confirma que fortalecer el Sistema de Alerta AMBER no solo requiere voluntad política y mejoras técnicas, sino también revertir la precariedad presupuestal que actualmente limita la acción en todos los frentes.

CAPÍTULO V: HALLAZGOS SOBRE INTEROPERABILIDAD Y DIFUSIÓN (NUDOS CRÍTICOS)

En este capítulo se sintetizan los principales hallazgos del diagnóstico específicamente relacionados con la **interoperabilidad del sistema** y la **difusión de las alertas**, identificando los nudos críticos que la propuesta integral deberá abordar. Se organiza en tres aspectos: gobernanza institucional, interoperabilidad técnica y difusión de alertas.

5.1. Gobernanza e Institucionalidad

El primer gran eje problemático es de organización estatal y liderazgo. Como quedó evidenciado, la CFORDES –concebida como órgano coordinador permanente– no ha cumplido un rol eficaz. Se reunió apenas el mínimo de veces (tres sesiones en 2025, según los entrevistados) y si bien la asistencia de sus 11 integrantes fue relativamente buena (75-80% en promedio según los consultados/das), sus resultados son escasos. La CFORDES ha operado más como un *espacio deliberativo* para intercambiar información que como un cuerpo ejecutivo que tome decisiones vinculantes.

No tiene presupuesto propio ni autoridad para impartir órdenes a los sectores. La Secretaría Técnica de CFORDES, ubicada en el Mininter, carece de herramientas coercitivas: *"no notamos tampoco mucho ánimo (en PCM) de trabajar el tema …; la rectoría en ese sentido no está acá (en Mininter)"*, confesó la coordinadora técnica, refiriéndose a que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de la política digital, no priorizó la mejorar la interoperabilidad en la búsqueda de personas desaparecidas.

En efecto, la PCM –a través de su Secretaría de Gobierno Digital– no emitió hasta ahora ninguna directiva o RM que declare prioritaria la creación de servicios PIDE para este sistema. Hubo un intento en octubre de 2024: *"PCM tomó la iniciativa de solicitar información (…) y de convocar unas mesas de trabajo para realizar la interoperabilidad"*, pero a esa reunión técnica no asistieron algunos actores clave (*"la DIRTIC [PNP] no estuvo presente"*) y luego de ello no se dio seguimiento.

En palabras de la Secretaría Técnica, "*me ha sido imposible darle más seguimiento (al tema interoperabilidad), sobre todo por lo infructuoso de realizar ese seguimiento*". Esto refleja una falta de liderazgo transversal: el Mininter por sí solo no pudo lograr que los demás sectores interoperen, y la PCM no asumió su rol articulador. Como resultado, hasta el momento ningún servicio web relacionado con la búsqueda de personas desaparecidas ha sido incorporado en la Plataforma PIDE, según confirmaron los entrevistados de la PCM y de la CFORDES.

Otro aspecto de gobernanza es la ausencia de convenios y protocolos formales con actores externos. Como ya se mencionó, no hay convenios vigentes con la SNRTV, con empresas de transporte interprovincial, con concesionarias de carreteras (peajes) ni con compañías de publicidad exterior para la difusión de alertas. Esto pese a que la ley habilita al Estado a suscribir tales acuerdos e incluso dicta la obligación genérica de colaboración.

La falta de estos convenios se traduce en desconexión: cuando ocurre una desaparición, cada entidad privada actúa (o no) por cuenta propia. Un hallazgo de la comisión fue que tampoco se han designado puntos de contacto (enlaces) en instituciones públicas clave –por ejemplo, un oficial de enlace en el Ministerio de Salud, otro en Migraciones, otro en el Ministerio de

Transportes– para coordinar inmediatamente ante una alerta. Esto significa que cuando se necesita algo (v.g., información de hospitales), la PNP debe navegar la burocracia de cada sector sin un canal directo.

En síntesis, a nivel institucional falta un ente rector empoderado que impulse la agenda de búsqueda de personas desaparecidas de manera sostenida. La CFORDES tiene mandato legal pero no dientes; la PCM tiene las herramientas digitales, pero no las prioriza; y el Mininter, pese a ser el más interesado, no puede por sí solo obligar a los demás ni al sector privado. Esto configura un *vacío de gobernanza*. Un especialista consultado resumió: *"la interoperabilidad no avanza por falta de liderazgo transversal y continuidad en la gestión, no por falta de software"*. Ese es exactamente el punto: tecnológicamente, el país podría implementar mejoras (como confirmó la persona entrevistada de la PCM, *"existen los estándares, protocolos e infraestructura"* para hacerlo), pero sin decisión política de alto nivel, todo queda en intenciones. Otro experto comentó que en 2018 se elaboró un Plan Nacional de Interoperabilidad para el sistema de justicia con apoyo BID, pero quedó engavetado por años, demostrando la dificultad de que las autoridades se apropien del tema.

Por último, cabe señalar como problemática la naturaleza temporal y no vinculante de las iniciativas. Por ejemplo, la Ley N° 31939 creó en noviembre de 2023 un Comité AMBER, similar a los que existen en otros países, donde reúnen a policías, fiscales, voceros de medios y especialistas y son responsables de cada activación de alerta. Sin embargo, apenas un mes después, el Decreto Legislativo N° 1603 lo derogó y concentró la activación de la alerta en la PNP. Hoy el país carece de una instancia de coordinación interinstitucional permanente para la Alerta AMBER.

En conclusión, en el plano institucional se requieren reformas para dotar de mayor eficacia a la coordinación. Los hallazgos señalan la debilidad de CFORDES como órgano deliberativo sin capacidad ejecutiva, la falta de priorización política por PCM para integrar servicios digitales específicos, y la ausencia de enlaces y convenios que formalicen la colaboración con actores estratégicos. Estas cuestiones serán atendidas en la propuesta (Cap. VI.1 Gobernanza), recomendando por ejemplo reestructurar CFORDES para que tenga un mandato más ejecutivo y que PCM declare la búsqueda de desaparecidos como servicio prioritario.

5.2. Situación de la Interoperabilidad Técnica

Desde el punto de vista técnico, se identificaron varios **sistemas información** y oportunidades perdidas de integración. Un caso emblemático es el de Migraciones – PNP. Gracias a gestiones dentro de CFORDES, Migraciones desarrolló un Web Service para que la PNP pudiera consultar en tiempo real los movimientos migratorios de una persona reportada como desaparecida. Esta integración fue priorizada ya que muchos casos de niñas desaparecidas implican la posibilidad de sacarlas del país. Migraciones informó que efectivamente la policía (conforme a la disponibilidad técnica y entrenamiento de cada dependencia) podía conocer en tiempo real el último movimiento migratorio de una persona denunciada como desaparecida", lo cual es un avance valioso.

Sin embargo, también se señaló que no se logró interoperar con el Colegio de Notarios (como ya mencionamos) por falta de cooperación de éste. Es decir, se avanzó a medias: la PNP

sabrá si X salió del país, pero no puede saber si Y (menor) tenía un permiso notarial falso o no. Este ejemplo ilustra una constante: la viabilidad técnica existe, pero por barreras institucionales o legales, el uso operativo es limitado. PCM confirmó en su diagnóstico que no hay impedimento técnico para integrar RENIPED con Reniec, Salud u otros –es más, otras áreas de gobierno ya usan PIDE para intercambios similares–, pero "no ha habido gobernanza superior" que lo ordene. En la práctica, entonces, cada entidad maneja su base de datos separada y la consulta es manual.

Veamos los principales sistemas de información detectados:

- **RENIEC (identidad y biometría):** No hay interconexión entre RENIPED y el sistema de RENIEC. Esto significa que, si la PNP encuentra, por ejemplo, un cadáver NN (no identificado) que podría ser una persona desaparecida, tiene que hacer el cotejo de huellas o rasgos manualmente. Con interoperabilidad, ese cruce sería automático: cada vez que se registra un NN en la morgue (entidad dependiente del Ministerio Publico), debería compararse con la lista de desaparecidos. La falta de este enlace retrasa identificaciones. Igualmente, si aparece alguien con amnesia en un hospital, no hay un sistema para rápidamente vincularlo con una persona reportada desaparecida, a menos que un funcionario lo haga caso por caso.

- **Sector Salud (hospitales):** No existe un protocolo digital para notificar a la policía cuando ingresa una persona no identificada a un hospital (p.ej., un accidentado inconsciente). Esto se hace a veces vía llamada telefónica local, pero no hay un registro central. Una integración permitiría que, al ingresar un paciente NN a emergencias, el sistema de salud consulte automáticamente si coincide con alguien desaparecido cercano. Tampoco hay interoperabilidad para compartir datos de personas en albergues o establecimientos de salud mental que pudieran estar reportadas desaparecidas por sus familias.

- **Ministerio Público – SINADEF:** El Sistema de Notificación de Fallecidos (SINADEF) del Ministerio de Salud, donde se registran los certificados de defunción, no se integra con RENIPED. Por ende, la búsqueda de una persona desaparecida no se cruza automáticamente con registros de cadáveres ingresados al sistema forense. Esto obliga a los investigadores a hacer revisión manual de listas de fallecidos, con posible desfase.

- **Sistema Notarial:** Como se dijo, la falta de un sistema centralizado notarial es "el bloqueo notarial" referido por Migraciones. Mientras no se implemente la plataforma notarial única (proyecto que está inconcluso), no habrá forma automática de verificar autorizaciones de viaje de menores en tiempo real. Este cuello de botella externo pone en peligro a la niñez, y requiere o convencer a los notarios (entidad privada) o buscar alternativas legales.

- **Policía – Comisarías – Divisiones especializadas:** Incluso dentro de la PNP hay brechas: muchas comisarías no están integradas en línea con la División de Desaparecidos, por falta de conectividad. Ya se describió cómo en zonas rurales las notificaciones de alerta se hacen por canales informales (WhatsApp) rompiendo la cadena de seguridad. La Línea 114 tampoco está integrada al 911 o a otros sistemas.

Esto deriva en pérdida de información: por ejemplo, llamadas a 114 pueden no quedar registradas en expedientes policiales si no se transcriben.

- **PCM – PIDE:** La PCM confirmó que no hay servicios web en PIDE para este tema. Cabe explicar que para que dos entidades interoperen vía PIDE, se deben desarrollar *servicios web* (APIs) específicos, publicados en la plataforma, con las autorizaciones correspondientes. Hasta ahora, no se ha creado ni uno solo relacionado con búsqueda de personas. Esto contrasta con otros rubros (por ejemplo, para validar antecedentes policiales o penales, sí existen servicios PIDE utilizados por diversas entidades). La ausencia de servicios PIDE dedicados a desaparecidos es síntoma de la falta de prioridad política. Un funcionario de PCM lo dijo claramente: *"no existen porque no ha habido una decisión política ni un encargo específico"*. Esto deja toda la carga de intercambio a oficios, e-mails y mesas de trabajo manuales.

En cuanto al uso de herramientas modernas, destaca el SISMATE (Sistema de Mensajería de Alerta Temprana de Emergencias), un sistema de *cell broadcast* implementado por el MTC e INDECI para enviar alertas de emergencia (por ejemplo, ante sismos) a todos los celulares de una zona determinada. El marco normativo preveía su uso en la búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad, pero esto nunca llegó a concretarse porque no se desarrollaron las medidas técnicas ni los protocolos necesarios. Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 1603 derogó la disposición de la Ley N° 30472 que establecía dicha interoperabilidad, y el Decreto Supremo N° 010-2024-IN derogó la disposición del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428 referida al uso del SISMATE. En consecuencia, hoy la Alerta AMBER se difunde por radio, televisión, medios exteriores, páginas web y redes sociales, sin incluir la telefonía móvil.

Por último, cabe mencionar que durante la elaboración de la propuesta también se detectó la falta de interoperabilidad con plataformas digitales privadas que podrían ser útiles. Por ejemplo, las redes sociales (Facebook, Instagram) tienen sistemas de *"alertas Amber"* en algunos países, donde si un menor desaparece en cierta zona muestran notificaciones a los usuarios de esa ubicación. En Perú no hay convenio con Meta o Google para algo semejante. Asimismo, aplicaciones de movilidad (Uber, etc.) o de compras podrían contribuir difundiendo alertas a sus usuarios; pero de nuevo, no se ha explorado integrar esas **"big tech"** en el flujo de información.

La SNRTV sugirió incluso involucrar a la Coordinadora de Medios Locales, que agrupa miles de radios y televisoras provinciales fuera de la SNRTV, para lograr alcance nacional. Esto confirma que existen canales potenciales no aprovechados.

En resumen, la situación de interoperabilidad técnica actual se caracteriza por subutilización de las herramientas disponibles y mantenimiento de sistemas institucionales. El caso Migraciones-PNP mostró que cuando hay voluntad se puede integrar un sistema con relativa rapidez, pero esa fue la excepción. La regla sigue siendo la desconexión: RENIPED no conversa automáticamente con otras bases, las alertas no se propagan instantáneamente entre todas las agencias, y mucho potencial tecnológico (SISMATE, plataformas digitales) está desaprovechado.

Los cuadros comparativos con otros países revelan que Perú está rezagado: en EE.UU., las alertas de menores se transmiten en segundos a *todos* los dispositivos móviles y paneles electrónicos; en México, el protocolo Alba (para mujeres) activa coordinación inmediata con fronteras y medios en cuanto se reporta el caso[9]. En Perú aún estamos en el modelo de "oficio y llamada telefónica".

La propuesta en el Cap. VI.2 abordará cómo implementar un modelo de interoperabilidad de datos integral (usando PIDE/APIs) y aprovechar infraestructura existente (como SISMATE) para revolucionar la forma en que se comparten y utilizan los datos en las búsquedas.

5.3. Situación de la difusión de alertas

La difusión o divulgación pública de las alertas de personas desaparecidas constituye un componente crítico del sistema de búsqueda, pues busca movilizar a la comunidad –más ojos atentos aumentan la probabilidad de ubicar a la persona– y disuadir al eventual perpetrador.

Sin embargo, la implementación actual de este mecanismo en el Perú sigue siendo limitada y con una elevada intervención manual. En la práctica, la activación de una Alerta AMBER desencadena el envío de correos electrónicos a un directorio de entidades públicas, tras lo cual cada entidad receptora debe proceder a publicar la alerta en sus propios canales (portales web y redes sociales).

Este proceso fragmentado y descentralizado depende de acciones humanas (personal de comunicaciones) en cada institución, careciendo hasta la fecha de un sistema automatizado que brinde difusión masiva en tiempo real. De hecho, la Secretaría Técnica de la CFORDES –responsable de coordinar la difusión interinstitucional– no cuenta con una herramienta automática de monitoreo, debiendo verificar de forma manual y limitada el cumplimiento de la réplica de las alertas en cada entidad.

La información recopilada de las entidades clave confirma esta situación. Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) señala que su Oficina de Comunicación recibe las alertas a través del correo institucional dedicado (alertaamber@mimp.gob.pe), el cual forma parte de la lista de distribución de CFORDES, y procede a incorporar el logotipo del sector a las piezas gráficas de la alerta para luego difundirlas mediante sus redes sociales oficiales (Facebook, X –Twitter–, Instagram, TikTok y LinkedIn).

De igual modo, el Ministerio de Salud (MINSA), vía su Oficina General de Comunicaciones, ha designado un responsable 24/7 y habilitado un correo exclusivo (alertaamber@minsa.gob.pe) para la recepción y posterior difusión de las Alertas AMBER, en cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes.

Este correo institucional del MINSA registró la recepción de 148 alertas AMBER durante 2025, las cuales fueron difundidas dándoles la prioridad debida en los espacios programados de sus redes sociales. Tales ejemplos evidencian que la difusión se apoya principalmente en medios digitales institucionales (redes sociales, portales web) de cada organismo público, sin

[9] Ver: gob.mxfiscalia.chihuahua.gob.m

integración con un sistema unificado de alerta pública (p. ej., mensajería celular de emergencia o cadenas nacionales de radio/TV).

En suma, la difusión de alertas en el Perú depende actualmente de la capacidad de respuesta individual de cada entidad y de mecanismos comunicacionales manuales, con los riesgos de demora o cobertura incompleta que ello conlleva.

5.3.1 Evaluación de los entes estatales

1) CFORDES

Conforme a lo manifestado por los/las funcionarios de la Secretaría Técnica de la CFORDES entrevistados, la operatividad de la difusión de la Alerta Amber en el sector público se sustenta en la obligación normativa de las entidades de habilitar correos electrónicos institucionales específicos para la recepción de estas alertas.

A la fecha, manifestaron haber logrado establecer un directorio de aproximadamente 100 instituciones públicas receptoras. El procedimiento establece que, una vez emitida la alerta por la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PNP, las Oficinas de Comunicación (DIRCOM) de cada entidad deben replicarla en sus portales web y redes sociales institucionales. No obstante, los integrantes de la Secretaría Técnica reconocen la inexistencia de un sistema automatizado de monitoreo, realizándose la verificación de cumplimiento de manera manual y limitada por la escasez de recursos humanos. Asimismo, han identificado barreras significativas en la gestión, tales como la alta rotación de funcionarios y el desconocimiento de la competencia sobre la materia en diversos sectores, lo que dificulta una articulación sostenible.

En relación con el sector privado, los entrevistados precisaron que a diferencia del ámbito estatal, la colaboración para la difusión de alertas no posee carácter obligatorio bajo la normativa vigente. Pese a ello, han impulsado iniciativas de articulación, destacando coordinaciones con empresas del sector entretenimiento para la proyección de alertas en eventos masivos, lográndose un caso de éxito con la empresa "Kandavu" durante un concierto, donde se difundieron alertas en ocho pantallas durante doce horas. Paralelamente, vienen gestionando acciones con operadores de telecomunicaciones a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Sin embargo, la concreción de convenios más amplios enfrenta obstáculos corporativos, ya que las empresas suelen requerir estudios de *benchmarking* o la implementación de estándares de *due diligence* en derechos humanos antes de comprometer su participación.

Respecto a la descentralización de la difusión, los funcionarios mencionaron avances con determinados Gobiernos Regionales y locales, empero identifican una brecha en la priorización política del tema a nivel municipal. Advierten la necesidad de un "sinceramiento" con las autoridades locales (alcaldes), dado que la temática de búsqueda de personas desaparecidas frecuentemente no es incorporada en las agendas o planes de trabajo de las Instancias de Concertación, diluyéndose su tratamiento dentro de la generalidad de la seguridad ciudadana o la violencia de género.

Finalmente, los representantes de la CFORDES reconocieron limitaciones estructurales críticas. A diferencia de la lucha contra la Trata de Personas, la búsqueda de personas

desaparecidas carece de una meta presupuestal específica que permita financiar campañas nacionales masivas de sensibilización o difusión.

En el ámbito tecnológico, los procesos de interoperabilidad han sufrido retrocesos significativos debido a la señalada inestabilidad en la gestión de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entidad que recientemente informó sobre la necesidad de "reconstruir" los procesos de interconexión desde cero, afectando la celeridad y eficacia del sistema de búsqueda.

No obstante, sus propios funcionarios reconocen limitaciones importantes, en especial la inexistencia de un sistema automatizado de monitoreo del cumplimiento –no hay una plataforma central que verifique en tiempo real la publicación de la alerta en cada institución–, debiendo efectuarse esta verificación de manera manual y precaria dada la escasez de recursos humanos/técnicos disponibles. Esto implica que el nivel de respuesta institucional varía entre entidades y eventualmente algunas podrían no difundir o hacerlo tardíamente sin que exista un mecanismo de alerta o corrección inmediata. En resumen, la CFORDES garantiza la distribución inicial de la alerta y orienta a las entidades sobre su obligación de difundir, pero carece de herramientas para asegurar la ejecución homogénea y oportuna de dicha difusión en todo el Estado.

2) Policía Nacional del Perú

Si bien representantes oficiales de la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas (DIVIBPD) de la Dirección Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes no respondieron nuestro pedido de entrevista, si nos remitieron a través de una Carta Informativa la cual nos permite establecer una línea base sobre la eficiencia del mecanismo de Alerta Amber bajo el marco del Decreto Legislativo N° 1428 y su reglamento.

a) Marco de competencia y procedimiento de activación

Conforme al artículo 12-A del Decreto Legislativo N° 1428 y el artículo 205 del Reglamento de la Ley de la Policía Nacional (Decreto Supremo N° 012-2025-IN), la DIVIBPD ostenta la competencia exclusiva para "recibir, evaluar, activar y difundir" la Alerta Amber.

Según señalan en su comunicación el procedimiento opera bajo el **Principio de Inmediatez** y funciona de manera ininterrumpida (24/7). Las solicitudes de activación son remitidas a la unidad especializada por las Comisarías PNP, DEPINCRI y otras unidades policiales para su evaluación técnica.

b) Análisis cuantitativo: solicitudes vs. activaciones

Según la información recibida, durante el periodo comprendido entre enero y octubre de 2025, la gestión de la Alerta Amber presentó las siguientes métricas de desempeño operativo:

- Carga Procesal de Evaluación (Solicitudes Recibidas): La DIVIBPD recibió un total de 2,031 solicitudes de activación provenientes de diversas dependencias policiales a nivel nacional.

- Activaciones Efectivas (Alertas Emitidas): Tras el filtro de procedencia y verificación de los criterios de riesgo, se activaron únicamente 472 Alertas Amber.

c) Ratio de Conversión:

Del análisis de estas cifras se desprende que solo el 23.24% de las solicitudes remitidas por las unidades policiales cumplieron con los estándares exigidos para la activación de la Alerta Amber. El 76.76% restante (1,559 casos) no procedió a la activación del mecanismo de difusión masiva, continuándose presumiblemente bajo los protocolos de búsqueda ordinaria.

Tabla 1: Evolución Mensual de Solicitudes y Activaciones (2025)

Mes	Solicitudes Recibidas	Alertas Activadas	Tasa de Activación (Aprox.)
Enero	240	44	18.3%
Febrero	212	24	11.3%
Marzo	178	39	21.9%
Abril	353	36	10.1%
Mayo	172	40	23.2%
Junio	173	46	26.5%
Julio	170	47	27.6%
Agosto	103	60	58.2%
Setiembre	102	71	69.6%
Octubre	178	65	36.5%
TOTAL	**2,031**	**472**	**23.2%**

Fuente: Elaboración propia en base a la data estadística de la DIVIBPD.
Nota: la suma de los valores mensuales (1,881) difiere del total de solicitudes informado por la DIVIBPD (2,031); se consigna el total informado por la institución.

d) Segmentación poblacional de las alertas activadas

Respecto al universo de las 472 alertas efectivamente difundidas, la distribución por grupos de vulnerabilidad es la siguiente:

- Niñas, Niños y Adolescentes (NNA): Representan la mayoría de los casos con 325 activaciones.
- Mujeres Víctimas de Violencia: Se registraron 83 activaciones para mujeres mayores de 18 años en situación de alto riesgo.
- Personas con Discapacidad: Se contabilizaron 64 activaciones.
    - *Nota Técnica:* Este grupo poblacional fue incorporado en las estadísticas a partir del mes de abril de 2025, en cumplimiento de la Ley N° 32305.

e) Estado de la interoperabilidad institucional

En el marco del fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la DIVIBPD nos informó que, con fecha 01 de julio de 2025 (Informe N° 147-2024), elevaron requerimientos a la Dirección General de Seguridad Democrática del Ministerio del Interior para gestionar la interoperabilidad con entidades claves.

Las entidades priorizadas para este intercambio de información incluyen al Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como al Ministerio Público y Gobiernos Regionales. A la fecha del reporte, se encuentra pendiente la promulgación de un nuevo reglamento o protocolo que operativice este sistema integrado.

Este hecho revela que hasta el momento poco o nada se ha avanzado en la interoperabilidad.

3) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

El MIMP, a través de su Oficina de Comunicación, participa como entidad de apoyo en la difusión de las alertas AMBER, enfocada en la población de mujeres, niñas, niños y adolescentes desaparecidos. De acuerdo con la respuesta oficial del sector, el MIMP no cuenta actualmente con una norma o protocolo interno específico para el proceso de Alerta AMBER.

Aun así, ha implementado medidas para cumplir con la función difusora: habilitó el correo institucional alertaamber@mimp.gob.pe para recibir las alertas (dirección electrónica que forma parte de la lista de distribución gestionada por CFORDES), y una vez recibida una alerta, la Oficina de Comunicación añade el logotipo institucional del MIMP a las piezas gráficas proporcionadas por la PNP/CFORDES y procede a compartir la información de la persona desaparecida mediante las redes sociales oficiales del Ministerio, incluyendo Facebook, X (Twitter), Instagram, TikTok y LinkedIn.

Esta difusión en múltiples plataformas sugiere un esfuerzo por amplificar el alcance dentro del público objetivo del sector. No obstante, la ausencia de un protocolo formal indica que dicha

labor se realiza de forma ad-hoc, integrada en las tareas ordinarias de comunicación, sin un procedimiento estandarizado propio. Es de destacar que el MIMP reconoce al Ministerio del Interior/PNP como el ente rector del sistema Alerta AMBER en el Perú, encargado de la activación y coordinación central de las alertas. En consecuencia, el rol del MIMP se circunscribe al acompañamiento comunicacional: brindar soporte en la divulgación una vez activada la alerta, mas no a la gestión directa del mecanismo.

Esta postura refleja una dispersión de responsabilidades donde el MIMP actúa como colaborador difusor, pero sin mandato normativo específico ni recursos asignados exclusivamente a la tarea de búsqueda de personas desaparecidas.

4) Ministerio de Salud (MINSA):

El MINSA, aunque no vinculado directamente a la búsqueda policial, integra la CFORDES y tiene responsabilidades de apoyo en la difusión y en la atención de personas desaparecidas desde la perspectiva de salud. Mediante Resolución Ministerial Nº 431-2022-MINSA se designó a la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional en Salud (DIGERD) como representante titular del MINSA ante la CFORDES, encargándole consolidar y presentar información periódica sobre las acciones del sector en esta materia.

En cuanto a la difusión de alertas, la Oficina General de Comunicaciones del MINSA ha establecido –vía Informe interno– una designación formal de un funcionario responsable de la recepción y difusión de Alertas AMBER, cumpliendo con lo ordenado por el Decreto Supremo Nº 003-2019-IN (norma que instauró la alerta de emergencia a nivel intersectorial). Dicho funcionario (especialista en gestión de redes sociales) actúa como punto focal 24/7 y opera el correo institucional exclusivo alertaamber@minsa.gob.pe, creado en noviembre de 2024 para la gestión de estas alertas.

El MINSA ha confirmado que dispone de este canal activo y del personal asignado para dar trámite inmediato a las alertas que recibe. Según el informe oficial de la Oficina de Información Pública, hasta fines de 2025 la cuenta alertaamber@minsa.gob.pe registró la recepción de 148 Alertas AMBER, las mismas que fueron difundidas a través de los medios institucionales dando prioridad a su visibilidad en las redes sociales de la entidad (p. ej. la página oficial de Facebook del MINSA). Cabe mencionar que dichas alertas incluyen tanto casos de niñas, niños y adolescentes, como de mujeres adultas en situación de alto riesgo, conforme a los criterios del D.L. Nº 1428 que permiten activar la alerta en desapariciones de personas vulnerables. El nivel de respuesta institucional del MINSA puede considerarse adecuado en términos de volumen de alertas atendidas; sin embargo, al igual que en el MIMP, no existe un protocolo operativo público específico más allá de la designación del responsable y el uso del correo mencionado.

No se ha implementado aún, por ejemplo, un sistema de notificación interno a todos los hospitales o establecimientos de salud ante una Alerta AMBER –medida que ha sido propuesta como mejora pendiente–, limitándose por ahora la contribución del sector salud a la difusión virtual en redes y al eventual apoyo en la atención médica de las víctimas cuando son encontradas.

En resumen, el MINSA ha cumplido con integrarse al circuito de difusión mediante un enlace comunicante dedicado y ha difundido activamente las alertas en su entorno digital, pero

enfrenta todavía el reto de desarrollar procedimientos sectoriales más robustos (p.ej., alertas hospitalarias, protocolos de atención) que complementen la búsqueda desde el ámbito sanitario.

5.3.2 Problemas identificados

1. Automatización ausente

Como ha quedado en evidencia, la emisión de las alertas hacia el público no está automatizada. Cuando la Policía activa una alerta AMBER, en lugar de desencadenar instantáneamente mensajes por múltiples canales, lo que ocurre es que un oficial envía correos electrónicos a una lista de destinatarios (medios, aeropuertos, entes públicos) adjuntando el cartel de la persona desaparecida, y paralelamente se sube la foto al portal *DesaparecidosenPeru.pe*.

Este proceso depende de la acción humana y consume tiempo. Como bien se preguntaba un especialista, *"¿por qué estos servicios digitales no se han priorizado?"*, existiendo tantas alarmas sobre seguridad.

La recomendación internacional es que estos sistemas sean lo más automáticos posible: por ejemplo, ingresar los datos una vez y que una plataforma central genere notificaciones a todos los suscritos (medios, apps, redes).

En Perú, al ser manual, demora y es propenso a errores (p. ej., que algún destinatario no reciba el correo). Un funcionario resumió: *"¿por qué la tecnología sirve para firmar contratos y no sirve para proteger la vida de un niño? … no tiene ningún sentido"*, criticando que existan plataformas digitales para trámites triviales pero no para algo vital como autorizar viajes de menores.

Análogamente, podríamos decir: es incoherente que el Estado pueda mandar un SMS masivo para recordarnos pagar impuestos o para alerta COVID, pero no lo haga para alertar que una niña fue raptada. La imperativa necesidad de eliminar la gestión manual de la difusión está clara.

2. Articulación pública incumplida

El Reglamento del D.L. 1428 disponía que las entidades públicas de alto tránsito (ministerios, hospitales, terminales) debían exhibir en sus paneles electrónicos las alertas de personas desaparecidas. En la práctica, esto no se cumple.

Los entrevistados nos señalaron que las sedes de sus instituciones Migraciones (Breña), PCM, MIMP, entre otras con pantallas informativas, no se proyectan las alertas. Se trata de un mandato legal contravenido –posiblemente por descuido o falta de coordinación– que priva al sistema de puntos de difusión importantes. Sobre el particular el funcionario del Ministerio de Defensa entrevistado señaló que su sector no cuenta con gigantografías o paneles institucionales físicos dedicados a la difusión de estas alertas, limitándose esta acción solo en medios digitales.

La División de investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Policía Nacional del Perú, pese a sus esfuerzos no ha logrado impulsar de forma suficiente que las alertas se difundan, cuando menos, en todas las comisarías del país (varias cuentan con pantallas, pero no las usan para este fin). Esta falla de articulación pública es relativamente sencilla de corregir (se podría emitir una directiva inmediata), pero evidencia la desatención al tema.

3. Sector privado y medios no integrados

Como ya se describió, la cooperación con empresas privadas es escasa y no sistemática. Un ejemplo son los operadores de telefonía: la norma D.L. 1428 les ordena apoyar en difusión de alertas. Sin embargo, las compañías de celulares no envían mensajes de texto a sus usuarios cuando hay una desaparición, ni han implementado *cell broadcast* voluntario. Solo ante pedido expreso policial pueden proporcionar datos (p.ej., ubicación del celular de la víctima), pero incluso eso se ha señalado que es lento: *"el sector privado también fue muy lento para responder la orden de levantamiento de las comunicaciones y la geolocalización"* en un caso grave. Esto último seguramente por trámites judiciales, pero igual denota falta de proactividad.

En cuanto a los medios de comunicación, la SNRTV aportó información muy reveladora: confirmaron que no existe un sistema articulado oficial, que *"hacemos el mejor esfuerzo de ayudar conforme a las noticias que recibimos, pero no se nos ha acercado en ningún momento el Ejecutivo]"*. En ausencia de un canal formal, lo que ocurre es lo siguiente: la PNP envía oficios por correo a la SNRTV; en la SNRTV, su secretario técnico reenvía ese correo a los 11 medios asociados; cada medio decide internamente si difunde la nota en sus espacios noticiosos. Algunas televisoras sacan *cintillos* (banners) con fotos de desaparecidos en ciertos programas, otras solo publican en su web. Pero la cobertura no es uniforme ni asegurada. Además, SNRTV representa principalmente a medios de Lima: no cubre a la vasta cantidad de radios y TV regionales independientes. Por tanto, se estima que muchas alertas no alcanzan a comunidades alejadas.

El representante de SNRTV señaló con razón que el reto es "hacerlo transversal a todos los medios, no solamente a un grupo de ellos". Sugirió incluir a la *Coordinadora de Medios Locales* en las conversaciones. Otro punto que destacaron es la preocupación de los medios por posibles responsabilidades: temen difundir información de una desaparición que resulte falsa o infundada y luego ser acusados. Indicaron que no existe una norma clara que articule los esfuerzos y defina responsabilidades, de allí que hasta ahora todo sea voluntario y con cautela.

4. Brecha tecnológica territorial

La falta de difusión eficaz es más grave en zonas rurales, donde el acceso a medios masivos o internet es menor. Muchas comunidades andinas o amazónicas dependen casi exclusivamente de la radio local para enterarse de noticias. Si la alerta no llega a esas radios (que es lo común hoy), gran parte de la población nunca se entera de la desaparición ocurrida en su provincia. Adicionalmente, la carencia de conexión en comisarías rurales (mencionada) hace que incluso la notificación interna demore.

Un efectivo de provincia comentaba que a veces ven la foto del desaparecido en redes sociales antes que les llegue por los canales oficiales, lo cual refleja el desfase informativo. También se halló que en terminales de buses interprovinciales no existe ninguna obligación ni

práctica de difundir alertas: las empresas de transporte no han sido incorporadas al sistema, pese a que podrían ser aliados (colocar la foto en boleterías, etc.).

En resumen, los problemas en difusión se resumen en: **(1)** falta de un mecanismo automatizado (que garantice inmediatez y alcance); **(2)** incumplimiento del Estado en usar sus propios espacios (pantallas públicas); **(3)** escasa articulación con privados (medios voluntaristas, telcos pasivos); y **(4)** brechas en llegar a todo el territorio (rural).

La comparación internacional sugiere medidas: en EE.UU., además del cell broadcast, existe una red de convenios con compañías (por ejemplo, paneles de autopistas electrónicos muestran Amber Alerts, redes de cajeros automáticos también). En México, la Alerta AMBER y el Protocolo Alba operan mediante comités en cada estado que incluyen a medios locales, lo que garantiza que la alerta se transmita por radio/TV locales. Guatemala con Isabel Claudina tiene unidades móviles que van a comunidades a pegar afiches en 24 horas.

En el Perú actual, una familia normalmente tiene que imprimir sus propios afiches y pedir ayuda por redes sociales, porque el sistema formal no cubre ese rol a plenitud –como señaló un padre: *"la prensa nacional e internacional tuvieron un papel importante, generaron presión mediática constante, de la mano de colectivos feministas"*, evidenciando que la difusión dependió más de activismo que de protocolo oficial.

Por tanto, las recomendaciones en la propuesta (Cap. VI.3 Difusión) estarán orientadas a **institucionalizar la colaboración con medios** mediante protocolos de autorregulación (evitando imponer por la fuerza, pero logrando compromiso formal) y a **apalancar tecnologías** (usar SISMATE para celular, integrar redes sociales, aprovechar pantallas digitales de publicidad, etc.).

Asimismo, se propondrá fomentar la participación de la sociedad civil organizada –como juntas vecinales y voluntarios– para cubrir las áreas donde la comunicación digital no llega, creando una verdadera red comunitaria de búsqueda.

Como bien indicó el representante de SNRTV, *"la intención siempre va a ser la de ayudar […] pero esto tiene que partir de un sistema organizado, con responsabilidades claras […] promulgado en una ley con su reglamento"*. Esa será la meta: de un escenario actual de difusión fragmentada y dependiente de la buena voluntad, pasar a un sistema integral donde todos los medios y plataformas estén sincronizados, con base legal y operativa sólida.

CAPÍTULO VI: PROPUESTA INTEGRAL DE INTEROPERABILIDAD Y DIFUSIÓN

A partir del diagnóstico expuesto, se presenta a continuación la propuesta integral que busca **fortalecer la implementación del Sistema de Alerta AMBER** y, en general, optimizar la búsqueda de mujeres, niñas y personas desaparecidas en el Perú.

La propuesta se estructura en cuatro ejes: (6.1) Gobernanza y normativa; (6.2) Tecnológico (interoperabilidad de datos); (6.3) Difusión y alianzas estratégicas; y (6.4) Sostenibilidad financiera. Cada eje incluye medidas específicas, formuladas con base en la evidencia recopilada (entrevistas, estándares internacionales, análisis situacional) y orientadas a cerrar

los “nudos críticos” identificados. Se privilegian acciones de carácter práctico e inmediato, sin perjuicio de reformas legales de mayor alcance cuando sean necesarias.

Cabe señalar que varias recomendaciones retoman aportes de los expertos consultados y de la literatura especializada consultada, ajustados tras contrastarlos con la realidad encontrada. El lenguaje de las propuestas es técnico, buscando facilitar su eventual traducción en normas o planes operativos.

6.1. Eje de Gobernanza y Normativa

6.1.1 Reestructuración de la CFORDES como órgano ejecutivo

Se propone dotar a la Comisión Multisectorial (CFORDES) de *capacidad ejecutiva efectiva*. Para ello, se recomiendan dos acciones concretas:

a) Elevar la presidencia de CFORDES al nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) durante un periodo inicial (por ejemplo 2 años). Esto implicaría que la PCM, a través de la Secretaría de Transformación Digital u otra instancia de alto nivel, asuma el liderazgo de la comisión, emitiendo directivas de obligatorio cumplimiento a los sectores.

   La PCM tiene mayor peso político para convocar e instruir a todos los ministerios. Con ello se buscaría revertir la situación actual en la que *“la rectoría no está acá (Mininter)”* y nadie asume del todo la batuta.

(b) Crear una Secretaría Técnica Ad Hoc con recursos dedicados. En lugar de recargar al Mininter con esa función sin darle personal (hoy son 2-3 personas), se plantea establecer un pequeño equipo multisectorial (por ejemplo, profesionales destacados temporalmente de la PCM, el Mininter y el MIMP), financiado con cargo a los presupuestos institucionales de dichas entidades, que opere como oficina de gestión (PMO, *Project Management Office*) de la implementación de la propuesta.

   Este equipo se encargaría del seguimiento diario de las tareas (desarrollo de integraciones, convenios, capacitaciones), informando mensualmente a los miembros de la CFORDES sobre avances y cuellos de botella. La CFORDES sesionaría con más frecuencia (por ejemplo, bimensual) y no solo para “informar”, sino para tomar decisiones operativas. Para formalizar estos cambios, se puede emitir un Decreto Supremo modificando la DS 003-2022-IN que creó CFORDES, incorporando estas disposiciones excepcionales.

El objetivo es que CFORDES deje de ser un mero espacio deliberativo y se convierta en un *comité de crisis permanente* hasta lograr los cambios.

La propuesta se desarrolla a continuación:

Proyecto de Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N.º 003-2022-IN, que creó la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, a fin de fortalecerla y dotarla de capacidad ejecutiva

Exposición de Motivos

Antecedentes y necesidad de la norma.
El Perú enfrenta un grave problema de personas desaparecidas, que afecta de manera especial a mujeres, niñas, niños y adolescentes. Según el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED), entre enero y septiembre de 2025 se denunciaron 8 275 mujeres y niñas como desaparecidas, cifra que representa el 63,3 % del total de personas desaparecidas en ese periodo.

Este fenómeno lesiona múltiples bienes jurídicos –en particular, la vida, la integridad y la libertad personales– y genera una urgente obligación del Estado de responder con la máxima celeridad y eficacia. De acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos, como la doctrina de la *debida diligencia estricta* establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las autoridades deben actuar de oficio, sin dilación, desplegando **todas** las medidas de búsqueda durante las primeras horas de reportada una desaparición, bajo el principio de presunción de vida de la persona desaparecida. La inacción o demora estatal ante una denuncia de desaparición podría acarrear responsabilidad internacional del Estado por denegación de protección a las víctimas.

En este contexto, resulta imperativo fortalecer el *Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas* para garantizar una respuesta inmediata, coordinada y efectiva ante cada caso, movilizando los recursos técnicos y humanos de todas las entidades competentes.

Marco normativo vigente
A fin de atender el problema descrito, el Estado peruano ha configurado un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas mediante diversas normas. La piedra angular de este marco legal es el Decreto Legislativo N.º 1428 (2018) y su Reglamento, los cuales desarrollan medidas para la atención de los casos de desaparición de personas y asignan obligaciones específicas a los sectores involucrados.

Entre dichas obligaciones se encuentran la recepción oportuna de denuncias, la investigación y búsqueda inmediata por la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Ministerio Público, la difusión de alertas de personas desaparecidas a través de medios de comunicación y plataformas tecnológicas, así como la atención y apoyo a los familiares de las personas desaparecidas. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N.º 003-2022-IN, publicado el 6 de mayo de 2022, se creó la **Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CFORDES)**, con el objeto de realizar el seguimiento y fiscalización de la implementación y funcionamiento de dicho Sistema.

La CFORDES, presidida entonces por el Viceministro de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, fue concebida como espacio de coordinación intersectorial e integrada por representantes de diversos ministerios y entidades autónomas, con el encargo expreso de proponer la reglamentación necesaria, articular convenios con el sector privado, y monitorear el cumplimiento de las obligaciones de cada entidad en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Adicionalmente, en diciembre de 2023 se expidió el Decreto Legislativo N.º 1603, que fortaleció el marco de la *Alerta AMBER* para menores de edad y mujeres en alto riesgo, ordenando la integración tecnológica de las bases de datos relacionadas y obligando a los medios de radio y televisión a colaborar en la difusión de alertas de desaparición.

En suma, el ordenamiento vigente provee una base jurídica importante y mandatos claros para abordar la problemática de las desapariciones. Sin embargo, subsisten vacíos reglamentarios y debilidades institucionales que dificultan la implementación efectiva de estas normas.

Problemas identificados en la implementación

A pesar de la creación de la CFORDES y del referido marco legal, la realidad muestra que la respuesta institucional a las desapariciones aún es deficiente. Los diagnósticos realizados señalan que el desempeño de la CFORDES ha sido limitado, sin lograr consolidar la articulación intersectorial y el liderazgo operativo que el Sistema de Búsqueda requiere. En particular, una de las funciones cruciales de la CFORDES –impulsar la emisión de alertas públicas de personas desaparecidas y promover el involucramiento de los medios de comunicación– no se ha cumplido de manera satisfactoria.

Actualmente, la difusión de las alertas se realiza de forma precaria: la Policía Nacional emite oficios o correos electrónicos informales a los medios, los cuales deciden discrecionalmente si difundir dicha información, sin existir un protocolo unificado ni una coordinación centralizada. Esta situación equivale a un cumplimiento apenas nominal de la norma vigente que exige el apoyo de los medios en la difusión de alertas, pero carece de estructuras formales que garanticen una respuesta rápida y homogénea en todo el país. Asimismo, la CFORDES, en su condición actual, opera principalmente como un espacio deliberativo de intercambio de información, con reuniones espaciadas en el tiempo y escasa capacidad para tomar decisiones ejecutivas vinculantes para los sectores. Se ha evidenciado la falta de una instancia técnica permanente que dé seguimiento diario a los acuerdos y tareas, así como la ausencia de mecanismos ágiles para exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada entidad integrante.

En resumen, el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas adolece hoy de falta de liderazgo efectivo, escasez de recursos humanos dedicados y deficiente coordinación operativa, lo que repercute negativamente en la localización oportuna de las personas desaparecidas y en la protección de sus derechos.

Propuesta de reestructuración de la CFORDES.
Frente a los problemas expuestos, se hace necesaria una intervención normativa que fortalezca la institucionalidad de la CFORDES, dotándola de mayores facultades ejecutivas, recursos dedicados y un liderazgo de más alto nivel político, a fin de garantizar la implementación eficiente del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas. En esa línea, y conforme a las recomendaciones técnicas formuladas en el apartado 6.1.1 de la *Propuesta de interoperabilidad* (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Amnistía Internacional Perú, 2026), se plantea reestructurar la CFORDES mediante las siguientes medidas principales: **(i)** Elevar la Presidencia de la CFORDES al nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) por un período inicial de dos años, encargando dicha función a una instancia de alto nivel de la PCM (como la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital u otra que se designe) con la potestad de emitir directivas de cumplimiento obligatorio para los sectores. La PCM, por su jerarquía y peso político, posee mayor capacidad de convocatoria e incidencia sobre todas las entidades del Poder Ejecutivo, lo que permitiría superar la situación actual en la que la rectoría efectiva no ha sido ejercida plenamente por el Ministerio del Interior. **(ii)** Crear una *Secretaría Técnica Ad Hoc* de la CFORDES, que operará como Oficina de Gestión de Proyectos (*Project Management Office* – PMO) para la implementación de la interoperabilidad tecnológica del sistema y la gestión de las alertas de personas desaparecidas. Esta Secretaría Técnica estará conformada por un pequeño equipo multisectorial de profesionales, destacados temporalmente de la PCM, del Ministerio del Interior (MININTER) y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), quienes se dedicarán exclusivamente a las tareas operativas del Sistema de Búsqueda. A diferencia del esquema vigente –donde dicha función recae informalmente en un reducido personal del MININTER–, el nuevo equipo contará con recursos humanos y financieros específicos, financiados íntegramente con fondos del Tesoro Público (presupuesto público), asegurando su sostenibilidad en el tiempo (no dependerá de la cooperación técnica internacional, a diferencia de opciones consideradas previamente). **(iii)** Otorgar a la CFORDES un carácter de *comité de gestión intersectorial de alto nivel*, con competencias ejecutivas definidas. Esto

supone establecer que la Comisión sesione con mayor frecuencia (por ejemplo, de manera bimensual como mínimo) y que en dichas sesiones se adopten decisiones operativas y acuerdos vinculantes para las entidades representadas. La Secretaría Técnica Ad Hoc será responsable de preparar los expedientes y reportes para esas reuniones, así como de dar seguimiento cotidiano a los acuerdos, informar mensualmente a los miembros de la CFORDES sobre los avances y obstáculos, y escalar a la Presidencia de la Comisión cualquier incidencia que requiera acciones inmediatas. En síntesis, el objetivo de esta reestructuración es que la CFORDES deje de ser un órgano meramente consultivo o deliberativo y se convierta en un órgano ejecutivo permanente en materia de búsqueda de personas desaparecidas, capaz de liderar una *gestión de crisis* permanente hasta lograr las mejoras requeridas en el sistema.

Análisis costo–beneficio e impacto regulatorio.
La implementación de las medidas propuestas conlleva un costo moderado, ampliamente justificado por sus beneficios esperados. El principal componente de gasto es la creación de la Secretaría Técnica Ad Hoc, la cual implicará la asignación de un equipo técnico especializado de dedicación exclusiva. No obstante, dichos profesionales serán en su mayoría reubicados temporalmente desde las entidades participantes (PCM, MININTER, MIMP), optimizando recursos existentes, y su financiamiento provendrá de los presupuestos institucionales ya aprobados de dichas entidades.

Es decir, no se contempla la creación de nuevas plazas permanentes ni una erogación adicional significativa, sino una reasignación de funciones y la priorización de recursos humanos y logísticos ya disponibles en el Estado. En términos presupuestales, el hecho de prescindir de fuentes de cooperación internacional y optar por fondos del Tesoro Público asegura que la medida se ejecute con recursos públicos nacionales, reforzando el compromiso institucional y evitando posibles retrasos asociados a la obtención de asistencia externa. Por el lado de los beneficios, la reestructuración de la CFORDES generará mejoras sustanciales en la eficacia y eficiencia del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Una CFORDES empoderada y operativa permitirá una coordinación interinstitucional más rápida y efectiva, removiendo barreras burocráticas que hoy dilatan la reacción frente a una desaparición. Se espera, por ejemplo, que con la nueva estructura se logre la pronta aprobación de protocolos unificados de alerta, la integración en tiempo real de las bases de datos relevantes (mediante plataformas de interoperabilidad digital como PIDE), y la activación inmediata de todos los canales de difusión masiva (televisión, radio, telefonía, redes sociales) ante casos de desaparición de alto riesgo. Estos cambios aumentarán la probabilidad de localizar a las personas desaparecidas con vida y en menor tiempo, contribuyendo a la protección de la integridad y la vida de potenciales víctimas.

Adicionalmente, fortalecer el sistema de búsqueda tendrá un impacto positivo en la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad y justicia, y coadyuvará a cumplir con las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos. En cuanto al impacto regulatorio, el proyecto no impone cargas administrativas ni costos de cumplimiento directos al sector privado ni a la ciudadanía, pues sus efectos recaen principalmente en la reorganización interna del Poder Ejecutivo. Las empresas de medios de comunicación y telecomunicaciones ya se encuentran obligadas por la normativa vigente a colaborar con la difusión de alertas, por lo que la presente intervención normativa busca asegurar que dicha colaboración ocurra de manera coordinada y eficaz, en beneficio del interés público.

En suma, el balance costo–beneficio es claramente favorable: con un costo financiero razonable y asimilable dentro del presupuesto estatal, se obtendrá un fortalecimiento institucional significativo que puede salvar vidas y prevenir delitos graves asociados a las desapariciones (trata de personas, feminicidios, etc.). La propuesta es coherente con el

ordenamiento jurídico vigente y complementaria a este, ya que desarrolla la organización necesaria para la plena ejecución de las leyes y decretos existentes en la materia, sin contravenir ninguno de sus preceptos.

Competencia y fundamento legal.
El presente proyecto normativo se sustenta en la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, ejercida por el Presidente de la República. El numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que corresponde al Presidente "ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones".

Asimismo, el artículo 11 de la Ley N.º 29158 –Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)– desarrolla dicha atribución al señalar que el Presidente de la República puede dictar, con acuerdo del Consejo de Ministros, Decretos Supremos que reglamentan leyes o disponen medidas de carácter general en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo. En el caso de la búsqueda de personas desaparecidas, las disposiciones legales base (como el D. Leg. 1428 y el D. Leg. 1603 mencionados) requieren desarrollo y coordinación intersectorial para su eficaz cumplimiento, lo cual justifica la emisión de un Decreto Supremo modificatorio como el que se propone.

La materia objeto de la presente norma –organización y funciones de una comisión multisectorial del Poder Ejecutivo– se encuentra dentro de las competencias de la Rama Ejecutiva, por lo que no vulnera el principio de separación de poderes ni invade materia reservada a la ley. Por el contrario, el proyecto busca hacer operativos mandatos legales ya vigentes, optimizando la estructura administrativa existente. De esta manera, el Decreto Supremo propuesto se ampara en la Constitución y en la LOPE, respetando el marco legal y reglamentario, y persigue un fin legítimo de interés público: robustecer el sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas, en resguardo de derechos fundamentales y de la seguridad ciudadana.

Por las consideraciones expuestas, y habiéndose evaluado positivamente la necesidad, proporcionalidad y viabilidad de la presente intervención normativa, se somete a consideración el siguiente Proyecto de Decreto Supremo:

Considerando

- **Que,** el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú faculta al Presidente de la República a ejercer la potestad reglamentaria de las leyes, dictando decretos y resoluciones para asegurar su cumplimiento, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; del mismo modo, el artículo 11 de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece la facultad del Presidente de la República para expedir Decretos Supremos con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en el marco de sus competencias ejecutivas;

- **Que,** el Decreto Legislativo N.º 1428 de 2018 y su Reglamento instituyeron el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, estableciendo obligaciones de atención, búsqueda, investigación y difusión de casos de personas desaparecidas a cargo de diversas entidades del Estado, con el objeto de brindar una respuesta inmediata y eficaz ante tales hechos;

- **Que,** mediante Decreto Supremo N.º 003-2022-IN, publicado el 6 de mayo de 2022, se creó la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas – CFORDES, encargada de realizar el

seguimiento y la fiscalización de la implementación y funcionamiento del referido Sistema, a través de las diversas acciones que deben ejecutar las entidades competentes en la atención, búsqueda, investigación y difusión de casos de desaparición de personas por particulares, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia;

- **Que,** la CFORDES, tal como fue conformada originalmente, está presidida por el Viceministro de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y cuenta con representantes de múltiples sectores; sin embargo, a la fecha **no ha logrado cumplir cabalmente** con los mandatos para los cuales fue creada, advirtiéndose limitaciones en su desempeño operativo.

En particular, la emisión y difusión de las alertas de personas desaparecidas no se ha articulado de manera efectiva: actualmente dicha labor recae de manera informal en la Policía Nacional del Perú, que comunica por correo electrónico los reportes de desaparición a los medios de comunicación sin un protocolo unificado ni coordinación interinstitucional, lo que redunda en un cumplimiento precario de la obligación legal de apoyo en la difusión de alertas. Asimismo, las sesiones de la CFORDES se han caracterizado por su periodicidad espaciada y un carácter principalmente deliberativo, sin la adopción de decisiones ejecutivas concretas que vinculen a los sectores involucrados;

- **Que,** para fortalecer la implementación del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas y superar las brechas identificadas, **resulta necesario reestructurar la CFORDES**, dotándola de una capacidad ejecutiva efectiva que le permita liderar la coordinación intersectorial con mayor autoridad y eficacia. Al respecto, se considera pertinente elevar el nivel de su Presidencia a la Presidencia del Consejo de Ministros por un periodo inicial de dos años, a fin de aprovechar el mayor peso político y poder de convocatoria de la PCM en la conducción de la Comisión. Asimismo, se estima fundamental crear una Secretaría Técnica de carácter **ad hoc**, con dedicación exclusiva, que funcione como Oficina de Gestión de Proyectos para la interoperabilidad y alertas del sistema, conformada por un equipo técnico destacado temporalmente de la PCM, el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, contando dicho equipo con los recursos necesarios asignados del Tesoro Público para el cumplimiento de sus funciones;

- **Que,** la referida Secretaría Técnica Ad Hoc se encargará del seguimiento operativo diario de las tareas y compromisos vinculados a la interoperabilidad del sistema de búsqueda, la suscripción e implementación de convenios interinstitucionales, la capacitación de los operadores y demás funciones que le asigne la CFORDES, **informando mensualmente** a los miembros de la Comisión sobre los avances, dificultades y resultados obtenidos. Igualmente, será responsabilidad de esta Secretaría Técnica coordinar la convocatoria de sesiones de la CFORDES con una frecuencia no menor a bimensual, en las cuales se adopten decisiones y directivas ejecutivas orientadas a remover obstáculos y acelerar la puesta en práctica de las medidas del sistema de búsqueda. De esta manera, la CFORDES pasará a constituirse en un **comité de gestión intersectorial de alto nivel**, que sesionará con mayor regularidad y cuyo rol será eminentemente ejecutivo, dejando de ser un espacio meramente deliberativo;

- **Que,** en consecuencia, es necesario emitir el presente Decreto Supremo que **modifica el Decreto Supremo N.º 003-2022-IN**, incorporando disposiciones excepcionales orientadas a la reorganización temporal de la CFORDES en los términos antes descritos, con el propósito de garantizar la efectiva implementación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en todo el territorio nacional, en salvaguarda de la vida, integridad y seguridad de la población;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:
Parte Sustantiva

Artículo 1.- Presidencia de la CFORDES a cargo de la PCM (medida temporal) La Presidencia de la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CFORDES) será ejercida, de manera extraordinaria y temporal, por la **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, por un período inicial de dos (2) años contado desde la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo. La PCM asumirá esta función mediante la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, o la dependencia de alto nivel que se designe para tal efecto, la cual ejercerá el liderazgo de la CFORDES. En el marco de esta disposición, la instancia de la PCM que presida la CFORDES queda facultada para emitir *directivas de obligatorio cumplimiento* dirigidas a los ministerios y entidades representadas en la Comisión, a fin de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones adoptados en el seno de la CFORDES. Vencido el plazo de dos años antes señalado, la Presidencia de la CFORDES será asumida por la entidad del Poder Ejecutivo que corresponda conforme a la normativa vigente, salvo que mediante Decreto Supremo se disponga la prórroga de la encargatura conferida a la PCM.

Artículo 2.- Creación de la Secretaría Técnica Ad Hoc de apoyo a la CFORDES Créase la *Secretaría Técnica Ad Hoc de la CFORDES*, la cual funcionará como Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) para la implementación de la interoperabilidad tecnológica del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas y para el fortalecimiento del mecanismo de alertas de personas desaparecidas. La Secretaría Técnica Ad Hoc estará adscrita a la PCM y tendrá alcance multisectorial.

Estará conformada por personal profesional designado y destacado temporalmente del ámbito de la PCM, del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, según corresponda. Mediante resoluciones de Secretaría de la PCM o instrumentos equivalentes, se determinará la integración específica, el número de integrantes y el perfil profesional del equipo técnico, procurando una composición reducida pero altamente especializada.

La financiación de la Secretaría Técnica Ad Hoc se realizará con cargo a los recursos del Tesoro Público, a través de las asignaciones presupuestales institucionales de las entidades que aportan personal a la misma, *no* implicando ello la creación de nuevas partidas presupuestarias ni el uso de fondos de cooperación técnica internacional. La Secretaría Técnica Ad Hoc tendrá una vigencia igual a la del período durante el cual la PCM ejerza la Presidencia de la CFORDES, salvo disposición en contrario.

Artículo 3.- Funciones y responsabilidades de la Secretaría Técnica Ad Hoc La Secretaría Técnica Ad Hoc de la CFORDES es el órgano de apoyo técnico y operativo encargado de gestionar la ejecución diaria de las acciones y compromisos inherentes al funcionamiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, bajo la supervisión de

la Presidencia de la CFORDES. Son funciones y responsabilidades de la Secretaría Técnica Ad Hoc, entre otras que se le encomienden mediante acuerdo de la Comisión: (a) realizar el seguimiento operativo de los *compromisos de interoperabilidad* asumidos por las entidades integrantes del Sistema, impulsando la integración de plataformas tecnológicas, bases de datos y herramientas digitales necesarias para agilizar la búsqueda de personas desaparecidas; (b) coordinar la elaboración, suscripción e implementación de *convenios interinstitucionales* y protocolos operativos con entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, destinados a mejorar los procesos de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas; (c) planificar y ejecutar actividades de *capacitación y asistencia técnica* dirigidas a los funcionarios y operativos de las entidades involucradas en la búsqueda de personas desaparecidas, asegurando la aplicación uniforme de los procedimientos y el uso adecuado de las herramientas tecnológicas disponibles; (d) recopilar, sistematizar y analizar información periódica sobre los casos de personas desaparecidas y sobre las acciones desarrolladas por cada entidad, identificando obstáculos, brechas o cuellos de botella en el flujo de información y en la coordinación intersectorial; (e) informar mensualmente a los miembros de la CFORDES sobre el avance en la implementación de las medidas adoptadas, los resultados obtenidos, las dificultades encontradas y las recomendaciones de mejora, mediante la presentación de reportes ejecutivos; y (f) apoyar a la Presidencia de la CFORDES en la preparación de la agenda y documentación de las sesiones de la Comisión, así como en la ejecución y seguimiento de los acuerdos que emanen de dichas sesiones.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Técnica Ad Hoc podrá solicitar información, asistencia técnica y cooperación de cualquier entidad pública con responsabilidades en el ámbito del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, las cuales deberán brindar las facilidades y apoyar en lo que corresponda.

Artículo 4.- Fortalecimiento del carácter ejecutivo y régimen de sesiones de la CFORDES

La CFORDES, en adelante, operará como un **comité de gestión intersectorial de alto nivel**, con facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias. La Comisión sesionará con la periodicidad que sea necesaria para el eficaz cumplimiento de sus fines, *no pudiendo ser dicha periodicidad menor a bimensual*.

Las sesiones de la CFORDES serán convocadas por su Presidencia (a través de la Secretaría Técnica Ad Hoc) y tendrán por objeto principal evaluar el estado de la implementación del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adoptar las decisiones operativas que resulten pertinentes para superar dificultades o retrasos, y aprobar directivas, lineamientos o acuerdos que resulten obligatorios para las entidades representadas en la Comisión. Los miembros titulares de la CFORDES (o sus representantes con nivel decisorio) deberán asistir a las sesiones convocadas con la frecuencia antes indicada, quedando encargados de ejecutar en el ámbito de sus respectivas instituciones los acuerdos y tareas emanados de la Comisión.

Para garantizar el cumplimiento de lo acordado, la CFORDES podrá fijar *plazos perentorios* para la realización de acciones específicas por parte de las entidades integrantes y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de dichas acciones en sesiones subsiguientes. Adicionalmente, la CFORDES podrá invitar a sus sesiones, con voz pero sin voto, a representantes de otras entidades públicas, del sector privado, de organismos internacionales o de la sociedad civil, cuya participación se estime relevante para la mejor implementación de las medidas de búsqueda de personas desaparecidas (por ejemplo, representantes de medios de comunicación, empresas de telecomunicaciones, organizaciones de familiares de desaparecidos, etc.), a fin de promover la cooperación y alianzas estratégicas en apoyo a los objetivos de la Comisión.

Los acuerdos y disposiciones adoptados en el seno de la CFORDES en ejercicio de sus facultades deberán ser formalizados mediante las resoluciones, oficios o instrumentos legales que correspondan, y serán de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Poder Ejecutivo involucradas en el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Disposiciones Complementarias Finales
Primera. Implementación y financiamiento. Encárgase a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la adopción de las acciones inmediatas necesarias para la implementación de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo. Las entidades mencionadas deberán, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir de la vigencia de esta norma, designar a su respectivo personal destacado que integrará la Secretaría Técnica Ad Hoc de la CFORDES, así como efectuar las adecuaciones administrativas pertinentes para el inicio de funciones de dicha Secretaría.

La implementación de lo establecido en este Decreto Supremo no irrogará gastos adicionales al Tesoro Público, debiendo financiarse las actividades y recursos requeridos con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, conforme a las disposiciones de la normativa de presupuesto del sector público.

Segunda. Vigencia. El presente Decreto Supremo entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*. Las disposiciones transitorias de carácter excepcional establecidas en el artículo 1 (encargo de la Presidencia de la CFORDES a la PCM) y en el artículo 2 (creación de la Secretaría Técnica Ad Hoc) tendrán una vigencia de dos años contados desde la entrada en vigencia de esta norma, pudiendo ser prorrogadas mediante decreto supremo si se considera necesario para la consolidación de los objetivos trazados. Vencido dicho plazo sin prórroga, dichas funciones y estructuras excepcionales quedarán sin efecto, volviendo a regir plenamente las disposiciones originales del Decreto Supremo N.º 003-2022-IN en aquello que corresponda.

Tercera. Refrendos. El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior y la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Cuarta. Publicación. Dispóngase la publicación del presente Decreto Supremo en el Diario Oficial *El Peruano*, así como en los portales institucionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el mismo día de su publicación en el Diario Oficial.
Regístrese, comuníquese y publíquese.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ___ días del mes de _____ de 20__.

6.1.2 Fortalecer la coordinación operativa de la Alerta AMBER

A la luz de la reforma introducida por el Decreto Legislativo N.° 1603, que suprimió el esquema del **"Comité AMBER"** y concentró la evaluación y activación de la Alerta AMBER en la PNP, la prioridad ahora es asegurar que el liderazgo policial opere con coordinación interinstitucional efectiva y prediseñada, sin añadir capas decisorias que retrasen la emisión.

En esa lógica, se recomienda que el MININTER formalice, mediante Resolución Ministerial, un Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Difusión y Apoyo Logístico de Alertas AMBER (Grupo de Trabajo Técnico-Permanente de apoyo a la PNP), integrado por representantes con capacidad de decisión de: PNP, Ministerio Público, MIMP, MINSA,

MINJUSDH, MINEDU, MIDIS, MTC, Cancillería y PCM (Secretaría de Gobierno y Transformación Digital), así como dos representantes de sociedad civil (familiares y ONG).

Dicho mecanismo debe funcionar como instancia de articulación y estandarización, no como filtro de activación: (i) sesionar periódicamente para aprobar y actualizar protocolos, plantillas y circuitos de comunicación; y (ii) activarse de manera inmediata ante cada Alerta AMBER para operativizar la difusión masiva y el apoyo logístico, conforme a protocolos ya preaprobados, bajo conducción de la PNP.

Adicionalmente, se recomienda la participación permanente (con voz técnica) de la SNRTV y la Coordinadora de Medios Locales, así como de las empresas de telecomunicaciones (a través de sus gremios), a efectos de co-crear formatos estandarizados (mensajes, plantillas de cintillos, criterios de emisión, ventanas de tiempo, georreferenciación y segmentación) que permitan que, ante un caso real, la difusión sea automática y consistente. Esta recomendación atiende la preocupación expresada por la SNRTV: *"nuestra intención de colaborar siempre está, pero tiene que quedar en claro cuál es la responsabilidad de cada uno en los procedimientos, etc."*

Un mecanismo formal de coordinación, con protocolos acordados y roles definidos, provee esa claridad sin contradecir el diseño institucional vigente ni generar demoras.

Finalmente, para evitar que esta instancia sea meramente declarativa, debe establecerse expresamente que podrá emitir informes de cumplimiento, recomendar medidas correctivas y canalizar reportes a las entidades competentes cuando existan incumplimientos (p. ej., al regulador sectorial o al órgano de control correspondiente), preservando el principio de competencia y evitando atribuirle potestades sancionadoras que no le corresponden.

La propuesta a continuación:

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N.º ___-20__-IN
Crean el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Difusión y Apoyo Logístico de Alertas AMBER

EL MINISTRO DEL INTERIOR

CONSIDERANDO:
Que, el artículo 2, incisos 1 y 24, de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental a la vida, a la integridad personal y a la seguridad, imponiendo al Estado el deber de adoptar medidas inmediatas y eficaces para su protección, especialmente frente a situaciones de riesgo grave;

Que, el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece como deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y la seguridad ciudadana, debiendo para ello articular la actuación de sus entidades de manera oportuna y eficiente;

Que, el Decreto Legislativo N.º 1428 y sus modificatorias regulan el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, asignando a la Policía Nacional del Perú la conducción de la búsqueda y la activación de los mecanismos de alerta, entre ellos la Alerta AMBER;

Que, la Ley N.º 31939 y el Decreto Legislativo N.º 1603 fortalecen la Alerta AMBER como mecanismo de notificación pública masiva ante la desaparición de niñas, niños, adolescentes

y mujeres en alto riesgo, estableciendo la obligación de las entidades públicas y privadas de apoyar su difusión y ejecución;

Que, conforme a estándares internacionales de derechos humanos, en particular el principio de debida diligencia reforzada desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la respuesta estatal frente a una desaparición debe activarse de manera inmediata, sin dilaciones indebidas, bajo el principio de presunción de vida;

Que, el diagnóstico técnico contenido en el acápite 6.1.2 de la *Propuesta de interoperabilidad para fortalecer la implementación del Sistema de Alerta AMBER* evidencia que la ausencia de un mecanismo formal y permanente de coordinación operativa genera fragmentación, discrecionalidad y demoras en la difusión masiva y el apoyo logístico de las alertas;

Que, dicho diagnóstico concluye que resulta necesario contar con una instancia técnica permanente de articulación y estandarización, que funcione como apoyo operativo inmediato a la Policía Nacional del Perú, sin constituirse en un filtro de activación ni alterar la competencia legalmente asignada a dicha institución;

Que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministros de Estado se encuentran facultados para emitir resoluciones ministeriales en el ámbito de sus competencias, a fin de organizar mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para el cumplimiento de políticas públicas y mandatos legales;
Que, la creación de un Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Difusión y Apoyo Logístico de Alertas AMBER permitirá estandarizar protocolos, formatos y circuitos de comunicación, así como asegurar una activación automática, coherente y consistente de la difusión masiva y del apoyo logístico ante cada caso, sin generar cargas administrativas adicionales ni contravenir el diseño institucional vigente;

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, la Ley N.º 29158, el Decreto Legislativo N.º 1428 y sus modificatorias;

SE RESUELVE:
Artículo 1.- Creación del Mecanismo de Coordinación Interinstitucional
Créase el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Difusión y Apoyo Logístico de Alertas AMBER, en adelante *el Mecanismo AMBER*, como Grupo de Trabajo Técnico-Permanente de apoyo operativo a la Policía Nacional del Perú, adscrito al Ministerio del Interior.

El Mecanismo constituye una instancia de articulación, estandarización y apoyo operativo, y no actúa como filtro, instancia de evaluación ni órgano de autorización para la activación de la Alerta AMBER, la cual se mantiene bajo la conducción exclusiva de la Policía Nacional del Perú conforme al marco normativo vigente.

Artículo 2.- Finalidad
El Mecanismo tiene por finalidad fortalecer la coordinación operativa inmediata, la estandarización de procesos y la difusión masiva eficaz de las Alertas AMBER, así como el apoyo logístico interinstitucional, garantizando una respuesta estatal oportuna, coherente y alineada con los principios de debida diligencia y presunción de vida.

Artículo 3.- Integración
El Mecanismo está integrado por representantes titulares y alternos, con capacidad de decisión operativa, de las siguientes entidades:

a) Policía Nacional del Perú – PNP, quien lo preside.

b) Ministerio Público.

c) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.
d) Ministerio de Salud – MINSA.
e) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH.
f) Ministerio de Educación – MINEDU.
g) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS.
h) Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC.
i) Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería.
j) Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.

Asimismo, forman parte del Mecanismo dos (2) representantes de la sociedad civil, uno en representación de familiares de personas desaparecidas y uno en representación de organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia, seleccionados conforme a criterios de representatividad y experiencia.
La participación en el Mecanismo es ad honórem y no genera derecho a remuneración adicional.

Artículo 4.- Participación técnica permanente
El Mecanismo contará con la participación permanente, con voz técnica y sin voto, de:

a) La Sociedad Nacional de Radio y Televisión – SNRTV.
b) La Coordinadora de Medios Locales.
c) Las empresas de telecomunicaciones, a través de sus gremios representativos.

Dicha participación tiene por objeto la co-creación y validación técnica de formatos estandarizados de difusión, mensajes, plantillas, criterios de emisión, ventanas temporales, georreferenciación y segmentación, a fin de asegurar que la difusión de la Alerta AMBER sea automática, consistente y eficaz ante cada caso real.

Artículo 5.- Funciones
Son funciones del Mecanismo:

a) Sesionar periódicamente para aprobar, revisar y actualizar protocolos operativos, plantillas, formatos estandarizados y circuitos de comunicación para la difusión y el apoyo logístico de las Alertas AMBER.

b) Activarse ante cada Alerta AMBER emitida por la Policía Nacional del Perú, a fin de operativizar la difusión masiva y el apoyo logístico interinstitucional, conforme a los protocolos previamente aprobados.

c) Facilitar la articulación entre entidades públicas, medios de comunicación y empresas de telecomunicaciones, asegurando coherencia, oportunidad y alcance efectivo de la difusión.
d) Emitir informes de cumplimiento sobre la aplicación de los protocolos y compromisos asumidos por las entidades participantes.
e) Formular recomendaciones de mejora y medidas correctivas cuando se identifiquen brechas, fallas operativas o incumplimientos.
f) Canalizar reportes a las entidades competentes, incluidos reguladores sectoriales u órganos de control, cuando corresponda, preservando el principio de competencia y sin atribuirse potestades sancionadoras.

Artículo 6.- Régimen de funcionamiento
El Mecanismo aprueba su reglamento interno de funcionamiento en su primera sesión, el cual debe regular, como mínimo, la periodicidad de las sesiones, los procedimientos de activación inmediata, los flujos de comunicación y los mecanismos de seguimiento.

Las sesiones ordinarias se realizan con una periodicidad no menor a trimestral, sin perjuicio de las activaciones inmediatas que correspondan ante cada Alerta AMBER.

Artículo 7.- Secretaría Técnica
La Secretaría Técnica del Mecanismo está a cargo de la Policía Nacional del Perú, con apoyo de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, y es responsable de la convocatoria, sistematización de acuerdos y seguimiento de compromisos.

Artículo 8.- Financiamiento
La implementación de la presente Resolución Ministerial se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades que integran el Mecanismo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 9.- Vigencia
La presente Resolución Ministerial entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

6.1.3 Declarar la búsqueda de personas desaparecidas como “Servicio Digital Prioritario”

Se recomienda que la **PCM, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, emita una Resolución Ministerial** declarando el desarrollo de servicios de interoperabilidad para búsqueda de personas desaparecidas como prioritario dentro de la Agenda Digital. Esto conforme al marco de la Ley de Gobierno Digital que faculta a la PCM a establecer servicios digitales prioritarios.

Esta declaratoria tendría efectos prácticos: permitiría reasignar recursos técnicos (desarrolladores, servidores) para crear las APIs necesarias en PIDE; obligaría a las entidades a colaborar y compartir datos (superando en parte excusas de confidencialidad, bajo el principio de interés público); y daría un mandato político explícito.

En palabras sencillas, se trata de que la PCM diga: “Integrar las bases de datos para encontrar desaparecidos es tan importante como los demás servicios clave”. Con ese respaldo, el coordinador de interoperabilidad de PCM (SSTD) podría avanzar. Recordemos que desde PCM se dijo: *“no existen (servicios PIDE) porque no hubo encargo de gobernanza superior”*.

Pues bien, esta es la oportunidad de dar ese encargo desde lo más alto. Complementariamente, se podría emitir un **Decreto Supremo “Búsqueda 360”**, tal como se sugirió en la reunión con los especialistas, declarando de interés nacional la implementación de la interoperabilidad en el sistema de búsqueda y disponiendo plazos perentorios para la integración de bases de datos vía APIs, *“superando barreras de confidencialidad”* (es decir, ordenando que se compartan los datos pertinentes bajo protocolos de seguridad). Este D.S. daría amparo legal para que ninguna entidad se niegue a conectar sus datos aduciendo sigilo injustificado. Sería un respaldo normativo fuerte a las labores técnicas.

6.1.4 Reformas normativas específicas

Adicionalmente, se plantean algunas modificaciones legales puntuales que facilitarían la operación del sistema:

- **Habilitar el impedimento temporal de salida en frontera**: establecer, por vía normativa, que el personal de Migraciones y de la PNP en puestos de frontera pueda **impedir temporalmente la salida del país de una persona con denuncia de desaparición vigente**, en especial de niñas, niños y adolescentes con Alerta AMBER activa, como medida de protección, comunicándolo de inmediato al Ministerio Público. Respecto de las personas que la acompañen, el personal deberá identificarlas, registrar sus datos y comunicarlo al fiscal; su detención solo procederá en caso de flagrancia o por mandato judicial. Actualmente, como señaló Migraciones, "*la denuncia de desaparición per se no genera impedimento de salida ni alerta restrictiva; el funcionario solo puede informar a la PNP, pero no retenerla*", lo que constituye un vacío que esta medida busca cerrar.

- **Actualizar el Reglamento del D.L. 1428** incorporando: (a) el procedimiento detallado de difusión en medios de comunicación masivos y digitales; (b) la ampliación formal del Alerta AMBER a mujeres de alto riesgo, para alinear con D.L. 1603; (c) la obligación de notificar alertas en lenguas originarias cuando corresponda, en coordinación con MINCUL (esto ya se hace en parte, pero conviene normarlo).

- **Considerar una Ley que instituya el "Día Nacional de las Personas Desaparecidas"** (o similar denominación), como medida simbólica pero importante para prevención y sensibilización. Varios países tienen fechas conmemorativas que sirven para educar y hacer campañas. Esto entraría más en prevención, pero lo mencionamos porque una congresista ya sugirió algo parecido.

En conjunto, estas medidas de gobernanza y normativa buscan crear un entorno institucional propicio: liderazgo claro (PCM/CFORDES reforzada), reglas precisas (protocolos y convenios), y base legal robusta (declaratoria de prioridad, ajustes normativos). Con ello, se espera resolver problemas como la falta de coordinación y la renuencia de algunos actores a cooperar.

Por ejemplo, formalizando convenios con medios y empresas, se supera la actual actitud pasiva del sector privado. Como dijo SNRTV: *"esto tiene que aplicar a cualquier licenciatario, como funciona en otros países; ese es un reto grande"*. Pues bien, estas propuestas encaran ese reto estructurando la colaboración transversalmente.

A continuación, la propuesta de ley para el "Día Nacional de las Personas Desaparecidas":

LEY QUE INSTITUYE EL "DÍA NACIONAL DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS" COMO MEDIDA DE PREVENCIÓN, VISIBILIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ;

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

Declárase el 27 de julio de cada año como “Día Nacional de las Personas Desaparecidas”, con el objeto de promover la prevención, visibilización y sensibilización frente a la problemática de las personas desaparecidas en el Perú. Dicha fecha se instituye como conmemoración de alto contenido simbólico y humanitario, en memoria del niño Bruno Rodríguez Rojas “Brunito”, cuya desaparición y fallecimiento inspiraron la primera ley de búsqueda de personas desaparecidas en el país.

Artículo 2. Alcance y definición

La conmemoración establecida por la presente Ley se refiere a las personas desaparecidas entendidas como aquellas cuyo paradero se desconoce tras su ausencia de su domicilio o entorno habitual. Se excluyen expresamente los supuestos de desaparición forzada de personas por acción de agentes del Estado, los cuales constituyen una categoría jurídica distinta regida por la normativa penal e internacional específica aplicable. En tal sentido, el “Día Nacional de las Personas Desaparecidas” se enfoca en los casos de desaparición no atribuibles a la acción del Estado.

Artículo 3. Actividades conmemorativas

En el marco del “Día Nacional de las Personas Desaparecidas”, el Estado, a través de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), desarrollará anualmente, el 27 de julio, campañas públicas de sensibilización, jornadas educativas y acciones de memoria dirigidas a la ciudadanía en general. Para tal efecto, dichas actividades contarán con la participación y coordinación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas y de los familiares de personas desaparecidas, a fin de asegurar un enfoque humanitario y de derechos humanos en su realización.

Artículo 4. Financiamiento

La implementación de las acciones y actividades previstas en la presente Ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades públicas correspondientes, sin generar la creación de nuevas obligaciones financieras ni demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 5. Reglamentación

El Poder Ejecutivo dictará las disposiciones reglamentarias necesarias para la adecuada aplicación de la presente Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contado a partir de su entrada en vigencia.

Exposición de Motivos

I. Justificación Normativa

El Perú enfrenta una grave problemática de personas desaparecidas, entendida como aquellas ausentes de su entorno familiar cuyo paradero es incierto. Actualmente no existe en el ordenamiento peruano un día nacional dedicado a visibilizar y prevenir este fenómeno en su

conjunto. La presente iniciativa legislativa busca llenar ese vacío normativo instituyendo el "Día Nacional de las Personas Desaparecidas" como una **medida simbólica y preventiva**, orientada a reforzar las políticas de búsqueda existentes mediante la sensibilización social.

La elección del **27 de julio** como fecha de conmemoración responde a su profundo significado humanitario: ese día de 2010 desapareció en Lima Bruno Rodríguez Rojas, conocido como *Brunito*, un niño con autismo cuyo caso evidenció fallas en la respuesta inmediata de las autoridades. La trágica muerte de Brunito, atropellado por un tren tras su extravío, movilizó a su madre y a la sociedad civil a impulsar la primera ley peruana de búsqueda de personas desaparecidas (Ley N° 29685, denominada "Ley Brunito"). Dicha ley, aprobada en 2011, eliminó la espera de 24 horas para denunciar la desaparición de menores y personas vulnerables, obligando a la Policía a actuar de inmediato.

Sin embargo, a más de una década, persisten **desconocimiento y deficiencias en la implementación** de esas medidas de búsqueda urgente, como lo demuestra el caso de Jefferson García (8 años), ocurrido en 2015, en el que la madre denunciante fue indebidamente obligada a esperar 24 horas en la comisaría, con resultado fatal para el menor. Estos hechos revelan la necesidad de **reforzar normativamente la prevención y difusión**: un día nacional dedicado al tema contribuirá a que la ciudadanía y los funcionarios conozcan mejor los protocolos vigentes (por ejemplo, la inmediata recepción de denuncias establecida por la Ley Brunito) y se interiorice la importancia de reaccionar con celeridad ante una desaparición.

En suma, la iniciativa se justifica normativamente porque **institucionaliza un espacio anual de reflexión y acción preventiva** frente a las desapariciones, complemento necesario a las normas operativas ya existentes. Al consagrar por ley esta fecha conmemorativa, se asegura su continuidad en el tiempo y se le otorga rango legal, vinculando a todas las entidades estatales en su observancia. Esto responde al mandato de protección de la persona humana que impregna nuestro ordenamiento, dotando al Estado de una herramienta adicional –de carácter simbólico, mas no por ello menos jurídica– para enfrentar el fenómeno de las personas desaparecidas desde la óptica de la **prevención y sensibilización comunitaria**.

II. Análisis de Conveniencia

La creación del "Día Nacional de las Personas Desaparecidas" resulta altamente conveniente y oportuna por múltiples razones. En primer término, permitirá **visibilizar un problema generalmente silencioso**, concientizando a la población sobre la frecuencia de las desapariciones y las medidas de precaución o reacción temprana que pueden salvar vidas. Cada 27 de julio, el Estado en sus tres niveles podrá difundir información clave: por ejemplo, recordar que no es necesario esperar 24 horas para denunciar una desaparición y que la Policía Nacional tiene la obligación de aceptar de inmediato dichas denuncias, especialmente tratándose de niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad.

Esta difusión regular empoderará a los ciudadanos para exigir el cumplimiento de los protocolos de búsqueda desde el primer momento, reduciendo la **negligencia o demora injustificada** que ha sido detectada en algunos casos por falta de conocimiento o sensibilización.

En otros términos, institucionalizar esta fecha ayudará a **cerrar la brecha entre la ley y la práctica**, reforzando el cumplimiento de la Ley 29685 y normas complementarias, al mantener el tema en la agenda pública de manera periódica.

En segundo lugar, la medida **fortalece la prevención**: a través de campañas educativas en escuelas, comunidades y medios de comunicación cada 27 de julio, se podrá instruir a las familias sobre medidas de cuidado (por ejemplo, cómo proteger a menores o personas vulnerables en espacios públicos, qué hacer inmediatamente si alguien se extravía, cómo funciona la Alerta de Emergencia de 72 horas recientemente implementada, etc.). Asimismo, dichas campañas podrán incluir información para reducir los riesgos asociados a las desapariciones, como la trata de personas, la violencia de género o los problemas de salud mental, orientando a la ciudadanía sobre cómo actuar preventiva y reactivamente.

En tercer lugar, la conmemoración genera un **efecto de sensibilización y solidaridad**. Dedicando un día nacional a recordar a las personas desaparecidas, se rinde homenaje a las víctimas y se reconoce el sufrimiento de sus familiares, lo que contribuye a humanizar el problema. Esta empatía social es fundamental para que más personas se involucren en las búsquedas (por ejemplo, brindando información o apoyo) y para desterrar actitudes de indiferencia. La participación activa de los familiares y de organizaciones de la sociedad civil en las actividades de ese día, tal como prevé el articulado de la ley, permitirá **canalizar sus voces y experiencias** hacia el resto de la población, promoviendo una cultura de respeto, memoria y esperanza.

Desde la perspectiva de la **conveniencia práctica**, la medida es viable y de bajo costo, pues no implica la creación de nuevas entidades ni la asignación específica de fondos adicionales, sino la optimización de recursos existentes en campañas de comunicación y educación. Cada sector competente (Interior, Justicia, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Educación, gobiernos regionales y locales, entre otros) podrá incorporar en sus planes anuales las actividades del 27 de julio, coordinando esfuerzos. Esto garantiza que la implementación sea sostenible. Además, la fecha propuesta no interfiere con otras conmemoraciones de índole similar; por el contrario, complementa el *Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas* (30 de agosto) al enfocar la atención en los casos contemporáneos de personas desaparecidas por diversas causas, reforzando así el compromiso global y nacional en la materia.

Por último, en términos de oportunidad política y social, el establecimiento de este Día Nacional responde a un **clamor de los familiares de desaparecidos y organizaciones defensoras** que han insistido en mayor visibilización y mejoras en los sistemas de búsqueda. Adoptar esta ley enviará un mensaje claro de que el Estado peruano reconoce la magnitud del problema y refuerza su compromiso con abordar las desapariciones desde todos los frentes: el legal (búsqueda y sanción), el social (prevención y conciencia) y el humanitario (acompañamiento a las familias).

En síntesis, la conveniencia de la ley es evidente, pues **sus beneficios en términos de prevención, educación y cohesión social superan ampliamente cualquier posible inconveniente**, y se alinea con las mejores prácticas internacionales en la lucha contra las desapariciones.

III. Respaldo Empírico e Internacional

Respaldo empírico (datos y realidad nacional). Las estadísticas oficiales y estudios recientes evidencian que el fenómeno de las personas desaparecidas en el Perú tiene un alcance alarmante y una tendencia sostenida en el tiempo. Entre 2022 y 2024 se han registrado aproximadamente **18 mil denuncias anuales** por desaparición de personas (18,862 en 2022; 18,192 en 2023). Solo en el primer semestre de 2025, el Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) reportó **12,374 personas desaparecidas**, lo que equivale a un promedio de **51 denuncias diarias**.

Del total de desaparecidos en ese periodo, la mayoría son **mujeres (57.7%) y menores de edad (52%)**, reflejando que las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes constituyen grupos especialmente vulnerables en este fenómeno. Si bien más de la mitad de las personas reportadas fueron ubicadas en esos meses (6,463 localizadas, entre ellas 3,789 mujeres), aún **miles permanecen sin ser encontradas** (alrededor de 3,348 mujeres y 3,018 menores continuaban desaparecidos a julio de 2025) y **141 fueron halladas sin vida** en el mismo lapso. Estas cifras ponen de relieve las trágicas consecuencias que las desapariciones tienen para numerosas familias peruanas y la urgencia de mejorar los mecanismos de búsqueda y prevención.

Cabe destacar que la problemática ha cobrado dimensiones mayores en la última década. Mientras que a inicios de los 2000 las denuncias por desaparición eran relativamente escasas (por ejemplo, **2,407 casos en total entre 2005 y 2007**), en años recientes la cifra anual se acerca a las 20 mil. De hecho, según el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED) de la PNP, en 2024 hubo 17,737 denuncias registradas (unos 48 casos por día). Más aún, un análisis acumulado indica que **entre 2021 y 2024 se contabilizaron 74,932 denuncias de desaparición**, de las cuales 37,703 correspondían a casos no resueltos (personas no habidas hasta la fecha).

Aunque esta cifra puede incluir subregistros por falta de actualización, ilustra que **decenas de miles de familias peruanas han vivido la desaparición de un ser querido en los últimos años**. Este dato evidencia que la desaparición de personas es hoy una **crisis latente y continua**, que amerita la plena atención del Estado y la sociedad.

La experiencia también muestra que las desapariciones recientes suelen estar vinculadas con otros fenómenos delictivos o de vulnerabilidad social. Organizaciones especializadas señalan que muchas desapariciones de mujeres y niñas están relacionadas con **violencia de género, trata de personas o feminicidios**, y que durante el tiempo en que una persona permanece desaparecida puede ser víctima de diversos abusos. Por ello es crucial que la población esté informada y que las autoridades actúen con **celeridad en las primeras 72 horas**, consideradas críticas para encontrar con vida a la persona.

Lamentablemente, diagnósticos oficiales han identificado deficiencias estructurales como la **fragmentación de la información y la falta de coordinación interinstitucional**: hasta hace poco no existía una base de datos unificada entre policías, fiscalías, morgues, Reniec, etc., lo que dificultaba y retrasaba la identificación de desaparecidos. Si bien se vienen haciendo esfuerzos por mejorar estos sistemas (por ejemplo, mediante plataformas de interoperabilidad y nuevos protocolos especializados), es indudable que **la sensibilización pública y el**

monitoreo ciudadano son aliados necesarios para asegurar que dichas mejoras se implementen eficazmente. En este sentido, instituir un día nacional dedicado al tema contribuirá a **mantener el escrutinio público** sobre los avances e insuficiencias en materia de búsqueda de personas, funcionando como un recordatorio anual de las tareas pendientes y los compromisos asumidos.

Respaldo internacional y comparado. A nivel internacional, tanto organismos multilaterales como diversos Estados han reconocido la importancia de establecer **días de conmemoración** para visibilizar la problemática de las desapariciones y expresar solidaridad con las víctimas. La Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, proclamó el **30 de agosto como el Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas** (Res. 65/209, Asamblea General), con el fin de honrar la memoria de quienes sufrieron desaparición a manos de agentes estatales y promover la exigencia global de verdad y justicia.

Si bien dicha fecha se circunscribe al ámbito de las desapariciones forzadas, su existencia refleja un consenso mundial sobre la necesidad de no dejar en el olvido a las personas desaparecidas. Complementariamente, existe el **Día Internacional de los Niños Desaparecidos (25 de mayo)**, originado en los años 80 a partir de una iniciativa de los Estados Unidos y luego adoptado por otros países. En efecto, el presidente Ronald Reagan declaró el 25 de mayo de 1983 como el primer "National Missing Children's Day" en Estados Unidos, coincidiendo con el aniversario de la desaparición del niño de 6 años *Etan Patz* en 1979.

Este caso emblemático —un menor extraviado camino a la escuela en Nueva York, que impulsó cambios en la legislación y protocolos de búsqueda infantil— muestra un claro paralelismo con la historia de Brunito en el Perú, evidenciando cómo **los casos paradigmáticos pueden dar origen a conmemoraciones nacionales orientadas a la prevención**. De igual forma, en distintos países se han establecido días nacionales relacionados con personas desaparecidas: por ejemplo, **Kosovo** conmemora cada 27 de abril a sus ciudadanos desaparecidos durante la guerra, y en **España** el 9 de marzo se recuerda a las personas desaparecidas sin causa aparente, con actos promovidos por las fuerzas de seguridad y asociaciones civiles. Estas experiencias foráneas ofrecen un **respaldo comparado** a la presente iniciativa, demostrando que la institucionalización de una fecha conmemorativa es una herramienta válida y efectiva para centrar periódicamente la atención pública en la búsqueda de personas, para educar a la comunidad y para honrar a quienes no están.

Es preciso subrayar que el "Día Nacional de las Personas Desaparecidas" propuesto no entra en conflicto ni duplica otras conmemoraciones existentes en el Perú. Actualmente, si bien cada 30 de agosto el país se suma a la jornada internacional por las víctimas de desapariciones forzadas (en el contexto de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la violencia interna), **no contamos con un día oficial dedicado a las personas desaparecidas en general**.

La presente iniciativa viene a cubrir ese espacio, enfocándose en las desapariciones contemporáneas ocurridas en contextos diversos (seguridad ciudadana, delincuencia común, extravío de menores, etc.), y diferenciándose del homenaje del 30 de agosto que se dirige a otro contexto histórico y jurídico. De esta manera, el Perú se pondrá a la vanguardia regional

en políticas integrales sobre desapariciones, abordando tanto el pasado (desapariciones forzadas del conflicto) como el presente (personas desaparecidas por otras causas) con herramientas de memoria, sensibilización y acción concreta.

En resumen, los datos empíricos nacionales **avalan la necesidad** de intensificar esfuerzos preventivos y de visibilización, mientras que los antecedentes internacionales **respaldan la eficacia** de instaurar una fecha conmemorativa con fuerte carga simbólica. El **respaldo ciudadano** a medidas de este tipo también ha sido patente: organizaciones de familiares, la Defensoría del Pueblo y colectivos sociales han expresado reiteradamente la urgencia de mayor difusión de las alertas y protocolos de búsqueda. La promulgación de este proyecto de ley responderá a esas demandas y se inscribe en la tendencia global de conferir prioridad a la problemática de las personas desaparecidas, desde una perspectiva de derechos humanos y humanidad compartida.

IV. Fundamentación Jurídica y Constitucional

La presente iniciativa legislativa se fundamenta sólidamente en el marco jurídico nacional y en los principios constitucionales que rigen el Estado peruano, sin apartarse de ellos sino, por el contrario, desarrollándolos y complementándolos en búsqueda de la protección efectiva de la persona humana. A continuación, se exponen los aspectos legales y constitucionales más relevantes:

Compatibilidad con la Constitución Política del Perú. Este proyecto de ley se alinea de manera directa con varios mandatos y valores constitucionales. En primer término, el **Artículo 1° de la Constitución** establece que *"la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*.

Es decir, todas las actuaciones estatales deben priorizar la protección de la vida, integridad y dignidad de las personas. La situación de las personas desaparecidas involucra precisamente la posible vulneración de derechos fundamentales como la **vida, la integridad física, psíquica y moral, la libertad personal y la seguridad** (reconocidos en el Art. 2 inciso 1 de la Carta Magna). Frente a ello, declarar un Día Nacional orientado a prevenir desapariciones y a solidarizarse con las víctimas **materializa el compromiso del Estado con la defensa de dichos derechos**. La iniciativa busca garantizar que ninguna persona desaparecida quede en el olvido o desprotegida, lo cual es un corolario del respeto a la dignidad humana que exige nuestra Norma Fundamental.

Asimismo, el **Artículo 44° de la Constitución** señala entre los deberes primordiales del Estado el *"garantizar la plena vigencia de los derechos humanos"* y *"proteger a la población de las amenazas contra su seguridad"*. Este deber engloba la responsabilidad estatal de actuar diligentemente ante fenómenos que amenazan la vida y seguridad de las personas, como son las desapariciones. El establecimiento del Día Nacional de las Personas Desaparecidas **fortalece el cumplimiento de estos deberes**, ya que promueve acciones de prevención (protección ante el riesgo de desapariciones, especialmente en poblaciones vulnerables), así como la vigencia práctica de los derechos involucrados, al fomentar que el aparato estatal y la sociedad civil trabajen conjuntamente en la búsqueda y localización de quienes faltan. En concreto, la promoción de campañas educativas y de sensibilización cada año contribuirá a que el Estado ejerza con mayor eficacia su obligación de proteger a las personas frente a

eventuales desapariciones, cumpliendo con la *debida diligencia* que exige la protección de derechos fundamentales.

Vale recordar que, conforme al derecho internacional de los derechos humanos asumido por el Perú, existe una **obligación jurídica de buscar activamente a las personas desaparecidas desde el primer momento**, con un enfoque estricto de debida diligencia. El incumplimiento de esta obligación —por demoras injustificadas, negativas a tomar denuncias o falta de coordinación— puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado. En tal sentido, la presente ley coadyuvará a que Perú honre sus compromisos constitucionales e internacionales al respecto, al servir como recordatorio institucional de la prioridad que debe darse a la búsqueda inmediata y a la prevención de desapariciones.

Competencia del Congreso y categoría normativa. La materia objeto de esta iniciativa —declaración de un día nacional y disposiciones para campañas de sensibilización— se ubica plenamente dentro de las competencias del Poder Legislativo de acuerdo con la Constitución. El **Artículo 102°** atribuye al Congreso la facultad de dar leyes en todas las materias, así como de promover los derechos humanos y el bienestar general. En el caso concreto, el proyecto no afecta derechos reservados ni requiere reforma constitucional; se trata de una ley ordinaria que desarrolla principios de derechos humanos (derecho a la seguridad, a la integridad, a la vida) y medidas de promoción social. Cabe mencionar que el Congreso peruano cuenta con precedentes de leyes que declaran días nacionales con fines cívicos, educativos o de concientización en diversos ámbitos (salud, medio ambiente, memoria histórica, etc.), por lo que la técnica legislativa empleada en este proyecto sigue la línea de dichas normas emblemáticas. La estructura de la ley (declarativa y dispositiva) se adecúa a lo previsto en el Manual de Técnica Legislativa, incluyendo artículos de objeto, alcance, acciones a desarrollar, financiamiento y disposición reglamentaria, sin incurrir en ambigüedades ni antinomias con el ordenamiento vigente.

Relación con el ordenamiento jurídico vigente. La propuesta de ley **no colisiona con ninguna norma vigente de igual o mayor jerarquía**, ni deroga disposición alguna, dado que aborda un aspecto no regulado anteriormente (instituir una fecha conmemorativa nacional sobre personas desaparecidas). Antes bien, viene a **complementar el marco jurídico existente en materia de personas desaparecidas**, reforzando su espíritu. En particular, guarda armonía con el Decreto Legislativo N° 1428 –que sustituyó a la Ley N° 29685 (Ley Brunito)– y su reglamento, que se centran en protocolos de búsqueda y atención de denuncias.

Este proyecto de ley añade el componente de **concientización ciudadana**, coadyuvando a que las obligaciones establecidas en esas leyes se cumplan efectivamente gracias a una ciudadanía informada y vigilante. De igual modo, la iniciativa es coherente con las políticas nacionales existentes: por ejemplo, el Plan Nacional contra la Trata de Personas y el Plan de Acción por la Infancia, en cuanto a la protección de población vulnerable ante desapariciones; y con los lineamientos del Ministerio del Interior para la búsqueda de personas (implementación del RENIPED, Alerta AMBER Perú, etc.), aportando un impulso adicional en términos de difusión pública de dichos instrumentos.

Diferenciación respecto de la desaparición forzada. Un aspecto medular de la fundamentación jurídica es la **expresa diferenciación** que realiza esta ley entre las “personas

desaparecidas" en el sentido amplio y la *desaparición forzada de personas* como categoría jurídica específica. Esta diferenciación se ha plasmado en el Artículo 2 del proyecto para evitar confusiones conceptuales y garantizar el respeto del marco legal especial aplicable a las desapariciones forzadas.

Jurídicamente, se entiende por **desaparición forzada** aquella privación de la libertad perpetrada por agentes del Estado (o por particulares con aquiescencia estatal), seguida de la negativa a reconocer dicha privación o a revelar el paradero de la víctima, colocándola así fuera del amparo de la ley. Este delito constituye una gravísima violación de derechos humanos, tipificada en el Código Penal peruano (artículo 320) y repudiada por la comunidad internacional a través de instrumentos como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (aprobada mediante Resolución Legislativa N° 29894 y ratificada por el Perú en 2012).

La presente ley **no pretende regular la desaparición forzada**, pues ese ámbito ya cuenta con un desarrollo normativo propio (incluyendo un día internacional específico el 30 de agosto, de alcance global). Por el contrario, el "Día Nacional de las Personas Desaparecidas" se enfocará en los demás supuestos de desaparición: aquellos vinculados a hechos delictivos comunes, extravíos accidentales, secuestros por particulares u otras circunstancias no imputables directamente al Estado. Esta distinción, además de conceptual, tiene un fundamento jurídico: **evitar superposiciones normativas y respetar las obligaciones internacionales** contraídas por el Perú en materia de desapariciones forzadas.

En tal sentido, la ley propuesta viene a cubrir el espectro complementario: visibilizar a *todas* las personas cuyo paradero es incierto y que están siendo buscadas por sus familias con el apoyo del Estado, sin importar la causa de su desaparición, pero dejando a salvo las disposiciones específicas para casos de responsabilidad estatal.

Consideraciones finales sobre la forma y límites de la ley. En cuanto a la técnica normativa, el proyecto presenta una **redacción clara, precisa y acorde al lenguaje jurídico** requerido. Los verbos empleados ("Declárase", "desarrollará", "institúyese", etc.) reflejan mandatos concretos. Se ha evitado introducir declaraciones meramente exhortativas o incompatibles con la naturaleza obligatoria de la ley; por el contrario, cada artículo conlleva una disposición operacional (declarativa en el caso del Art.1, definitoria en el Art.2, mandato de acción en el Art.3, previsión económica en el Art.4 y habilitación reglamentaria en el Art.5).

Ello garantiza la **efectividad jurídica** de la norma una vez promulgada. No se crean órganos nuevos ni se asignan competencias impropias: la ejecución recae en las entidades existentes de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, lo cual es plenamente coherente con el principio de unidad y descentralización del Estado. La participación de la sociedad civil y familiares en las actividades es promovida más no impuesta, respetando así la libertad de asociación y el carácter colaborativo de dichas organizaciones.

Finalmente, cabe resaltar que la aprobación de esta ley **no afecta derechos fundamentales ni principios constitucionales** adversamente, sino que más bien los promueve. No vulnera la libertad religiosa ni el principio de no discriminación, puesto que la conmemoración abarca a todas las personas desaparecidas sin distinción alguna, y sus actividades serán de carácter laico, educativo y cívico. Tampoco implica restricción de derechos a terceros ni colisión con

competencias de otros poderes del Estado. Por el contrario, representa una acción legislativa afirmativa para fortalecer la protección de los derechos humanos, dentro del cauce constitucional. En consecuencia, desde la perspectiva de control de constitucionalidad, el proyecto supera los estándares requeridos: **respeta la jerarquía normativa, se adecúa a los fines estatales supremos, desarrolla derechos fundamentales y se inscribe en las facultades legislativas ordinarias**.

Conclusión de la exposición de motivos. Por todo lo expuesto, el Congreso de la República, en ejercicio de su iniciativa legislativa, considera que el presente Proyecto de Ley que instituye el "Día Nacional de las Personas Desaparecidas" reúne las condiciones de **necesidad, eficacia y concordancia constitucional** para su aprobación. La ley propuesta contribuirá decisivamente a prevenir nuevas desapariciones, a mejorar la respuesta estatal ante ellas y a honrar la memoria de quienes faltan, todo ello en estricto cumplimiento del mandato constitucional de defender a la persona humana y su dignidad. Se solicita, por tanto, el apoyo unánime de las señoras y señores Congresistas para la pronta aprobación de este proyecto, en aras de consolidar una sociedad más consciente, solidaria y comprometida con la búsqueda de las personas desaparecidas en el Perú.

6.2. Eje Tecnológico: Modelo de Interoperabilidad

Este eje presenta el diseño de la arquitectura de interoperabilidad propuesta, con énfasis en cómo fluirán los datos de manera automatizada entre instituciones al reportarse una desaparición. El objetivo es que la **activación de una alerta sea prácticamente en tiempo real en todos los nodos relevantes**, eliminando la necesidad de comunicaciones manuales. Los componentes principales de la solución son:

6.2.1 Integración RENIPED – PIDE – Entidades Externas

Se propone desarrollar un **Servicio Web central en PIDE** denominado tentativamente "Alerta 360". Este servicio actuará como concentrador: cuando la PNP registre o actualice un caso en el RENIPED, a través de la API en PIDE se notificarán eventos a las entidades subscritas. En concreto:

- **Migraciones:** Ya tiene un web service funcionando para consulta. Se deberá ampliar hacia un modelo push: cada nueva alerta se envía a Migraciones, la cual a su vez integrará esa alerta en su sistema de control migratorio (p.ej., resaltando el nombre en pantalla cuando pase por un control). Además, Migraciones notificará automáticamente vía PIDE si detecta que la persona salió o intentó salir del país. Esto cierra el loop de información.

- **RENIEC / Identificación Biométrica:** Implementar que cada registro de persona desaparecida genere un *flag* en la base de datos de DNI/huellas de RENIEC accesible por el Registro Nacional de Identificación. De modo que, si esa persona aparece para hacer un trámite de DNI, se alerte al operador que está buscada. Más importante aún, conectar RENIPED con la base de datos de **personas no identificadas fallecidas** (SINADEF o Morgues) usando huellas o reconocimiento facial básico. Por ejemplo, si

ingresa una huella dactilar de un cadáver NN en el sistema forense, automáticamente compararla con las huellas de desaparecidos en RENIPED (o con los DNI marcados como desaparecidos). Esto requiere convenios con RENIEC y Ministerio Público, pero técnicamente es factible dado que Reniec tiene base de huellas digitalizada. Significaría que se puede identificar más rápido a fallecidos y dar respuesta a familias.

- **MINSA:** Implementar una notificación a hospitales cuando se activa una alerta, a los hospitales de la región respectiva (vía Sistema de Notificación del MINSA) se les envía los datos básicos para que chequeen ingresos de NN o casos con esa descripción. Inversamente, crear un pequeño módulo para que hospitales reporten si tienen un paciente no identificado, lo que por PIDE alimentaría RENIPED. Actualmente, muchos desaparecidos aparecen heridos y no se vincula su caso sino hasta mucho después. Esto agilizaría esos cruces.

- **Poder Judicial / Ministerio Público:** A través de PIDE, notificar automáticamente al Fiscal Provincial competente cada vez que se ingrese una denuncia por desaparición, enviándole el expediente digital básico. Esto serviría para que el MP abra investigación sin esperar el oficio físico. De igual modo, que el MP notifique al PJ a través del servicio cuando dicte alguna medida relevante (por ejemplo, pedido de levantamiento de secreto de comunicaciones a operadoras). Un flujo digital PJ–MP agilizará la coordinación (hoy muchas comunicaciones se hacen por Mesa de Partes o con retraso).

- **INTERPOL / Cancillería:** Aprovechando la plataforma I-24/7 de Interpol a la que la PNP tiene acceso, sincronizar la emisión de Notificaciones Amarillas (Yellow Notice) de Interpol con el RENIPED cuando se sospeche que la persona puede haber salido del país. Asimismo, a través de Cancillería (Consulados), asegurar vía PIDE que cuando se reporta un extranjero desaparecido en Perú o un peruano desaparecido en el extranjero, la información fluya bilateralmente. Actualmente, Cancillería maneja por un lado sus registros de compatriotas desaparecidos en el exterior sin conexión con RENIPED, eso debe integrarse.

Para lograr todo lo anterior, **la PCM deberá desarrollar en PIDE los endpoints** necesarios. Una ventaja es que la PCM, en reunión con nosotros, reconoció: *"existen estándares y la infraestructura, incluso lo de celulares es viable […] la interoperabilidad está estancada por falta de liderazgo, no por falta de software"*. Con el liderazgo propuesto en 6.1, esto se torna factible. Un diagrama de alto nivel del flujo propuesto se presenta a continuación:

(Diagrama 1: Flujo de Datos Interoperable – desde denuncia hasta notificaciones)

1. **Registro inicial:** Policía ingresa la denuncia en RENIPED (o módulo Alerta AMBER).
2. **Notificación automatizada:** El Servicio PIDE "Alerta 360" toma esa data y envía notificaciones a: Migraciones, RENIEC, MINSA, Ministerio Público, Sistema 911/SISMATE.
3. **Acciones en agencias:** Cada agencia recibe la alerta: Migraciones activa flag en puesto de control; RENIEC flag en DNI; MINSA reenvía a hospitales; Fiscalía abre caso en SGF (sistema fiscal) y P. Judicial queda al tanto si se requiere orden.

4. **Difusión pública:** Simultáneamente, la información se envía a los canales de difusión (ver 6.3) – medios, paneles, celulares – de modo coordinado.
5. **Retroalimentación:** Si alguna agencia tiene novedades (p.ej., hospital reporta paciente encontrado, Migraciones detecta paso frontera), lo reporta vía PIDE al sistema central, notificando a PNP y demás.
6. **Cierre:** Cuando la persona es hallada o se desactiva la alerta, se envía notificación de cierre a todos para que retiren los flags y publicaciones.

Este modelo aseguraría que **en minutos** todas las instituciones sepan del caso y actúen según su competencia, evitando depender de llamadas. La experiencia del caso Migraciones-PNP sugiere un beneficio enorme: antes, la policía debía enviar oficios y esperar; ahora con el web service, *"la policía podía conocer en tiempo real el último movimiento migratorio"*. Extendamos eso a demás campos.

Cabe recalcar que esto respeta la normativa de protección de datos personales, dado que se trata de un uso de datos con base legal, justificado por el interés público en la protección de la vida y la integridad. El uso de los datos personales de la persona desaparecida con fines de búsqueda se encuentra justificado por el interés superior de protegerla, lo cual es legítimo y está previsto internacionalmente.

6.2.2 Uso de infraestructura SISMATE (Cell Broadcast) para alertas AMBER de alto riesgo

Esta es una de las propuestas de mayor impacto inmediato en difusión. Como se señaló en el apartado 5.2, el Decreto Legislativo N° 1603 y el Decreto Supremo N° 010-2024-IN eliminaron la posibilidad de usar el SISMATE en la búsqueda de personas desaparecidas. Por ello, se propone **restablecerla**: primero, restituyendo en la Ley N° 30472 el mandato de interoperabilidad entre el SISMATE y la búsqueda de personas desaparecidas; luego, modificando el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428 y suscribiendo un **convenio entre el MININTER, el MTC e INDECI** que defina los criterios de activación y el formato del mensaje. Así como el SISMATE se usa ante sismos severos, al activarse una Alerta AMBER crítica (por ejemplo, el secuestro confirmado de una niña o un niño) se enviaría un mensaje a *todos los celulares* de determinadas áreas geográficas.

El mensaje contendría la información esencial: "ALERTA AMBER: [Nombre, edad] desaparecid@ en [distrito]. Si tiene información llame al 114." Técnicamente, esto es posible y fue confirmado por la PCM.

Los pasos para implementarlo incluyen: a) MTC/INDECI deben actualizar el protocolo SISMATE para añadir la categoría "alerta AMBER" dentro de sus tipos de mensajes; b) entrenar al personal de Mininter/PNP que operaría la consola SISMATE en emergencias; c) realizar pruebas periódicas.

Un reto es que el SISMATE nunca llegó a usarse para alertas por desaparición y que, con las modificaciones normativas de 2023 y 2024, quedó excluido de ese fin. Por eso, en los insumos recogidos se señaló la necesidad de una "*decisión administrativa inmediata para activar SISMATE en Alertas AMBER (definir criterios de riesgo y mensaje)*".

Nuestra propuesta es precisamente tomar esa decisión. Una vez restituido el mandato normativo, se podría iniciar con un plan piloto en dos regiones para probar la respuesta

ciudadana. La experiencia internacional (EE.UU. con Wireless Emergency Alerts) muestra que el público aprecia recibir estos mensajes y colabora enviando pistas, aunque también hay que filtrar las falsas alarmas.

Por ende, se definirá claramente cuándo usarlo: solo en desapariciones donde se presuma riesgo inminente para la vida o integridad (secuestro, víctima niña o mujer en riesgo). De esta forma se evita saturar a la población con alertas muy frecuentes.

El detalle técnico de esta propuesta se desarrolla en el Anexo 2.

6.2.3 Diseño de un Sistema Integrado ("Alerta 360")

Complementario a PIDE y SISMATE, se propone desarrollar un **dashboard o plataforma unificada** para monitorear y gestionar todas las alertas en curso. Esta plataforma sería accesible para las instituciones participantes según roles. Por ejemplo, la Policía vería todas sus alertas abiertas y su estatus en cada entidad (si Migraciones ya respondió, etc.); Migraciones vería las que le competen; y el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional (ver 6.1.2) tendría una vista global.

Podría ser una ampliación del Portal *DesaparecidosenPeru*, con módulos de backend. Esto permitiría trazabilidad: saber en tiempo real quién ha hecho qué. También serviría para estadísticas y retroalimentación. Dado que la Policía ya tiene un portal público funcional, bastaría añadir capas de acceso restringido para el intercambio interno. Este sistema integrado es lo que garantizaría que la información fluya de manera orquestada y no caótica.

Para ilustrar las mejoras, comparemos el flujo actual versus el propuesto con un caso: Desaparición de una niña en Cusco a las 10:00 AM. **Hoy**: la familia denuncia a las 2pm; la comisaría a las 4pm envía oficio a Lima; la División en Lima 8pm aprueba Alerta AMBER; 9pm ofician a Migraciones y medios; Migraciones quizá pone alerta al día siguiente; la noticia sale en TV Lima en la noche; pocas radios locales se enteran.

Con la propuesta: denuncia 2pm, 2:15pm ingresada en sistema; 2:16pm todos reciben notificación (Migraciones, hospitales, fiscalía); 2:20pm SISMATE envía alerta a celulares en Cusco; 2:20pm paneles de municipio y aeropuerto muestran la alerta; 2:30pm radios locales suenan alarma Amber (porque sus sistemas reciben la señal); 2:31pm policía de carretera y peajes notificados; 2:45pm persona en paradero cree haber visto a la niña, llama al 114; 3pm se cierra la frontera del Desaguadero temporalmente revisando vehículos; 5pm una llamada guía a PNP a un paradero y encuentran a la niña con un sujeto. Esta es la diferencia: horas que pueden salvar vidas.

En conclusión, el eje tecnológico de interoperabilidad propone pasar de un modelo artesanal a uno *"Smart"*, aprovechando plenamente las capacidades digitales del Estado. Como se afirmó: *"la problemática no es tecnológica sino político-organizacional"*. Con las reformas de gobernanza y la voluntad política, la arquitectura técnica aquí descrita es absolutamente alcanzable.

Los participantes de la reunión PCM señalaron que en otros sectores (Migraciones, Sucamec) tampoco se avanzó por falta de continuidad, pero que hay *"luz al final del túnel"* con la digitalización reciente. Debemos canalizar esa luz hacia nuestro sistema de alerta, haciendo de la interoperabilidad una realidad palpable que beneficie a las personas desaparecidas y sus familias.

6.3. Eje de difusión y alianzas estratégicas

Este eje se enfoca en cómo lograr una difusión inmediata y amplia de las alertas, mediante la colaboración con sector privado, medios de comunicación y la sociedad civil organizada. Dada la delicada relación con los medios (que valoran su independencia), se plantean mecanismos de *autorregulación concertada* más que imposiciones unilaterales, aunque respaldados en la ley. Asimismo, se proponen alianzas innovadoras con plataformas digitales e influencers para llegar especialmente al público joven. Las principales acciones son:

6.3.1 Protocolos de autorregulación con medios masivos

A través del Mecanismo de Coordinación Interinstitucional (ver 6.1.2), se impulsará la adopción de un Protocolo de Difusión Inmediata suscrito voluntariamente por los principales medios de comunicación. En dicho protocolo, los canales de TV, radio y prensa escrita (incluyendo medios digitales) acuerdan lineamientos como:

a) Emitir la alerta AMBER como noticia urgente en sus noticieros o cortes informativos dentro de los X minutos de recibida, incluyendo foto y datos básicos.
b) Colocar *cintillos* (banners) con la información en pantalla de televisión de manera periódica durante las primeras horas de la alerta.
c) Difundir en redes sociales oficiales del medio la ficha de la persona desaparecida.
d) Respetar la información oficial proporcionada y no tergiversar (evitando, por ejemplo, juicios de valor sobre la víctima que perpetúen estereotipos).
e) Proceder a retirar la alerta de sus espacios cuando se notifique oficialmente la desactivación, para no seguir alarmando innecesariamente.

A cambio de este compromiso, el Estado se abstendría de impulsar medidas coercitivas (como las controversiales cuotas obligatorias de tiempo) mientras el protocolo funcione. Este enfoque de *"coregulación"* ha sido exitoso en otros ámbitos de medios.

La **SNRTV** mostró apertura a colaborar si se clarifican los roles y se les involucra desde el diseño. De hecho, ellos mismos indicaron: *"definitivamente se puede proceder a ayudar de forma ordenada una vez que esté promulgado y con reglamento […] lo que no puede ser es que el medio decida por su cuenta, tiene que venir del aparato estatal la oficialidad"*.

Nuestra propuesta cumple eso: sería el "aparato estatal" –a través de la PNP– el que activa la alerta oficial, y los medios adheridos la reproducen sin dilación. Para monitorear el cumplimiento, la Dirección General de Control de Servicios de Comunicación (MTC) podría realizar seguimiento de si los medios efectivamente difunden, y publicar reportes periódicos. Así se genera cierta presión reputacional (p. ej., "el 90% de televisoras cumplió, 10% no"). Se espera que, con este protocolo, en cuestión de minutos la alerta esté en los noticieros de TV, en las radios sonando como boletín y en portales web de noticias. Importante: esto debe extenderse a medios regionales y locales.

PROPUESTA METODOLÓGICA Y BORRADOR DE PROTOCOLO DE AUTORREGULACIÓN PARA DIFUSIÓN DE ALERTAS AMBER

Estrategia metodológica de convocatoria, diálogo y articulación con medios

La estrategia buscará construir **alianzas estratégicas** con los principales medios de comunicación (televisión, radio, prensa escrita y digitales) para comprometerlos con la difusión inmediata de las alertas AMBER.

Se identificarán los canales y líderes de opinión más influyentes (grandes cadenas, prensa nacional, portales y *influencers*) y se les invitará a mesas de diálogo multisectorial organizadas por Flora Tristán y Amnistía Internacional. En estos encuentros se expondrá el valor social de las alertas, apoyándose en buenas prácticas internacionales: por ejemplo, la campaña "No estás sola" impulsada por el PNUD y el MIMP demostró cómo involucrar al **sector privado** (empresas y medios) en programas de prevención de violencia[10]. De modo análogo, se resaltará el rol vital de los medios como "conducto" entre la policía y el público para transmitir información oportuna.

- **Mecanismo de convocatoria:** Se convocarán mesas de trabajo con directivos y editores de medios, a través de cartas formales y apoyo institucional (Ministerios, Defensoría del Pueblo). En esas reuniones se presentarán estadísticas y casos de éxito (por ejemplo, cómo la radio comunitaria Cutivalú en Piura difundió mensajes contra la violencia de género), subrayando el deber social de los medios para apoyar la búsqueda de niñas, niños, adolescentes o mujeres desaparecidas[11].

- **Talleres y capacitación:** Se ofrecerán talleres formativos gratuitos para periodistas y productores de noticias sobre el nuevo protocolo, enfatizando un enfoque de **género, derechos humanos e interculturalidad**. En estas sesiones se hará hincapié en que "la participación temprana de los medios puede hacer la diferencia entre una tragedia inconcebible y una reunión feliz". Se compartirán guías y formatos de alerta, así como pautas para evitar la revictimización o el sensacionalismo.

- **Construcción participativa:** Se invitará a los medios a co-crear el protocolo mediante consultas y pruebas piloto. Se organizarán reuniones de intercambio virtual y presencial con especialistas en niñez y género, organizaciones sociales y familiares de personas desaparecidas, para recoger sus aportes. Este proceso participativo (inspirado en iniciativas de interoperabilidad) garantizará que el protocolo refleje las

[10] https://www.undp.org/es/peru/blog/alianzas-que-multiplican-para-prevenir-las-violencias-basadas-en-genero#:~:text=%E2%80%9CNo%20est%C3%A1s%20sola%E2%80%9D%3A%20una%20iniciativa,privado%20jug%C3%B3%20un%20rol%20crucial

[11] https://www.aecid.es/w/la-agencia-espanola-de-cooperacion-trabaja-con-el-gobierno-peruano-para-prevenir-la-violencia-de-genero-durante-la-alerta-sanitaria#:~:text=A%20cargo%20de%20la%20Asociaci%C3%B3n,regi%C3%B3n%20de%20Piura%2C%20Radio%20Cutival%C3%BA

necesidades reales de las comunidades y los estándares internacionales en materia de búsqueda de desaparecidos.

En todos los pasos se insistirá en que la autoregulación es voluntaria, basada en la responsabilidad social y el compromiso ético de los medios. Flora Tristán y Amnistía servirán de articuladores, ofreciendo su prestigio y redes para sumar aliados (por ejemplo, gremios de prensa, universidades y agencias de cooperación). De esta forma se creará un espacio permanente de diálogo (mesas técnicas periódicas) para coordinar la activación y evaluación de alertas.

Mecanismos de motivación para la adhesión voluntaria

Para incentivar el compromiso de los medios se propondrán varias contrapartidas simbólicas y prácticas que refuercen su responsabilidad social:

- **Reconocimiento público:** Instituir un «Sello Amber» o premio anual (otorgado por MIMP/Flora/Amnistía) a los medios que hayan difundido con mayor eficacia las alertas. Este reconocimiento puede entregarse en un acto público o certamen de responsabilidad social, dándoles visibilidad positiva en eventos oficiales y comunicados de prensa. También se podrían otorgar diplomas a periodistas destacados en cobertura de alertas.

- **Alianzas reputacionales:** Ofrecer a los medios adherentes la posibilidad de co-branding con las campañas de las ONGs (logotipos compartidos, mención en sitios web, difusión conjunta en redes sociales).

La adhesión voluntaria puede verse como un distintivo de **compromiso ético y comunitario**, reforzando su imagen ante la audiencia. Además, alinear sus acciones con temas de derechos humanos les reportará buena prensa y oportunidades de participación en foros o conferencias especializadas.

- **Incentivos fiscales y privilegios administrativos:** Se explorará con las autoridades la posibilidad de que las empresas mediáticas consideren las actividades relacionadas con las alertas Amber como inversión en responsabilidad social, lo que en algunos casos podría traducirse en beneficios tributarios (deducciones o reconocimientos oficiales). Aunque no existe un régimen específico para medios en este contexto, se promoverá un diálogo con organismos regulatorios para premiar la colaboración voluntaria.

- **Capacitación y soporte técnico preferencial:** Como incentivo extra, los medios que se involucren recibirán capacitación gratuita en temas de género, derechos de la niñez y cobertura responsable, organizada por las ONGs y especialistas aliados. También se facilitará a sus equipos de comunicación material gráfico estandarizado (plantillas de alertas, infografías, manuales) y canales directos con la policía o autoridades, reduciendo costos operativos.

- **Visibilidad mediática:** Los medios colaboradores podrán destacar su adhesión en sus propios contenidos (spot de sensibilización, reportajes con voceros de Flora Tristán). Del mismo modo, las ONGs difundirán en sus plataformas (boletines, redes sociales) la lista de medios firmantes, resaltando su aporte al bien común.

Estos mecanismos motivacionales se basan en buenas prácticas de alianzas público-privadas: al darles beneficios simbólicos y formativos, se fomenta que los medios perciban la autogestión de las alertas como parte de su rol social, más allá de una obligación legal.

Validación técnica y social del protocolo e implementación escalonada

El protocolo se elaborará y validará en etapas para asegurar su calidad técnica, aceptación social y viabilidad práctica:

- **Revisión técnica:** Se someterá el borrador inicial a análisis legal y operativo. Expertos en derecho y seguridad (PNP, Ministerio Público) verificarán que el protocolo sea coherente con la Ley N° 29685 y su reglamento (DS 006-2018-IN), que establecen la Alerta de Emergencia por desaparición de niños, niñas y adolescentes y disponen que ésta "se difunde por entidades públicas y privadas". También se evaluará que incorpore estándares internacionales (por ejemplo, Convención sobre los Derechos del Niño) y criterios de protección de datos personales.

- **Validación social:** Paralelamente se realizará un proceso de consulta regional. Se organizarán mesas de diálogo con *grupos focales* de la comunidad (padres de familia, líderes indígenas, organizaciones de mujeres) en diversas zonas del país. Se expondrá el protocolo para recoger retroalimentación cultural y técnica, asegurando que responde a realidades urbanas y rurales. Este enfoque participativo permitirá ajustar el lenguaje y los compromisos a la diversidad sociocultural.

- **Firma pública y adhesión progresiva:** Una vez afinado el texto, se convocará un acto de lanzamiento nacional donde Flora Tristán, Amnistía y representantes del Estado presentarán oficialmente el protocolo. En ese evento se invitará a los medios a firmar un documento de adhesión voluntaria. Inicialmente, se impulsará un piloto en Lima y regiones urbanas clave (reclutando a los medios de mayor alcance) para

probar los procesos de difusión. Posteriormente se ampliará el llamado a medios regionales, radios comunitarias y plataformas digitales de todo el país, incorporando traducciones a lenguas originarias cuando proceda.

- **Implementación escalonada:** El despliegue se realizará por fases (por ejemplo, primero Lima, luego costa, sierra y selva) para gestionar mejor recursos y aprendizajes. Durante la fase piloto se evaluará la coordinación técnica (tiempos de respuesta, enlace con autoridades) y se resolverán obstáculos operativos. Después se adoptarán mejoras y se ampliará el protocolo a nivel nacional. Cada etapa contará con un pequeño comité de seguimiento (ONGs, autoridades, un representante de cada gremio de medios) que monitoree indicadores básicos: número de alertas transmitidas, cobertura efectuada y casos resueltos, con reporte semestral.

- **Actualización continua:** El protocolo incluirá cláusulas para su revisión periódica (al menos anual). Se convocará a los firmantes y nuevos actores a talleres de evaluación para incorporar lecciones aprendidas, avances tecnológicos (por ejemplo, uso de notificaciones móviles) o cambios legales. De esta manera, el documento se mantendrá vigente y mejorará su operatividad, alineándose con los lineamientos de interoperabilidad del sistema AMBER.

Estas etapas aseguran que el protocolo no sea un documento “de escritorio”, sino una herramienta *probada y mejorada* colaborativamente, con amplio respaldo social e institucional.

Borrador de Protocolo de Autorregulación para medios

A continuación, se presenta un esquema inicial del Protocolo de Autorregulación, redactado en lenguaje técnico claro y con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad:

Objetivos del protocolo

- Establecer compromisos voluntarios de medios de comunicación para difundir inmediata y eficazmente las alertas de desaparición de niñas, niños, adolescentes y mujeres, con el fin de movilizar a la sociedad en su búsqueda y recuperación. El protocolo busca operacionalizar el mandato legal de difundir la Alerta de Emergencia (según Ley 29685 y DS 006-2018-IN) por medios públicos y privados.

- Garantizar la protección de los derechos de las víctimas y sus familias durante la difusión: salvaguardando su dignidad, privacidad e integridad. Se prioriza el *interés superior del niño* y la protección de las mujeres en situación de riesgo[12].

- Unificar criterios y procedimientos para la emisión de las alertas en todos los medios, de manera coordinada y simultánea, de tal modo que se logre la máxima cobertura ciudadana.

- Fomentar la colaboración sostenida entre el sector público (autoridades policiales y de justicia) y privado (medios de comunicación), alineando esfuerzos con un enfoque de género e interculturalidad en todas las etapas.

Principios rectores

1. **Derecho a la información y enfoque en derechos humanos:** Respetar el derecho público de acceso a la información sobre desapariciones, siempre que se equilibre con la protección de la víctima. Se aplicará el principio constitucional e internacional del interés superior del menor lo cual implica tratar cada caso con prioridad absoluta, sin discriminación de género, etnia, idioma o condición social.

2. **No discriminación e interculturalidad:** Las alertas deben ser difundidas sin sesgos ni prejuicios. Se adaptarán los formatos (por ejemplo, mensajes en lenguas originarias o uso de medios comunitarios) para llegar a poblaciones indígenas y rurales, considerando sus particularidades culturales.

3. **Enfoque de género:** Se evitará cualquier lenguaje o imagen que revictimice a las mujeres desaparecidas. Cuando la desaparición tenga indicios de violencia de género, se comunicará con especial sensibilidad, promoviendo una visión igualitaria y respetuosa.

4. **Transparencia y veracidad:** Los medios se comprometen a difundir únicamente información oficial verificable emitida por autoridades competentes. Se garantiza la

[12] https://www.childprotectionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/Guide-for-Media-Practitioners-on-the-Reporting-and-Coverage-of-Cases-Involving-Children-.pdf#:~:text=with%20the%20provisions%20provided%20in,the%20laws

corrección de los datos (por ejemplo, descripción física o filiación) antes de la emisión[13].

5. **Interés público y cooperación:** El protocolo asume que la búsqueda de personas desaparecidas es un asunto de interés nacional. Por ello, los medios se obligan a colaborar voluntariamente, en concordancia con la Inter-American Convention on Enforced Disappearance, favoreciendo la agilidad en la comunicación (tal como sugiere la interoperabilidad de alertas).

6. **Autoregulación y autocuidado:** Aunque es voluntario, el protocolo requiere que los medios fortalezcan sus propias normas internas. Se promoverá la designación de un responsable institucional de la alerta AMBER, asegurando el cumplimiento de estos principios y la revisión periódica de las prácticas internas.

Compromisos mínimos de los medios adherentes

- **Prioridad en la difusión:** Difundirán de manera **urgente** toda Alerta AMBER oficial recibida, interrumpiendo su programación habitual si fuese necesario (por ejemplo, a través de boletines especiales en noticieros de alto rating, flashes en radio, banners en sitios web).

- **Gratuidad y accesibilidad:** La información de la alerta se transmitirá sin fines comerciales, en horarios de máxima audiencia y sin costo para los anunciantes durante su difusión. No se comercializará espacio con la alerta.

- **Formato estandarizado:** Publicarán la alerta siguiendo un formato común acordado: foto del desaparecido/a (con consentimiento familiar), descripción detallada (nombre, edad, rasgos físicos, ropa, últimas vestimentas, circunstancias del hecho) y contactos oficiales (líneas policiales o Unidad de Búsqueda). Se utilizará el mismo hashtag oficial (#AlertaAmberPerú) en redes sociales para homogeneizar la comunicación.

- **Verificación de la fuente:** Antes de difundir, cada medio confirmará con la autoridad que la Alerta Amber fue debidamente activada (por ejemplo, mediante comunicación oficial de la PNP). En caso de duda, contactará la Unidad Especializada del Ministerio

[13] Ver. "La Alerta AMBER. Guía de las mejores prácticas para radiodifusores y otros medios de comunicación". Departamento de Estado de los Estados Unidos. Abril 2005

del Interior. Este procedimiento garantiza que la información sea siempre “correcta y oportuna” como exige la guía de buenas prácticas.

- **Enfoque humanitario:** Los reportajes o menciones de la alerta se redactarán con lenguaje respetuoso. Se evitará especular (no se publicarán hipótesis sobre el paradero o responsabilidad) y no se revelarán datos sensibles innecesarios (como domicilio exacto o fotografías de familiares). Se resguardará la identidad de la víctima en la medida en que la situación lo permita.

- **Capacitación continua:** Se comprometen a capacitar periódicamente a sus equipos en tratamiento informativo de desapariciones, preferentemente con formación brindada por organismos de protección (Ministerio de la Mujer, Defensoría) o las ONGs impulsoras del protocolo.

- **Cobertura plural:** Difundirán igualitariamente alertas que involucren niñas, niños, adolescentes o mujeres de cualquier origen étnico o condición. En radios comunitarias o regionales se procurará traducir la alerta a la lengua local si el caso lo requiere.

- **Seguimiento de la alerta:** Una vez emitida, el medio hará seguimiento hasta la resolución del caso: informará sobre cancelaciones de la alerta (por reaparición o hallazgo) en sus plataformas, cerrando así el ciclo de comunicación.

Procedimientos para recepción, validación y difusión de alertas AMBER

1. **Recepción oficial de la alerta:** Las autoridades policiales (policía nacional u organismos competentes) activarán la Alerta Amber tras una denuncia que cumpla con los criterios legales (caso de desaparición en riesgo). Inmediatamente remitirán la alerta a través de canales oficiales (correo corporativo, sistemas de mensajería institucional, aplicación móvil de emergencias, etc.) a los medios firmantes. Cada medio designará un canal de recepción (p.ej. un correo electrónico único o un enlace de notificación) que estará activo 24/7 para recibir estos mensajes.

2. **Validación inmediata:** A la recepción de la alerta, el medio verificará la autenticidad consultando el protocolo interno acordado: confirmará el caso con la fuente oficial señalada (por ejemplo, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas) antes de publicar. Una vez confirmada la veracidad, la alerta pasará al área de difusión de urgencia.

3. **Activación de difusión simultánea:** Todos los medios adherentes interrumpirán sus emisiones regulares para dar paso a la alerta. En televisión y radio se transmitirán inmediatamente breves mensajes informativos de la alerta. En prensa o digital se publicará la noticia destacada en portada o página principal. En redes sociales institucionales se fijará el tuit/post de la alerta para máxima visibilidad. De este modo se cumple con difundir la Alerta AMBER "simultáneamente a través de múltiples canales".

4. **Prioridad en parrilla y multiplataforma:** Las alertas se colocarán en horarios de mayor audiencia ("prime time") y en la ubicación prominente de los medios digitales. Se solicitará que estaciones de radio consideren *cortes continuos* de señal en la zona geográfica pertinente (si disponen de capacidad técnica para alertas geofocalizadas). Los portales web habilitarán *banners* o notificaciones emergentes. Todos los medios incluirán en sus sitios web el enlace a la fuente oficial o sitio nacional de búsqueda de desaparecidos.

5. **Información coherente y completa:** El medio usará únicamente la información proporcionada oficialmente: nombre de la víctima, edad, fotografía, lugar de desaparición, características del vehículo (si aplica) y cualquier dato relevante. No filtrará ni modificará el contenido de la alerta. Para evitar confusiones, se notificará a la audiencia cómo y dónde comunicar cualquier pista (número de teléfono policial o línea de emergencia).

6. **Actualización constante:** Si la policía envía información nueva (p.ej. hallazgo de evidencia o declaración de la alerta como **Falsa Alarma**), los medios actualizarán inmediatamente el mensaje en todos sus canales y aclararán el estado del caso. Cuando la persona sea localizada sana y salva, se emitirá un mensaje de *cancelación* de la alerta.

7. **Registro de difusión:** Cada medio llevará un registro interno de sus emisiones de alerta (fecha, hora, medio, contenido divulgado). Este registro, revisado trimestralmente por el comité coordinador, servirá para monitorear el cumplimiento del protocolo.

Criterios de revisión periódica y actualización

- **Frecuencia de revisión:** El protocolo se evaluará oficialmente al menos una vez al año. Un grupo técnico (Flora Tristán, Amnistía, representantes mediáticos y autoridades) convocará reuniones de seguimiento para evaluar resultados y sugerir mejoras. En estas sesiones se analizarán estadísticas de alertas difundidas, tiempos de activación y casos resueltos, identificando vacíos o sobrecargas.

- **Aprendizaje y ajuste:** Con base en los indicadores recogidos y en experiencias reales, se propondrán revisiones al texto del protocolo. Se considerarán nuevos medios tecnológicos (por ejemplo, mensajería móvil masiva) o modificaciones legales. Cada cambio será sometido a consulta breve con los medios firmantes para asegurar viabilidad.

- **Participación ciudadana:** Se mantendrá abierto un canal (por ejemplo, una sección web) para recibir comentarios de la ciudadanía y ONG relacionadas con el protocolo. Las sugerencias relevantes se incorporarán en las actualizaciones siguientes, reforzando la transparencia y la legitimidad del acuerdo.

- **Actualización de capacitación:** Cada revisión del protocolo irá acompañada de capacitación o difusión de los cambios entre los medios. De esta forma se garantiza que los procedimientos se mantengan vigentes y adaptados a los nuevos retos.

En suma, esta propuesta metodológica y borrador de protocolo establecen un **marco operativo integral** que busca la firma voluntaria de los medios y su posterior implementación nacional escalonada, alineado con el enfoque de derechos, género e interculturalidad solicitado.

La combinación de incentivos motivacionales, validación social y compromisos claros fomentará una colaboración sostenida que permita amplificar masivamente las alertas AMBER cuando ocurra una desaparición en Perú.

6.3.2 Mecanismos de “inyección automática” en plataformas DOOH y redes sociales

Además de los medios tradicionales, existe un creciente ecosistema de pantallas digitales en espacios públicos (*Digital-Out-Of-Home*, DOOH) y las omnipresentes redes sociales. Se proponen dos iniciativas:

a) Alianza con empresas de publicidad exterior digital (que manejan paneles LED en calles, centros comerciales, paraderos de buses, etc.), para que integren un widget o feed que muestre las Alertas AMBER cuando se activen.

Por ejemplo, ClearChannel u otros proveedores podrían programar sus pantallas para que, al recibir la señal (vía API o incluso Twitter), alternen su publicidad con la foto de la persona desaparecida, durante X segundos cada minuto mientras la alerta esté vigente.

Esto se ha hecho en otros países con casos de niños secuestrados. Habría que trabajar la viabilidad técnica y quizás incentivos (exoneraciones tributarias a cambio de ese tiempo donado).

b) Colaboración con redes sociales (Meta, Google): Gestionar con Facebook la activación en Perú de su herramienta "*AMBER Alert*" que ya funciona en EEUU y otros 20 países, donde Facebook envía notificaciones a usuarios en la zona de la desaparición. Dado que Meta suele implementar esto gratis si el gobierno lo solicita formalmente y provee un punto de contacto, se debería enviar esa solicitud. Google, por su parte, puede mostrar alertas en las búsquedas y en Google Maps (ya lo hace con alertas de emergencia). Coordinar con Google para incluir a Perú en su programa *SOS Alerts* adaptado a desaparecidos. Esto implicará compartir con ellos las alertas en formato estandarizado (lo cual podría hacerse a través de un feed RSS o API pública).

   Conseguir esto significaría multiplicar el alcance: millones de personas en redes sociales verían la alerta en sus feeds. Dado que en el Perú la penetración de Facebook y WhatsApp es altísima, resulta un canal fundamental, especialmente para jóvenes (que consumen menos TV). Estas alianzas con big tech no requieren cambio legal, solo gestión y acuerdos (que el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional puede canalizar).

6.3.3 Difusión celular multicanal

Además del SISMATE (mensajes de difusión celda), es útil emplear SMS y apps de mensajería. Se propondrá a las operadoras móviles enviar un SMS masivo a sus clientes en el área de la desaparición con la alerta (eso mientras SISMATE se consolida).

Algunas operadoras podrían resistirse por costos, pero el OSIPTEL podría emitir una directiva especial –o incluir en contrato de concesión– que ante alertas Amber deben hacerlo (similar a mensajes de prueba de SISMATE).

Adicionalmente, explorar el uso de WhatsApp Business API para enviar la alerta a listas de difusión de usuarios suscritos, por ejemplo, a las municipalidades locales. Varias municipalidades tienen grupos de seguridad ciudadana en WhatsApp; se podría integrar la alerta ahí.

Todo esto complementa el cell broadcast, asegurando que, por un medio u otro, el mensaje llegue al bolsillo de las personas.

6.3.4 Participación de sociedad civil (amplificadores offline)

Finalmente, es crucial involucrar a la ciudadanía organizada. Se propone reactivar y aprovechar las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana en barrios y comunidades para que sean difusoras activas de las alertas en sus entornos.

Por ejemplo, cuando se active una alerta en un distrito, la municipalidad convoca a sus juntas vecinales (que suelen tener chats) y se les provee el afiche para que lo peguen en sus vecindarios, hablen con vecinos, etc. Esto es importante en zonas sin mucho acceso digital.

Asimismo, contar con Redes Comunitarias: voluntarios (estudiantes, colectivos feministas, scouts, etc.) que se ofrezcan para distribuir volantes, hacer perifoneo, organizar búsquedas en campo si es necesario.

En el caso Solsiret, por ejemplo, *"colectivos feministas generaron presión mediática constante"*, lo que fue clave. Institucionalizar esa energía sería muy útil: crear un programa "Voces por la Búsqueda" donde líderes comunitarios se inscriben para apoyar cuando haya una alerta en su zona. Incluso se podrían realizar simulacros y capacitaciones con estos grupos para que sepan qué hacer (no entorpecer investigaciones, etc., sino colaborar inteligentemente).

Este componente ciudadano no solo difunde, sino que puede ayudar en la búsqueda física (peinando zonas, buscando testigos). La policía debe verlos como aliados y no como entrometidos; por eso la articulación municipal es ideal para canalizar su participación.

6.3.5 Consideraciones especiales (idiomas y accesibilidad)

Como parte de este eje, se implementará la difusión en lenguas originarias cuando la alerta se refiera a una persona de comunidad indígena o en territorio con predominancia de lengua quechua, aymara, asháninka, etc. Esto siguiendo el enfoque intercultural ya previsto legalmente para Alerta AMBER.

Por tanto, los mensajes de radio y texto se traducirán breve y claramente (se puede tener frases preestablecidas en quechua: "Wawa chinkasqa [nombre]…").

Igualmente, asegurar que las imágenes difundidas incluyan alternativas para personas con discapacidad visual (descripción) o auditiva (subtítulos en TV). Estas medidas garantizan que ningún sector de la población quede fuera del circuito de información.

En resumen, este eje de difusión propone crear un **ecosistema de alertas multicanal**: TV, radio, prensa, internet, celulares, pantallas en calle, redes comunitarias, todos transmitiendo la misma señal de alerta sincronizadamente. Será un cambio cultural también: acostumbrar a la ciudadanía a prestar atención a estas alertas (así como se toma en serio un simulacro de sismo).

Los medios han manifestado su compromiso ético: *"la intención siempre va a ser ayudar a una persona en necesidad y respetar la dignidad humana, que es uno de nuestros principios"*. Aprovechemos esa disposición canalizándola en acuerdos formales. A mediano plazo, la idea

es que cada peruano sepa que, si suena una alerta Amber en la radio o llega al celular, debe estar atento porque una vida puede depender de ello.

Al profesionalizar y protocolizar la difusión, también evitaremos los riesgos que preocupan a los medios (por ejemplo, difundir información no verificada o exponerse a responsabilidad).

Todo será información oficial validada por la PNP, lo que brinda respaldo. En suma, pasaremos de la difusión residual actual –donde apenas se ven algunas fotos en la web– a una difusión masiva orquestada, donde literalmente *el país entero se entera y busca*.

6.4. Eje de sostenibilidad financiera

Para que las mejoras propuestas sean duraderas, se debe asegurar su sostenibilidad financiera y presupuestal. No basta con voluntades: se requieren recursos constantes y bien asignados. Las recomendaciones en este eje se orientan a institucionalizar el financiamiento, cerrar brechas logísticas y aprovechar posibles cooperaciones.

6.4.1 Creación de un clasificador de gasto específico “Búsqueda de Personas Desaparecidas”

Tal como se identificó en el capítulo IV, la ausencia de una categoría presupuestal propia diluye los fondos y hace opaco el seguimiento. Se propone que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a solicitud del Mininter y MIMP, cree un Clasificador de Gasto o una *Cuenta Presupuestal específica* para actividades de búsqueda de personas desaparecidas. Esto podría ser un “Producto” dentro de un PPR existente o un *Asignación Presupuestal Directa*.

Lo importante es que en el presupuesto nacional se pueda identificar claramente cuánto dinero se destina a: equipamiento de la División de Desaparecidos, campañas de alerta, desarrollo tecnológico de interoperabilidad, atención a familiares, etc.

En el corto plazo (próximo ejercicio presupuestal) se puede empezar etiquetando dentro del PPR 030 una línea para desapariciones, y dentro del PPR 1002 otra para mujeres desaparecidas. A mediano plazo, evaluar un PPR nuevo enfocado en personas desaparecidas, dado el volumen del problema (sería similar a como existe PPR para violencia, que es un tema transversal).

Esta recomendación fue destacada también en el informe de inversión: *“hallazgo crítico: inexistencia de un clasificador presupuestal específico para búsqueda de desaparecidos”*. Su implementación permitirá mayor transparencia y abogacía: sociedad civil podrá exigir aumento de ese rubro anualmente, y verificar ejecución.

6.4.2 Plan de Financiamiento Multianual

Elaborar un plan que proyecte las necesidades de recursos para implementar la propuesta y mantenerla. Incluye:

a) Inversión inicial en infraestructura tecnológica – servidores, desarrollo de software PIDE, mejoras a RENIPED – que podría financiarse con fondos del *Programa de*

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) u otra fuente de cooperación (vía un proyecto de asistencia técnica).

b) Recursos para capacitación y difusión – es necesario entrenar personal (policías, operadores) en los nuevos protocolos y realizar campañas públicas – esto se puede imputar a los presupuestos de capacitación del Mininter y MIMP, complementados con cooperación de ONGs especializadas.
c) Fortalecimiento de unidades especializadas: aquí se requiere un incremento sostenido de los gastos corrientes de la DIVIBPD y de las unidades de la PNP afines. El plan debe proponer aumentos graduales: por ejemplo, +20% de presupuesto a la DIVIBPD el primer año para contratar más investigadores y adquirir vehículos; +10% adicional el segundo año para equipamiento forense; etc. Lo mismo con la DIRCTPTIM y las AREINTRAP regionales (incrementar plazas en regiones críticas).
d) Mecanismos de financiamiento innovador: explorar si el fondo de seguridad ciudadana (Fonsecu) o el canon por multas puede destinar una parte a este rubro; también, incluir la atención de desapariciones dentro de los gastos elegibles de los gobiernos regionales y locales bajo sus planes de seguridad (muchos GORES manejan recursos de seguridad que podrían apoyar en impresiones de afiches, movilidad en búsquedas locales, etc., si se les orienta).

En esencia, se busca garantizar previsibilidad y sostenibilidad financiera. Actualmente, al no haber línea presupuestal, cada unidad pelea por recursos cada año. Con un plan, se institucionaliza el crecimiento.

6.4.3 Protección del componente operativo del gasto

Se recomienda también al MEF y sectores aplicar *"reglas de proporcionalidad"* en la asignación interna para que el aumento de salarios no siga desplazando el gasto en bienes y servicios indispensables. Es decir, si aumenta planilla, que también aumente logística. Esto implica una directiva interna en la PNP y MIMP: asegurar que cierta proporción mínima del presupuesto se destine a operaciones de búsqueda (viáticos, combustible, tecnología) y no todo a remuneraciones. Esto es difícil por la rigidez del gasto público, pero se puede intentar a nivel de compromisos de gestión.

Por ejemplo, la Policía podría comprometerse a destinar no menos del 5% de su Programa 030 a actividades de búsqueda. La idea es revertir la tendencia encontrada de "personal > operatividad", ya que sin movilidad ni herramientas, de nada sirve más personal.

6.4.4 Vigilancia ciudadana del presupuesto

Aprovechando el nuevo clasificador y la transparencia, se impulsará que organismos de sociedad civil (como el Centro Flora Tristán, Amnistía Internacional, etc.) establezcan un *Observatorio de Gasto en Personas Desaparecidas,* que monitoree trimestralmente la ejecución presupuestal de las entidades clave. Esto para ejercer presión y evitar subejecuciones o recortes silenciosos. Se alienta también a la Defensoría a incorporar este tema en sus reportes anuales. La participación ciudadana garantizará que el tema no se diluya una vez pasada la novedad, sino que permanezca en la agenda.

6.4.5 Cooperación internacional y alianzas público-privadas

Paralelamente, se gestionará apoyo de agencias internacionales. Por ejemplo, la OIM y UNODC han mostrado interés en apoyar a Perú en la lucha contra la trata y desapariciones; se puede canalizar fondos para capacitación en investigación de desapariciones, mejora de sistemas informáticos, etc. También la embajada de EE.UU. a través de INL podría donar equipamiento (como ha hecho con otras unidades policiales).

En cuanto a sector privado, si bien no se puede financiar seguridad pública con privados por conflicto de interés, sí se pueden recibir donaciones en especie: e.g., Meta podría donar créditos publicitarios para campañas de prevención, empresas de telecom podrían condonar el costo de SMS Amber como RSE, las compañías de publicidad exterior donar espacios gratuitos. Estas alianzas se formalizarán a través de convenios (por ejemplo, un MoU con SNRTV para compartir costos de producción de material audiovisual de alertas, etc.).

6.4.6 Cierre de brechas logísticas en DIVIBPD (División de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

De manera específica, el plan financiero deberá contemplar dotar a la División Desaparecidos PNP de:

a) Personal adicional especializado: al menos duplicar el número de investigadores en 2 años, incorporando preferentemente a agentes con formación en investigación criminal, análisis de datos y atención sensible a víctimas (muchos podrían venir de otras unidades con experiencia).
b) Capacitación continua: retomar cursos anuales de búsqueda de personas (no se hacen desde 2018); se puede invitar a expertos de países con buenas prácticas (España tiene unidades de desaparecidos muy preparadas, por ejemplo).
c) Movilidad e infraestructura: asignar vehículos dedicados para búsqueda (unidades móviles que puedan desplazarse a provincias cercanas para apoyar casos), drones o equipos de búsqueda terrestre (útiles en extravíos en zonas naturales), mejorar la oficina central con tecnología moderna (pantallas para ver CCTV de calles en vivo, software de análisis de patrones, etc.).
d) Soporte psicológico: contar con uno o dos psicólogos policiales integrados al equipo para atender a familiares durante la búsqueda (esto es vital para reducir la revictimización).

Todo lo anterior requiere financiamiento, pero, comparado con otros gastos estatales, es marginal. Podría reorientarse parte del presupuesto de seguridad ciudadana hacia estas acciones, que salvan vidas.

En conclusión, las medidas de sostenibilidad financiera pretenden asegurar que la propuesta no se quede en un piloto pasajero, sino que se convierta en una política pública permanente respaldada por recursos suficientes.

La inversión en proteger a las personas desaparecidas y brindar respuestas a sus familias es una obligación del Estado y debe reflejarse en sus cuentas fiscales. Como sintetizó el informe de presupuesto: actualmente la respuesta es *“dispersa y con menor disponibilidad real de*

recursos operativos", lo cual debe corregirse. Con un clasificador propio, plan multianual, y vigilancia social, se avanza hacia esa corrección.

Asimismo, la incorporación del componente presupuestal en la incidencia de sociedad civil –como estrategia de litigio y sensibilización– dará más herramientas para exigir cumplimiento.

Después de todo, cada desaparición no resuelta a tiempo conlleva también un alto costo social y económico (en recursos policiales prolongados, en impacto a la familia, etc.), por lo que invertir adecuadamente en la búsqueda temprana resulta costo-efectivo y éticamente ineludible.

Anexo 1. Reuniones y entrevistas realizadas

Para la elaboración de la presente propuesta se sostuvieron las siguientes reuniones y entrevistas con actores clave del Estado, la sociedad civil, la cooperación internacional y familiares de víctimas.

Panel multidisciplinario de especialistas

Realizado el viernes 28 de noviembre de 2025, de 9:30 a 12:00 horas, en modalidad híbrida. Participaron representantes de las siguientes instituciones:

- Entidades a cargo de la iniciativa: Amnistía Internacional Perú y Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- Organismos del Sistema de las Naciones Unidas: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Sociedad civil: VeneActiva, CHS Alternativo y Somos Amalia.
- Academia y especialistas: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y una especialista en gestión pública.

Entrevistas

- Dirección General contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV).
- Consejo de la Prensa Peruana.
- División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas (DIVIBPD) de la Policía Nacional del Perú.
- Dirección de Política Migratoria de la Superintendencia Nacional de Migraciones.
- Dirección General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa.
- Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CFORDES).
- Coordinación de Interoperabilidad de la Subsecretaría de Tecnologías y Seguridad Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Carlos Rodríguez, padre de Solsiret Rodríguez, víctima de desaparición y feminicidio.

Anexo 2. Propuesta técnica para la difusión celular multicanal de la Alerta AMBER

Este anexo desarrolla el detalle técnico de la propuesta del apartado 6.2.2. Debe leerse considerando que, como se explica en los apartados 5.2 y 6.2.2, el Decreto Legislativo N° 1603 y el Decreto Supremo N° 010-2024-IN eliminaron la habilitación normativa para el uso del SISMATE en la búsqueda de personas desaparecidas; por ello, los componentes que dependen del SISMATE requieren previamente restituir dicho mandato. Las estimaciones técnicas y presupuestales que se presentan son referenciales.

1. Resumen Ejecutivo y Alcance Estratégico

Este anexo desarrolla la propuesta técnica de difusión celular multicanal planteada en el apartado 6.2.2. Responde a la urgencia derivada de las más de 53,000 denuncias por desaparición registradas entre 2023 y octubre de 2025, de las cuales un porcentaje crítico corresponde a mujeres víctimas de violencia y a niñas, niños y adolescentes en situación de alto riesgo.

La propuesta técnica parte de una premisa operativa fundamental: la **"**Ventana Crítica de Localización". La evidencia criminológica y los estándares internacionales establecen que las probabilidades de encontrar con vida a una víctima de desaparición forzada, secuestro o trata de personas disminuyen exponencialmente después de las primeras horas. Actualmente, el sistema peruano opera bajo un modelo de difusión pasiva y manual, dependiente de la burocracia documental y la viralización orgánica en redes sociales, lo cual resulta insuficiente frente a la velocidad de desplazamiento de los perpetradores.

El objetivo de este protocolo es transformar el paradigma actual mediante la implementación de una Arquitectura de Difusión Híbrida. Esta arquitectura combina la potencia de la infraestructura de telecomunicaciones crítica del Estado (SISMATE - Cell Broadcast) con la capilaridad y riqueza multimedia de las plataformas de mensajería instantánea (WhatsApp Business API) y los servicios de mensajería corta (SMS) geolocalizados. Esta integración no requiere la adquisición de nueva infraestructura física masiva, sino la orquestación inteligente de activos existentes bajo un marco de gobernanza claro y protocolos de interoperabilidad definidos.

Una vez restituido el mandato de interoperabilidad entre el SISMATE y la búsqueda de personas desaparecidas, la implementación de este protocolo permitiría al Estado peruano dar pleno contenido al artículo 8.2 del Decreto Legislativo N° 1428, que dispone la difusión masiva de la Alerta AMBER por cualquier medio disponible, y ampliar el uso del SISMATE (Ley N° 30472) de la gestión de desastres a la protección de personas en riesgo. A través de la estandarización de procesos entre la Policía Nacional del Perú (PNP), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y los operadores de telecomunicaciones, se proyecta una reducción significativa en los tiempos de notificación a la ciudadanía, pasando de horas a minutos.

2. Marco Situacional: La Necesidad de la Automatización en la Búsqueda

2.1 Diagnóstico de la Capacidad de Respuesta Actual

El análisis de la situación actual revela una desconexión crítica entre la normativa garantista y la realidad operativa. A pesar de que la División de Investigación y Búsqueda de Personas

Desaparecidas (DIVIBPD) de la PNP opera 24/7, el mecanismo de difusión externa adolece de fricciones severas. La activación de una alerta implica, en la práctica, la generación de oficios y correos electrónicos dirigidos a medios de comunicación y entidades públicas, un proceso manual propenso a errores y demoras.

La estadística es contundente: solo en los primeros meses de 2024 se reportaron 2,695 mujeres desaparecidas. Sin embargo, la activación de la Alerta AMBER es estadísticamente baja en proporción al número de denuncias, y su difusión efectiva es limitada. Los testimonios recogidos de familiares indican que, ante la falta de una notificación masiva oficial, se ven obligados a "privatizar" la búsqueda, imprimiendo afiches y gestionando su propia difusión en redes sociales, lo que profundiza la inequidad en el acceso a la justicia.

2.2 Fundamentación Jurídica para el Uso de Telecomunicaciones

La viabilidad legal de utilizar la red celular para la búsqueda de personas se sustenta en los siguientes elementos del ordenamiento jurídico peruano:

1. Mandato de difusión masiva (artículo 8.2 del D.L. 1428, modificado por el D.L. 1603 y la Ley N° 32305): la Alerta AMBER debe difundirse de forma masiva por radio, televisión, publicidad exterior, páginas de internet o aplicativos y “cualquier otro medio disponible”. La telefonía móvil, con una penetración superior al 100% en el país, constituye el medio disponible más eficaz.
2. Habilitación del SISMATE (Ley N° 30472): el SISMATE fue concebido para la gestión de riesgos de desastres. El Decreto Legislativo N° 1428 incorporó en su ley de creación un mandato expreso de interoperabilidad con la búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad, pero esa disposición fue derogada por el Decreto Legislativo N° 1603, y el Decreto Supremo N° 010-2024-IN derogó la disposición reglamentaria sobre su uso. Por ello, la implementación de este protocolo requiere restituir dicho mandato en la Ley N° 30472 y adecuar el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428.
3. Obligación de colaboración de los operadores: los operadores de servicios públicos móviles tienen obligaciones de colaboración con la seguridad ciudadana y de transmisión de mensajes de emergencia, conforme a sus contratos de concesión y a la normativa de OSIPTEL.

3. Arquitectura Tecnológica del SISMATE para Seguridad Ciudadana

El desarrollo del acápite 6.2.2 requiere una comprensión profunda de la tecnología subyacente del SISMATE: el Cell Broadcast (Difusión Celular). A diferencia de los SMS tradicionales que funcionan "punto a punto" (requiriendo conocer el número del destinatario y saturando la red si se envían millones a la vez), el Cell Broadcast funciona "uno a muchos". El mensaje se inyecta en el canal de control de la celda (antena) y todos los dispositivos conectados a ella lo reciben simultáneamente.

3.1 Componentes del Sistema y Adaptación para Alerta AMBER

Para integrar la Alerta AMBER en el SISMATE, no se requiere construir una nueva red, sino habilitar un flujo lógico dentro de la arquitectura existente descrita en los documentos técnicos del MTC.

3.1.1 Entidad de Difusión de Celdas (CBE - Cell Broadcast Entity)

Actualmente, el INDECI actúa como la CBE principal, generando las alertas de sismos o tsunamis. Para la Alerta AMBER, se debe reconocer a la DIVIBPD de la PNP como una CBE autorizada.

- Implementación Técnica: Se propone el despliegue de una interfaz web segura (VPN gubernamental) conectada al servidor central del SISMATE. Esta interfaz permitirá a los oficiales de la PNP:
  - Ingresar el texto de la alerta.
  - Definir el "Polígono de Búsqueda" sobre un mapa GIS (Sistema de Información Geográfica).
  - Seleccionar el nivel de severidad y urgencia.

3.1.2 Centro de Difusión de Celdas (CBC - Cell Broadcast Center)

El CBC es el núcleo del sistema, ubicado en el Data Center del MTC/INDECI. Su función es recibir la solicitud de la CBE (PNP), validarla y formatearla para su envío a las redes de los operadores.

- Adaptación para AMBER: El CBC debe configurarse para aceptar un nuevo "Event Code" (Código de Evento). Actualmente, el sistema prioriza eventos geofísicos. Se debe programar el código CAE (Child Abduction Emergency) o un código nacional equivalente para que el sistema procese estas alertas con la prioridad adecuada, diferenciándolas de las pruebas o los sismos.

3.1.3 Interfaz con Operadores Móviles (Red de Acceso)

El SISMATE se conecta con los operadores de telefonía móvil que prestan servicio en el país.

- Canales de difusión (Message ID): el estándar internacional reserva canales específicos para diferentes tipos de alertas.
  - *Propuesta técnica:* asignar un canal exclusivo para “Seguridad / Alerta AMBER”. Esto es crucial para que los teléfonos puedan configurar un tono de notificación distinto al de la alarma sísmica, evitando el pánico en la población.

3.2 Protocolo de Mensajería: El Estándar CAP

La comunicación entre la PNP y el SISMATE debe utilizar el Common Alerting Protocol (CAP), un estándar XML internacional. La propuesta define los parámetros específicos que la PNP debe inyectar en el CAP para una Alerta AMBER:

Elemento CAP	Valor Propuesto	Justificación Técnica

Event (Evento)	"Alerta AMBER" / "Desaparición de Alto Riesgo"	Identificación clara para el ciudadano.
Urgency (Urgencia)	"Immediate" (Inmediata)	Requiere acción reactiva ciudadana (observación).
Severity (Severidad)	"Severe" (Severa)	Se reserva "Extreme" para amenazas masivas a la vida (tsunamis). "Severe" activa alertas sonoras pero permite diferenciación.
Certainty (Certeza)	"Observed" (Observada)	La desaparición es un hecho confirmado por la PNP, no una predicción (como en clima).
Area (Área)	Polígono Geoespacial (Coordenadas WGS84)	Define qué torres celulares emitirán el mensaje.

4. Protocolo Operativo: Activación de la Alerta SISMATE

La tecnología por sí sola es insuficiente sin un protocolo de decisión claro. Dado que el uso del SISMATE es un recurso excepcional, se establece un protocolo estricto para evitar la "fatiga de alerta" en la población.

4.1 Criterios de Elegibilidad (Filtro de Entrada)

No toda desaparición activará el SISMATE. Siguiendo las mejores prácticas internacionales (como las del Departamento de Justicia de EE.UU.) y el D.L. 1603, se establecen los siguientes criterios concurrentes :

1. Víctima Cualificada: La persona es menor de 18 años, o una mujer víctima de violencia con riesgo severo, o persona con discapacidad.
2. Riesgo Inminente: La PNP tiene motivos fundados para creer que la víctima está en peligro inminente de muerte o lesiones graves (ej. secuestro presenciado, antecedentes de violencia del sustractor).
3. Información Descriptiva: Existe información suficiente (placa del vehículo, descripción física distintiva, ropa) que, al ser difundida, permitiría al público identificar a la víctima o al sospechoso. Una alerta que solo diga "Niño desaparecido" sin más datos es inútil y contraproducente.
4. Jurisdicción Temporal: La desaparición ha ocurrido dentro de un marco temporal reciente que hace viable la intercepción en tránsito.

4.2 Flujo de Decisión y Ejecución (Minuto a Minuto)

Minuto 0-30: Recepción y Evaluación (PNP)

- La denuncia ingresa al sistema SIDPOL/RENIPED.
- El Comisario o jefe de DEPINCRI marca el caso como "Potencial AMBER".
- El Jefe de la DIVIBPD (o el oficial de guardia superior) revisa los criterios de elegibilidad.
- Decisión: Si cumple los criterios, autoriza la activación del SISMATE.

Minuto 30-40: Generación del Polígono y Mensaje

- El operador de la DIVIBPD accede a la consola CBE remota.
- Definición del Polígono: Basado en la teoría de movilidad. Si pasaron 2 horas, el radio de búsqueda se calcula según la velocidad probable de desplazamiento. Ej: "Lima Metropolitana + Salidas a Panamericana Norte/Sur hasta km 100".
- Redacción: Se utiliza una plantilla pre-aprobada para maximizar la claridad en el número limitado de caracteres permitido.
    - *Ejemplo:* "ALERTA AMBER: NIÑA MARIA (5), VESTIDO AZUL. RAPTADA EN SMP. AUTO TOYOTA NEGRO PLACA ABC-123. SI LO VE LLAME 114."

Minuto 40-45: Validación y Transmisión (INDECI/MTC)

- La solicitud llega al COEN. En una primera fase de implementación, el operador del COEN valida que la solicitud provenga de una fuente autenticada (PNP) y que el formato sea correcto.
- El COEN ejecuta la transmisión.
- El CBC procesa y distribuye a las celdas.

Minuto 45+: Recepción Ciudadana

- Los celulares en el polígono emiten la señal de alerta (sonido y vibración distintivos).
- El mensaje aparece como *Pop-Up* en pantalla, interrumpiendo otras actividades.

5. Metodología de Difusión Celular Multicanal (WhatsApp y Apps)

La limitación principal del SISMATE es la falta de imágenes. Para identificar a una persona, una fotografía es vital. Por ello, este protocolo integra la mensajería enriquecida a través de la API de WhatsApp Business.

5.1 Implementación de WhatsApp Business API para Gobierno

WhatsApp es la plataforma de comunicación dominante en el Perú. Su uso institucional requiere adherirse a políticas estrictas de Meta para entidades gubernamentales.

5.1.1 Configuración de la Cuenta Oficial (Green Tick)

El MININTER debe gestionar, a través de un Proveedor de Soluciones de Negocios (BSP - Business Solution Provider) autorizado (como Twilio, 360dialog, etc.), una cuenta oficial.

- Verificación: El proceso requiere enviar documentación que acredite al MININTER como entidad gubernamental. Meta prohíbe el uso de estas cuentas para campañas políticas o electorales, pero permite explícitamente su uso para "Servicios de Emergencia" y "Seguridad Pública".
- Categoría de Mensajes: Las alertas se clasificarán como mensajes de "Utility" (Utilidad) o "Authentication". Es fundamental evitar la categoría "Marketing" para no incurrir en

costos elevados ni violar las políticas de uso.

5.1.2 Gestión de Listas y Consentimiento (Opt-In)

La política de WhatsApp prohíbe el envío de mensajes a usuarios que no hayan dado su consentimiento previo (*Opt-In*). A diferencia del SISMATE, no se puede enviar un mensaje a "todos los usuarios de Perú" sin más.

- Estrategia de Captación:
  1. Campaña Nacional "Súmate a la Búsqueda": Invitar a la ciudadanía a agregar el número oficial a sus contactos y enviar un mensaje de "HOLA".
  2. Chatbot de Registro: Un bot automatizado preguntará al usuario su región o distrito de residencia.
  3. Segmentación: El sistema backend etiquetará al usuario (ej. User_ID: 51999999 -> Tag: Cusco).

5.1.3 Difusión de Alertas Multimedia

Cuando se activa una Alerta AMBER, el sistema "Alerta 360" (integrado con RENIPED) enviará una petición a la API de WhatsApp:

- Contenido: Plantilla aprobada que incluye:
  - Imagen: Fotografía de alta resolución de la víctima.
  - Texto: Detalles del sospechoso y circunstancias.
  - Ubicación: Mapa de la última ubicación conocida.
  - Botones Interactivos: "Tengo Información" (abre chat con operador) / "Llamar 114".
- Volumen y Tiers: Las cuentas de WhatsApp tienen límites de envío (Tiers). Una cuenta gubernamental verificada debe solicitar el acceso al Tier 4 (Envíos Ilimitados), demostrando la naturaleza crítica del servicio.

5.2 SMS Geolocalizados (Location-Based SMS)

Como respaldo para la población sin smartphones o sin datos móviles, se utilizará el SMS tradicional.

- Mecanismo LB-SMS: A diferencia del SMS comercial, el LB-SMS se envía a todos los dispositivos conectados a una celda específica (similar al Cell Broadcast pero usando el canal de señalización SMS).
- Regulación de Gratuidad: Se propone que OSIPTEL emita una resolución de Consejo Directivo que equipare las Alertas AMBER a los mensajes de emergencia en desastres, obligando a los operadores a bonificar estos envíos. Actualmente, la normativa ya contempla obligaciones de gratuidad en zonas de emergencia declarada; se debe extender este concepto a la "emergencia individual" de la desaparición.

6. Interoperabilidad y Flujo de Datos (El Modelo PIDE)

La eficacia de este sistema depende de la automatización. No puede haber un policía copiando y pegando datos de un sistema a otro.

6.1 Hub de Interoperabilidad "Alerta 360"

Se detalla la arquitectura del *middleware* que orquestará las comunicaciones, utilizando la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE).

Componentes del Hub:

1. Conector RENIPED (Input): Detecta cuando se crea un registro con flag de "Alto Riesgo".
2. Motor de Reglas: Evalúa la ubicación geográfica y determina qué canales activar (SISMATE Zona Norte vs. WhatsApp Nacional).
3. Adaptador CAP (Output SISMATE): Convierte los datos de la denuncia al formato XML CAP v1.2 requerido por el servidor de INDECI.
4. Adaptador API REST (Output WhatsApp): Conecta con el BSP de WhatsApp para disparar las plantillas multimedia.
5. Adaptador SMPP (Output SMS): Conecta con las pasarelas de SMS de los cuatro operadores móviles.

6.2 Seguridad de la Información

Dado que se manejan datos sensibles de menores y posibles datos de ubicación de ciudadanos (en el caso de reportes):

- Encriptación: Toda comunicación entre el Hub y los operadores/Meta debe ir cifrada (TLS 1.2+).
- Privacidad: En el caso de WhatsApp, los datos de los ciudadanos suscriptores (números de teléfono) deben estar resguardados en servidores gubernamentales seguros, cumpliendo la Ley de Protección de Datos Personales. Meta (WhatsApp) actúa como procesador de datos, pero la propiedad de la base de contactos es del Estado.

7. Gobernanza y Rol de los Actores Reguladores

La tecnología funciona sobre una base de reglas claras. Se definen las responsabilidades institucionales para asegurar la sostenibilidad del protocolo.

7.1 Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

Como ente rector de las comunicaciones, el MTC tiene roles indelegables:

- Homologación de equipos: debe fiscalizar que todos los celulares importados y comercializados en el Perú tengan activa por defecto la funcionalidad de Cell Broadcast, conforme a la normativa del SISMATE (D.S. N° 019-2016-MTC y modificatorias).
- Garantía de Servicio: Supervisar, a través de sus direcciones técnicas, que el CBC del SISMATE mantenga una disponibilidad operativa del 99.99%.

7.2 OSIPTEL (Organismo Supervisor)

El rol de OSIPTEL es garantizar que el sector privado cumpla sus obligaciones sin barreras económicas para el usuario o el Estado.

- Supervisión de Bloqueos: Asegurar que los operadores no filtren ni bloqueen las alertas AMBER, independientemente del plan tarifario o deuda del usuario. El Cell Broadcast es un servicio de red gratuito por diseño.
- Normativa de Gratuidad: Emitir las disposiciones necesarias para que el tráfico de datos generado por la recepción de alertas multimedia (WhatsApp) sea "Zero-Rated" (sin consumo de datos) en la medida de lo técnicamente posible, o al menos garantizar la gratuidad de los SMS de alerta.

7.3 Operadores de Telecomunicaciones

Su rol es operativo y de mantenimiento.

- Mantenimiento de Celdas: Asegurar que las radiobases en zonas rurales y urbanas tengan configurados correctamente los canales de difusión.
- Priorización de Tráfico: Configurar sus redes para que los mensajes provenientes del CBC SISMATE tengan prioridad absoluta sobre el tráfico comercial.

8. Presupuesto y Sostenibilidad Financiera

La implementación de este protocolo requiere recursos, aunque menores a los de infraestructura física. Se presenta una estructura de costos estimada para el Plan de Financiamiento Multianual propuesto en el acápite 6.4.

8.1 Clasificador de Gasto Específico

Se reitera la necesidad de crear una cadena funcional programática específica para "Búsqueda de Personas Desaparecidas". Dentro de esta, se deben asignar partidas para:

1. Gastos Operativos TIC: Pago mensual por el servicio de BSP de WhatsApp (costo por conversación iniciada por la empresa, si no se logra la exoneración total). Se estima un costo referencial de $0.03 - $0.05 USD por alerta entregada vía WhatsApp si no se aplica tarifa gubernamental.
2. Mantenimiento SISMATE: Aunque la infraestructura ya existe, se requiere presupuesto para las horas-hombre de operación 24/7 en el COEN y mantenimiento de servidores.

8.2 Plan de Inversión Inicial

Concepto	Estimación	Fuente Financiamiento Sugerida
Desarrollo de Interfaz CBE para PNP	S/ 150,000	Mininter (Recursos Ordinarios) / Cooperación Internacional
Integración Middleware "Alerta 360"	S/ 200,000	PCM / Secretaría de Gobierno Digital
Setup Inicial WhatsApp API (BSP)	S/ 20,000	Mininter
Campaña Nacional de Difusión (Opt-In)	S/ 500,000	MTC / MIMP (Publicidad Estatal)
Capacitación Operadores PNP/INDECI	S/ 50,000	Cooperación Técnica (OIM/Embajadas)

9. Conclusiones y Hoja de Ruta de Implementación

El presente protocolo muestra que la difusión celular multicanal es una medida técnicamente viable y socialmente urgente, cuya implementación requiere restituir el respaldo normativo para el uso del SISMATE en la búsqueda de personas desaparecidas. Su infraestructura, hoy restringida a la gestión de desastres, representa un activo que podría salvar vidas.

La integración de WhatsApp Business API añade la capa de "inteligencia visual" necesaria para la identificación de personas, complementando la inmediatez del Cell Broadcast. Sin embargo, el éxito de esta propuesta no radica en el software, sino en la gobernanza. Se requiere una decisión política firme para que INDECI abra las puertas del SISMATE a la PNP, y para que el MTC y OSIPTEL ejerzan su autoridad regulatoria sobre los operadores para garantizar la transmisión gratuita y prioritaria de las alertas.

Pasos inmediatos (hoja de ruta), una vez restituido el mandato normativo:

1. Mes 1: Firma de Convenio Tripartito MININTER-MTC-INDECI para el uso compartido del SISMATE y aprobación del protocolo de mensajes (Event Code CAE).
2. Mes 2: Desarrollo y despliegue de la consola CBE en la DIVIBPD y pruebas de conexión con el CBC.
3. Mes 3: Contratación del BSP para WhatsApp API y lanzamiento de la cuenta oficial verificada.
4. Mes 4: Marcha blanca (Simulacro) en una región piloto (ej. Cusco o Arequipa).
5. Mes 6: Operación nacional plena.

La tecnología está lista. Es deber del Estado activarla para que ninguna familia peruana tenga que buscarla sola.

Tablas de Datos y Especificaciones Técnicas

Tabla A.1: Comparativa técnica de canales de difusión

Característica	SISMATE (Cell Broadcast)	WhatsApp Business API	SMS Geolocalizado (LB-SMS)
Tecnología Base	Canal de Control 3GPP	Datos IP (Internet)	Señalización GSM
Alcance	Todos los móviles en cobertura	Usuarios Suscritos (Opt-in)	Todos los móviles en celdas
Dependencia de Datos	No requiere saldo/datos	Requiere plan de datos/WiFi	No requiere saldo
Multimedia	No (Solo Texto)	Sí (Foto, Video, Mapa)	No (Texto + Link)

Velocidad de Entrega	Inmediata (<10 seg)	Alta (Variable por red)	Media (Posible encolamiento)
Costo Operativo	Mantenimiento Fijo	Variable (por mensaje)	Negociable (Regulación)
Intrusividad	Alta (Pop-up + Sonido)	Media (Notificación)	Baja (Buzón de entrada)

Tabla A.2: Matriz de roles y responsabilidades (RACI) para la activación del SISMATE

Actividad	PNP (DIVIBPD)	INDECI (COEN)	MTC	Operadores
Evaluar Riesgo y Decidir Activación	R / A	I	I	I
Definir Polígono y Mensaje	R	C	I	I
Validar Formato y Transmitir	I	R	I	I
Emitir Señal en Celdas	I	I	I	R
Supervisar Cumplimiento Técnico	I	C	A	I

Leyenda: R = Responsable (Ejecuta), A = Accountable (Aprueba/Rinde cuentas), C = Consultado, I = Informado.