



Sistemas de búsqueda de personas desaparecidas: Chile, España y alerta AMBER

Con información sobre número de casos y proyecto de ley sobre la materia

Autor

Matías Meza-Lopehandía
Tel.: (56) 32 226 3160

Guillermo Fernández
Tel.: (56) 32 226 3189

Equipo de Trabajo
Rodrigo Figueroa
Carolina Reyes

Nº SUP: 116109 y 116292

Resumen

Ni Chile ni España cuentan con procedimientos establecidos por ley para regular la intervención institucional frente a denuncias de presunta desgracia. Sin embargo, ambos países cuentan con protocolos de intervención policial, aunque con distintos niveles de coordinación.

En Chile, la Policía de Investigaciones cuenta con una brigada especializada que recibe denuncias, y cumple las órdenes de investigar. Además, existe un protocolo para las primeras diligencias y un sistema informático de gestión de policial que genera una alerta a todas las reparticiones de la PDI. Carabineros también recibe denuncias, realiza diligencias iniciales e informa al Ministerio Público. Además, cuenta con una Sección de Encargo de Personas y con una base de datos nacional en línea.

En España existe un sistema nacional de alertas en línea, una base de datos para comparar antecedentes de personas desaparecidas con los de los fallecidos sin identificar, una coordinación nacional y un Centro Nacional de Desaparecidos que coordina la política nacional sobre la materia. Además, cuenta con sistemas diferenciados según la gravedad del caso, un sistema de alerta especial para personas menores de edad desaparecidas y una base de datos genéticos de cadáveres no identificados y familiares de personas desaparecidas.

La Alerta AMBER es un sistema de alertas por distintos medios que busca comprometer al público en la búsqueda de niños perdidos, especialmente en las primeras horas de su desaparición. Tiene su origen en Estados Unidos y ha sido adoptado por distintos países, incluyendo varios de Europa.

Introducción

A solicitud de los requirentes, se explora el modo en que el ordenamiento jurídico chileno procesa el desaparecimiento de personas. Lo mismo se hace respecto de España.

Adicionalmente, se incluyen dos anexos, conforme al interés de los solicitantes. El primero muestra los casos de presunta desgracia infantil procesadas por Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y los tribunales de justicia desde el año 2004 al 2016. El segundo anexo presenta las iniciativas legales actualmente en tramitación o archivo en el Congreso Nacional que buscan regular la materia.

El presente trabajo actualiza y complementa un informe anterior de la BCN¹.

I. Procedimiento de búsqueda de personas en Chile

El ordenamiento jurídico chileno no contiene una definición legal de “persona desaparecida”. Sin embargo, en la práctica se utiliza la figura de “presunta desgracia” para referirse a las denuncias que terceras personas hacen respecto de familiares o personas cercanas que se han perdido o extraviado, y respecto de los cuales se cree, podría haberles ocurrido una desgracia². En otras palabras, se trata de una calificación provisional realizada por los operadores del sistema en relación con la desaparición de personas.

Actualmente no existe un procedimiento establecido por ley para regular la intervención institucional en estas situaciones. Sin embargo, distintas instituciones tienen protocolos y cuentan con unidades especializadas para colaborar en la ubicación de estas personas.

En términos generales, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), ofrece información en su página web institucional sobre qué hacer en caso de desaparición de un familiar o amigo³. Al respecto, señala que, antes de hacer una denuncia, se realicen averiguaciones con el entorno cercano del presunto desaparecido. Particularmente se propone contactar a los familiares y amigos más cercanos para obtener información reciente y concurrir a los lugares que la persona buscada suele frecuentar.

El mismo sitio web señala que la denuncia por presunta desgracia puede realizarse en forma presencial ante cualquier unidad policial de Carabineros de Chile, en la Brigada de Ubicación de Personas Metropolitana de la PDI (BRIUP), en el Ministerio Público, o ante Tribunales de Justicia. Asimismo, se puede realizar la denuncia telefónicamente al 134 de la PDI⁴.

Al momento de hacer la denuncia, es necesario entregar el nombre de la persona y la hora y lugar donde se la vio por última vez, y toda información adicional que sea útil a la búsqueda, como las características físicas distintivas de la persona desaparecida, sus vestimentas, condiciones médicas, fotografías, listas de amigos o teléfono celular.

¹ BCN, 2015.

² PDI, s.f.

³ PDI, 2015.

⁴ PDI, s.f.

Cabe tener presente que no existe un tiempo mínimo de desaparición para poder realizar la denuncia⁵.

1. Brigada de Ubicación de Personas Metropolitana (PDI)

La Brigada de Ubicación de Personas Metropolitana (BRIUP) se dedica a la ubicación de personas. Esta unidad dependía de la Jefatura Nacional de Ubicación de Personas, pero ésta fue suprimida en 2015. Actualmente, la Brigada depende de la Jefatura Nacional de Delitos Contra los Derechos Humanos y las Personas⁶, y "se encarga de cumplir las órdenes de Investigar por Presunta Desgracia, emanadas del Ministerio Público o Tribunales competentes del país y acoger las denuncias por los mismos hechos"⁷. Asimismo, la BRIUP procede a realizar las primeras diligencias, de conformidad al protocolo de actuación respectivo⁸, para luego entregar a la Fiscalía la información recabada, si corresponde⁹.

Conforme a este protocolo, al recibir una denuncia, debe llenarse un formulario con la información relativa al caso, incluyendo las características y rutinas del desaparecido, entre otros antecedentes¹⁰. Luego se procede a realizar las diligencias rápidas, adecuadas a las características propias del caso¹¹. Asimismo, se informa a la brevedad al Ministerio Público (MP), enviando formalmente los antecedentes dentro de las siguientes 24 horas. Normalmente, el MP despacha una orden de investigar a la propia BRIUP.

La BRIUP cuenta con un sistema informático de gestión policial, al cual se ingresa el encargo de búsqueda de la persona, lo que advierte del caso a todas las reparticiones de la PDI, incluyendo Policía Internacional. Asimismo, de acuerdo a las características y urgencia del caso, la BRIUP puede publicar el encargo en las redes sociales a través de sus cuentas institucionales (*Twitter* y *Facebook*), y en una [sección especial](#) de su página web¹².

Según información de prensa, la PDI lanzó en abril del presente año una aplicación telefónica que permite masificar el acceso a la base de datos de personas desaparecidas, la cual genera una imagen 3D, que permite conocer detalles como altura y contextura física con mayor precisión que los tradicionales afiches¹³.

A partir de los resultados de las diligencias, se califican los casos en tres categorías de acuerdo a su complejidad.

Los casos de baja complejidad, son aquellos que se resuelven con las primeras averiguaciones. Los de media complejidad, son aquellos en que existen evidencia que apunta a que la persona está viva, pero que voluntariamente quiere permanecer desvinculada de su entorno. Estos casos se cierran

⁵ Urbina, 2018.

⁶ PDI, 2007a y 2007b

⁷ PDI, s.f.

⁸ Comunicación telefónica del autor con el Comisario S. Flores de la BRIUP (2015, octubre 22).

⁹ Urbina, 2018.

¹⁰ Comunicación con Comisario S. Flores y comunicación telefónica del autor con el Sub.Comisario Julio Vásquez de la BRIUP de la PDI (2015, octubre 28).

¹¹ Así, por ejemplo, si la persona desaparecida padece de adicción a las drogas, se procede a contactar a Carabineros para verificar si ha sido detenido.

¹² Vásquez, 2015.

¹³ AN. Ahroa Noticias, 2018.

cuando se cuenta con al menos dos indicios que corroboren que la persona está viviendo libremente en otro lugar (por ejemplo, controles médicos de mujer embarazada).

Los casos de alta complejidad son aquellos que no arrojan resultados después de agotado el protocolo de búsqueda. En estos se presume la existencia de un delito y se continúa con la investigación.

2. Servicio Médico Legal (SML)

El SML depende del Ministerio de Justicia, y tiene por objeto principal asesorar al Ministerio Público y a los Tribunales de Justicia en materias médico-legales¹⁴.

En relación con casos de presunta desgracia, el SML recibe denuncias sobre personas desaparecidas presuntamente fallecidas, para cotejar sus antecedentes con los que se mantienen en la institución¹⁵. Para ello, se requiere indicar la fecha y lugar de la desaparición, el número de identificación nacional de la persona desaparecida, sus nombres y apellidos, fotografías y cualquier antecedente que permita la comparación, como tatuajes, radiografías, entre otros. Luego, se contrastan los datos aportados con el registro de personas fallecidas, identificadas y no identificadas. Si hay alguna coincidencia, se verifica científicamente y se comunica a los denunciantes. Cabe tener presente que la propia página web del Servicio recuerda que carece de atribuciones para buscar a los familiares de los fallecidos no reclamados¹⁶.

3. Carabineros de Chile

De acuerdo a la información recabada, frente a una presunta desgracia, cualquier persona puede presentarse en la Unidad de Carabineros más cercana a su domicilio a realizar la denuncia. Ahí, se le solicitan todos los antecedentes pertinentes, como datos de identificación, último lugar y hora donde se vio a la persona, características físicas, ropa, número de teléfono, entre otras¹⁷.

A partir de esa información, el funcionario policial a cargo, contacta a diversas entidades para verificar si hay antecedentes que conduzcan a la ubicación de la persona buscada. Entre ellos están los hospitales, bomberos, la Central de Comunicaciones de Carabineros de Chile, CENCO (para verificar si ha sido objeto de algún control policial), PDI y SML. Concluida esta etapa, se envía la información recogida a la Fiscalía, que conforme a los antecedentes, puede emitir una orden de búsqueda¹⁸.

El 29 de julio de 2002, mediante Orden General N° 1483, la Dirección General de Carabineros creó la Sección de Encargos de Personas (SEP), con el objetivo de coordinar y agilizar la búsqueda de personas desaparecidas¹⁹. Ese mismo año, se creó una base de datos en línea, donde se procesan las denuncias recibidas en todas las unidades policiales del país²⁰.

¹⁴ Arts. 1 y 2 [Decreto con Fuerza de Ley 196 de 1960](#).

¹⁵ SML, s.f.

¹⁶ SML, s.f.

¹⁷ Entrevista del autor con el teniente de carabineros Hernández (guardia del Congreso Nacional).

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Proyecto de Ley [boletín N° 6182-07](#).

²⁰ Ídem.

II. Procedimiento de búsqueda de personas en España

Al igual que en Chile, el ordenamiento jurídico español carece de una definición legal de persona desaparecida²¹. Por otro lado, la “desaparición de personas sin causa aparente” no constituye por sí misma un delito²², sin perjuicio de que pueda ser consecuencia de uno (ej. secuestro), y de que en ámbito civil pueda tener efectos jurídicos (muerte presunta).

La Unión Europea cuenta con una recomendación que contiene los principios relativos a personas perdidas y la presunción de muerte. Este instrumento define el concepto de “persona perdida” como aquella cuya existencia se ha vuelto incierta, porque ha desaparecido sin dejar huellas y no existe certeza sobre si se encuentra viva o muerta²³.

1. Procedimiento

La actuación de la policía se rige por la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad [1/2009](#), la cual regula el procedimiento a seguir ante desapariciones de menores de edad y otras consideradas en la misma directiva como “de alto riesgo”²⁴. Esta normativa ha sido complementada por la norma técnica de funcionamiento [14/2009](#) sobre actuación de la Guardia Civil, y la instrucción técnica 13/2010, que regula la actuación de las unidades de investigación de policía judicial.

De acuerdo a lo señalado por el Comandante de la Unidad Técnica de la Policía Judicial de la Guardia Civil ante la Comisión Especial del Senado para el estudio de la problemática de las personas desaparecidas sin causa aparente, creada en 2013, “[t]odas estas instrucciones fijan protocolos que se basan en la idea de que las actuaciones desarrolladas en las primeras horas de la desaparición son cruciales para el trabajo policial e incrementan la eficacia de las investigaciones”²⁵.

La Instrucción 1/2009 establece que las unidades policiales que reciban una denuncia de desaparición deben aplicar inmediatamente el “Modelo de Denuncia por Persona Desaparecida”, el cual es firmado y enviado a la Autoridad judicial que corresponda²⁶. En primer lugar se incorporaran los antecedentes a la Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN), la cual alerta a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y se incluye la información en el Sistema de Información de Schengen (SIS). Esto último no produce una alerta automática a las fuerzas policiales del espacio Schengen²⁷, pero sí genera una alerta en caso de que éstas ingresen el número de pasaporte de la persona desaparecida en el marco de un control de identidad²⁸.

La denuncia debe ser incorporada sin más trámite en la Base de Datos de Personas Desaparecidas y Restos Humanos sin Identificar (PDyRH)²⁹, el que coteja los datos de la persona desaparecida (*ante*

²¹ Ministerio del Interior, 2017b.

²² BOCG, 2013

²³ Council of Europe, 2009:9.

²⁴ Ministerio del Interior, 2017b.

²⁵ BOCG, 2013: 95.

²⁶ Instrucción segunda.

²⁷ El Espacio Schengen es el área de los países de la Comunidad Europea que han abolido los controles fronterizos entre sí.

²⁸ Ministerio del Interior, 2017b.

²⁹ Esta base de datos fue creada en 2010 (Ministerio del Interior, 2017b). De acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Justicia ante el Senado de las Cortes Generales, esta base de datos es administrada por el

mortem) con los de los cadáveres no identificados (*post mortem*)³⁰. Si hubiere coincidencia, se genera una alerta automática que es enviada a la unidad de policía competente. Además, el sistema funciona a la inversa, pues emite una alerta si se produce el alta de un expediente *post mortem*, y además permite un seguimiento efectivo e individualizado de cada caso³¹. El sistema cuenta con un protocolo de alertas periódicas programadas, que informan o solicitan información de manera de aumentar la eficacia policial.

Ahora bien, en la práctica, las denuncias se ingresan al PDyRH sólo si tras las primeras diligencias no hay resultados positivos, pues la digitalización de la información requiere tiempo, y se priorizan dichas actuaciones por sobre las de mediano y largo plazo³².

A continuación la unidad policial que recibió la denuncia, debe establecer, *prima facie*, la calificación del caso. Esto es, si se trata o no de una desaparición de “alto riesgo”. Son consideradas como tales: (i) las que involucren a menores de edad, salvo los casos en que sea evidente que se trata de una desaparición voluntaria (ej. evasión de centro acogida); (ii) la que aparezca como una desaparición forzada o exista riesgo para la vida o integridad del desaparecido; y (iii) cualquier otra que requiera dicha calificación en atención a la circunstancias del caso, particularmente en aquellos en que pueda constituir un peligro para terceros, o el extraviado padezca de alguna desventaja física o mental³³. La unidad policial receptora de la denuncia, debe derivar en forma inmediata a la Unidad Central de Policía Judicial competente, para que ésta ratifique la calificación que se ha hecho de la denuncia (de alto riesgo o no)³⁴. Además, debe alertar al Centro Permanente de Información y Coordinación (CEPIC) de la Secretaría de Estado de Seguridad y a la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente³⁵.

Casos de Alto Riesgo

Los casos catalogados como de alto riesgo tienen un procedimiento especial que contempla una serie de gestiones que deben verificarse a la brevedad.³⁶

En primer lugar, la Unidad de Policía Científica o Criminalística que corresponda, comienza la investigación con una inspección ocular del lugar donde la persona fue vista por última vez y elabora un informe sobre la persona desaparecida. Además remite a INTERPOL el Formulario Internacional de Obtención de Datos sobre Persona Desaparecida.

Luego se alerta a las unidades centrales de cada cuerpo policial, y al Centro Permanente de Información y Coordinación, que la comunica a todas las entidades pertinentes (ej., policía aduanera).

Ministerio del Interior (BOCG, 2013).

³⁰ Instrucción tercera.

³¹ Ministerio del Interior, 2017b..

³² Ministerio del Interior, 2017b.

³³ Instrucción cuarta.

³⁴ Instrucción quinta.

³⁵ Ministerio del Interior, 2017b.

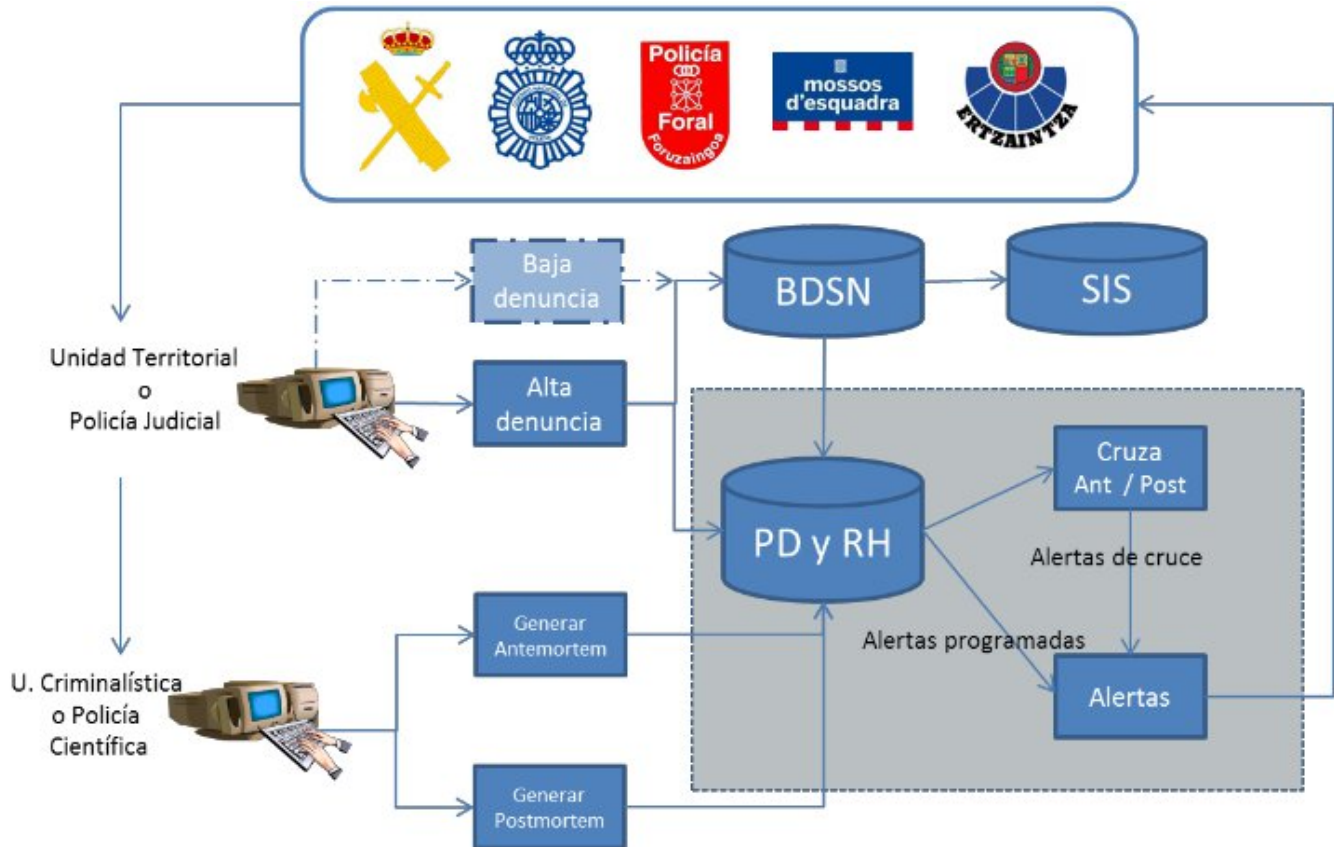
³⁶ Instrucción sexta.

A continuación se evalúa tomar medidas como emitir alerta internacional, crear una Célula de Seguimiento, esto es, un grupo operativo especial a cargo de la investigación, o activar el Sistema de Alerta por Desaparición de Alto Riesgo (SADAR).

Por su parte, la Unidad de Policía Judicial que esté a cargo de la investigación, chequea las bases e datos y registro públicos y contacta a la familia para obtener más información.

Si la persona es hallada, se da noticia al denunciante, y se registra en la base datos.

Ilustración N° 1. Procedimiento de actuación ante desapariciones.



Fuente: Informe de Personas Desaparecidas³⁷

2. Sistemas de Alerta

2.1. Sistema de Alerta por Desaparición de Alto Riesgo (SADAR)

³⁷ Ministerio del Interior, 2017b,

Se trata de un mecanismo multiplataforma para la difusión de avisos y peticiones urgentes de colaboración de la población en la ubicación de una persona desaparecida, y su extensión a plataformas análogas de carácter internacional. El sistema incluye medios de comunicación social, plataformas tecnológicas, organizaciones sociales con capacidad de transmitir mensajes a la sociedad y convenios que lo hagan posible³⁸.

2.2. Línea telefónica para niños desaparecidos

En el caso de los niños desaparecidos, existe una línea telefónica (teléfono 116000) para hacer denuncias o entregar información respecto de esos casos, la cual es gestionada por Fundación ANAR³⁹. La llamada se traslada a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, para seguir los protocolos establecidos⁴⁰.

2.3. Sistema de alerta temprana por desaparición de menores (Alerta – Menor Desaparecido)

Mediante la Instrucción N.º 14/2014 de la secretaría de Estado de Seguridad, que busca dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, del año 2008, se creó la Alerta – Menor Desaparecido (AMD).

Conforme a ésta, el Jefe de la Unidad de Policía Judicial responsable, puede activar este procedimiento, en interés del menor y la investigación⁴¹. En ese caso, se envía la información a la Unidad Central de Policía Judicial, quien remite los antecedentes al CEPIC de la Secretaría de Estado de Seguridad. Quien decide la distribución de la AMD es el Director del Gabinete de Coordinación y Estudios de dicha Secretaría, la cual es responsable de la administración del sistema. La difusión se hace a través de entidades públicas o privadas en Convenio de Colaboración, a los Cuerpos de Seguridad, la división de Cooperación Internacional del Cuerpo Nacional de Policía, y sistemas análogos de alcance internacional.

Hacia 2017, existían convenios con 12 onanismos y entidades colaboradoras para la "transmisión de mensajes a la sociedad para la emisión de alertas o avisos con el fin de recabar la colaboración de la población en los casos de desapariciones de menores de edad"⁴².

3. Identificación genética: Programa Fénix

³⁸ Instrucción décima.

³⁹ Minsiterio del Interior, 2017b,

⁴⁰ Instrucción undécima.

⁴¹ Instrucción primera.

⁴² Se trata de Fundación ANAR; FAPE; ADIF; RENFE; Metro de Madrid; Libertad Digital S.A.; Libertad Digital ;Televisión S.A.; Tuenti; Telefónica España; La Vanguardia. (Ministerio del Interior 2017b:12).

RTVE

Fundación Alia2.

El Programa Fénix, administrado por el Ministerio del Interior, es una base de datos que contiene la información genética (ADN) de todos los cadáveres no identificados y una base voluntaria de ADN de familiares genéticamente relacionados con las personas desaparecidas⁴³.

4. Coordinación del sistema

Cada Cuerpo Policial cuenta con una unidad coordinadora del control y seguimiento de las investigaciones por desapariciones a nivel nacional y provincial. Dicha repartición está encargada de coordinar los dispositivos de búsqueda, establecer enlaces con otros cuerpos policiales, y vigilar el cumplimiento de los protocolos⁴⁴.

5. Centro Nacional de Desaparecidos

En 2017, el Ministerio del Interior de España anunció la creación de un Centro Nacional de Desaparecidos, que sería "el órgano responsable del control, gestión operativa y de calidad de la base nacional de Personas Desaparecidas y Restos Humanos sin Identificar"⁴⁵. Entre sus funciones estaría la de coordinar la labor entre las fuerzas de seguridad y las organizaciones de la sociedad civil, elaborar y difundir estadísticas, evaluar el cumplimiento de protocolos y realizar propuestas en el ámbito legislativo⁴⁶.

Esta instancia entró en funcionamiento en febrero de 2018, y ha sido criticado por su falta de presupuesto propio.⁴⁷

II. Sistema de notificación de menores de edad desaparecidos Alerta AMBER

La denominada "Alerta AMBER" es un sistema de notificaciones tempranas de personas menores de edad desaparecidas, que permite desplegar acciones coordinadas e inmediatas en la localización y recuperación de niños y adolescentes perdidos o secuestrados⁴⁸.

El objetivo es dar con el paradero del menor presumiblemente secuestrado con la mayor celeridad posible; esto en el entendido de que las primeras horas de búsqueda son vitales para el éxito de los operativos.

Por ello, una vez que se autoriza la activación del procedimiento, se implementa un sistema intensivo de búsqueda que implica la coordinación de diversas agencias estatales, a las que se unen organizaciones no gubernamentales afines a la temática. Dentro de estas acciones se encuentra la emisión de la "Alerta AMBER", la cual es difundida a través de diversos medios.

⁴³ BOCG, 2013

⁴⁴ Ministerio del Interior, 2017a.

⁴⁵ Ministerio del Interior, 2017a.

⁴⁶ Ministerio del Interior, 2017a.

⁴⁷ López-Fonseca, 2018

⁴⁸ National Center for Missing & Exploited Children, 2014

1. Origen

En algunos países como Canadá y Estados Unidos, los sistemas de alerta operan hace décadas, utilizando en sus inicios medios tradicionales de información masiva como la radio y la televisión, para luego ir incorporando nuevas tecnologías como internet, hasta llegar a los avisos personalizados vía telefonía celular⁴⁹.

El sistema "Alerta AMBER" de búsqueda de personas desaparecidas funciona de manera similar a los sistemas de alerta de desastres naturales, incorporando avisos personalizados a través de medios tecnificados como la telefonía celular, avisos en carreteras, entre otros. Fue adoptado originalmente a nivel nacional Estados Unidos de América en 2003⁵⁰, para luego ser adoptado en distintos países, incluyendo 17 en Europa⁵¹.

2. Funcionamiento

2.1. Activación

Recibida una denuncia de desaparición o sustracción de un niño, niña o adolescente, las policías evalúan con base en estrictos protocolos, la real oportunidad de emitir la alerta, iniciando de este modo el procedimiento especial de búsqueda⁵².

Cumplidos los requisitos establecidos en los protocolos, y por tanto confirmada la procedencia de la activación de la alarma, se envía por distintos medios, información lo más detalladamente posible del niño desaparecido y de su eventual secuestrador.

En términos generales, los ciudadanos son alertados por medios de comunicación como televisión, radio y portales de Internet; mensajes directos y personalizados a través de correos electrónicos, y mensajes de texto u otras tecnologías asociadas al uso de la telefonía móvil. También es usual que los prestadores de servicios de transporte se hagan parte de la alerta, así como los concesionarios de autopistas por medio de pantallas electrónicas que usualmente se orientan a informar sobre el tráfico en dichas rutas. También se hacen parte los agentes de publicidad a través de las pantallas electrónicas ubicadas en espacio públicos.

2.2. Convenios de cooperación

Respecto a lo anterior, resulta relevante señalar que el sistema es "operado por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y organizaciones de defensa de los niños, a menudo de manera voluntaria, con la cooperación de medios de comunicación masivos, redes sociales, proveedores de teléfonos celulares, funcionarios de transporte público y otras organizaciones y grupos, quienes pueden hacerlo"⁵³.

⁴⁹ U.S Department of Justice, 2018.

⁵⁰ Zgoba, 2004.

⁵¹ European Commission, s.f.

⁵² Ver punto 3.

⁵³ Griffin, 2015: 4.

De este modo, la actividad de grupos civiles organizados de búsqueda de niños desaparecidos realizan la importante labor de colaborar con las autoridades a que el mayor número de agentes se adhieran al programa.

Lo anterior resulta esencial para el óptimo resultado del sistema de alertas, ya que la información tiene que llegar al mayor número de personas posibles, y así los ciudadanos puedan alertar a la policía en caso de ver al sospechoso y de este modo ayudar a la recuperación de la víctima.

2.3. Criterios de activación

Si bien cada país en el que opera el sistema establece en forma autónoma sus propias normas de activación del sistema, existen cuatro elementos comunes presentes en las directivas empleadas. Estos son: (i) que se reporte la desaparición de un menor de 18 años; (ii) que una vez recibida la denuncia, las unidades de policías validen la desaparición del menor basándose en antecedentes certeros que hagan creer de manera razonable que se está frente a un secuestro; (iii) que de dichos antecedentes se desprenda que la desaparición supone un grave riesgo para la integridad y/o vida del menor; y (iv) que en caso de validarse la hipótesis del secuestro, se cuente con suficiente información descriptiva sobre la víctima, el sospechoso de haber cometido el secuestro y las circunstancias en que éste se habría dado, para de este modo evitar dar alertas que difícilmente apoyaran el proceso de búsqueda.

2.4. Implementación de planes de búsqueda

Cumplidos los requisitos anteriores, la policía clasifica el caso en alguna de las cuatro categorías establecidas, dándole un tratamiento diferente a cada uno de los casos. Estas son:

1. Secuestro familiar: corresponde a la captura, retención u ocultamiento de un niño, niña o adolescente por un padre, otra persona con una relación familiar con el niño, o su agente, en violación de los derechos de custodia, incluidos los derechos de visita de un padre o tutor legal guardián.
2. Secuestro NO familiar: un secuestro no familiar se define como la toma no autorizada, retención, engaño, encierro u ocultación de una persona menor de edad por alguien que no es miembro de la familia.
3. Perdido: se define como cualquier niño desaparecido cuando no hay datos suficientes para determinar la causa de la desaparición del niño.
4. Fugitivo: cualquier niño que ha escapado por su propia cuenta cuyo paradero es desconocido para sus padres o tutor legal.

3. Evaluaciones críticas

A pesar de que el sistema parece contar con un amplio apoyo del público⁵⁴, algunas investigaciones han determinado que el programa AMBER, además de no contar con pruebas fehacientes de su eficacia, podría provocar una serie de dificultades.

Desde el punto de vista ético, Griffin y Wiecko han relevado una serie de aspectos críticos, relacionados con la influencia de criterios de clase en la activación de la alerta y su uso estigmatizante, la contradicción con las reglas procesales de protección de identidad de víctimas menores de edad y de presunción de inocencia, y posibles efectos sobre la sensación de temor de la población⁵⁵.

Griffin también ha estudiado empíricamente el desempeño del sistema AMBER⁵⁶. Habiendo examinado 333 casos exitosos, concluyó que efectivamente habían logrado recuperar a los niños abducidos, pero en la mayoría de los casos no se logró en la ventana de tres horas considerada crítica en este tipo de casos. Además, señala que en la abrumadora mayoría de los casos, no se trataba de secuestros en que estuviera en juego la vida de los niños, niñas y adolescentes.

Desde el ámbito de la psicología se ha señalado que el sistema presupone ciertas actitudes y aptitudes (memoria, voluntad de ayudar), que de acuerdo a ciertas investigaciones, podrían no estar presentes en la población general. Además, el sistema podría fomentar a criminales imitadores en búsqueda de publicidad, en incluso incentivar al secuestrador a cometer homicidio⁵⁷.

Referencias

- AN. Ahora Noticias. (2018, abril 17). PDI lanza aplicación 3D para encontrar personas perdidas: Revisa cómo utilizarla. Disponible en: <http://bcn.cl/25vo1> (julio, 2018).
- BCN. (2015). Procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas: Chile y España. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado (BOCG). (2013, diciembre 23). Disponible en: <http://bcn.cl/1swda> (julio, 2018).
- Council of Europe. (2009). Principles concerning missing persons and the presumption of death Recommendation CM/Rec(2009)12 and explanatory memorandum. Disponible en: <http://bcn.cl/25wkx> (julio, 2018).
- Department of Justice, Office of Justice Programs, Disponible en: amberalert.gov/about.htm (julio, 2018).
- European Commission. (s.f). Missing children and child alert mechanisms [Child alert mechanisms]. Disponible en: <http://bcn.cl/25xt3> (julio, 2018).

⁵⁴ Zgoba, 2004.

⁵⁵ Griffin y Wiecko, 2015.

⁵⁶ Griffin, 2010.

⁵⁷ Miller y otros, 2009. También en línea crítica Sicafuse y Miller, 2010.

- Griffin, T. (2010). An empirical examination of AMBER Alert 'successes'. *Journal of criminal justice*, 38(5), 1053-1062.
- Griffin, T., y Wiecko, F. (2015). "Worth It If It Saves Just One Life"? Ethical Reservations Regarding AMBER Alert. *Criminal Justice Ethics*, 34(2), 156-176.. Disponible en: <http://bcn.cl/25x9o> (julio, 2018).
- López-Fonseca, O. (2018, febrero 21). Interior crea con retraso y sin fondos propios el Centro Nacional de Desaparecidos. *El País* [en línea]. Disponible en: <http://bcn.cl/25x0m> (julio, 2018).
- Miller, M. K., Griffin, T., Clinkinbeard, S. S., y Thomas, R. M. (2009). The psychology of AMBER Alert: Unresolved issues and implications. *The social science journal*, 46(1), 111-123.
- Ministerio del Interior. (2017a, marzo 7). Juan Ignacio Zoido anuncia una serie de iniciativas para mejorar la coordinación en la búsqueda de personas desaparecidas y la atención a los familiares. Disponible en: <http://bcn.cl/25x0q> (julio, 2018).
- Ministerio del Interior. (2017b). Informe enero 2017 sobre "personas desaparecidas" en España. Disponible en: <http://bcn.cl/25x0v> (julio, 2018).
- PDI. (s.f.). Ubicación de personas. Disponible en: <http://bcn.cl/25uwy> (julio , 2018).
- (2007a). Orden General N.º 2168 de fecha 30 de 2007 [ref.: crea jefaturas nacionales de ubicación de personas y contra el crimen organizando y reestructura la orgánica institucional. Disponible en: <http://bcn.cl/25vik> (julio, 2018).
 - (2007b). Orden General N.º 2168 de fecha 30 de 2007 [ref.: crea jefaturas nacionales de ubicación de personas y contra el crimen organizado y reestructura la orgánica institucional. [Ordinal modificado por O.G. N° 2.427, DE 13.OCT.015] Disponible en: <http://bcn.cl/25uy2> (julio, 2018).
 - (2015). Ubicación de personas [vídeo alojado en canal institucional de Youtube]. Disponible en: <http://bcn.cl/25uwy> (julio , 2018).
 - (2018, febrero 9). ¿Qué pasa en Chile cuando se denuncia el extravío de una persona? *La Tercera* [en línea]. Disponible en: <http://bcn.cl/25vkk> (julio, 2018).
- National Center for Missing & Exploited Children. "Analysis of AMBER Alert cases in 2014.". Disponible en: <http://bcn.cl/25xan> (julio, 2018)
- Sicafuse, L.L., & Miller, M. K. (2010). Social psychological influences on the popularity of AMBER alerts. *Criminal Justice and Behavior*, 37(11), 1237-1254.
- SML, (s.f). Búsqueda de Personas por Presuntas Desgracias. Disponible en: <http://bcn.cl/25vsi> (julio, 2018).
- University of Nevada. (s.f.). Tomothy "Skip" Griffin, PH.D. Disponible en: <http://bcn.cl/25xgk> (julio, 2018).

Zgoba, K. (2004). The Amber Alert: the appropriate solution to preventing child abduction? *The Journal of Psychiatry & Law*, 32(1), 71-88.

ANEXO I: Denuncias, casos y causas presunta desgracia infantil en Carabineros, PDI y Tribunales de Justicia (2004-2016)*

Ano	Carabineros (denuncias)	PDI (casos investigados)	Tribunales (causas ingresadas)
2016	6,194	2,949	5,729
2015	6,198	3,037	6,062
2014	7,105	3,557	7,019
2013	7,890	1,942	7,145
2012	7,634	582	5,960
2011	8,142	575	6,515
2010	7,168	506	5,943
2009	7,052	948	6,100
2008	6,765	252	8,066
2007	6,330	135	-
2006	5,558	194	-
2005	4,686	169	-
2004	4,265	197	-
2003	-	116	-
2004	-	215	-

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en sitio del INE (Informes Anuales de Carabineros, PDI y Justicia)

ANEXO II: Listado de proyectos de ley relativos a desaparición de personas*

En respuesta a la solicitud de un listado referencial de proyectos de ley presentados al Congreso Nacional vinculados a temáticas de procedimientos frente a la desaparición de personas, se procedió a la revisión de las bases de datos a disposición de la Biblioteca, resultando un listado de proyectos recuperados en base a distintos criterios de búsqueda.

* Elaborado por Carolina Reyes Astudillo - Departamento de Estudios Extensión y Publicaciones. Unidad de información territorial y estadística. Contacto: Correo-e: creyes@bcn.cl. Anexo 1870. Fecha: 19/06/2018.

* Elaborado por Rodrigo Figueroa Cataldo - Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Sección Historia Legislativa y Parlamentaria. Contacto: Correo-e: rfigueroa@bcn.cl. Anexo: 3118. Fecha: 27/06/2018.

En primer término, dicho listado dio cuenta de un número acotado de proyectos de ley que regulan aspectos adjetivos, vinculados a la incorporación a registros públicos de listados oficiales de personas víctimas de desaparición forzada; al establecimiento de incentivos para la entrega de información o sobre sustanciación de los juicios seguidos ante los tribunales de justicia. Da cuenta asimismo, de proyectos de ley que regulan aspectos sustantivos, generalmente vinculados a la creación de nuevos tipos penales.

Finalmente, para efectos de entrega de toda la información recabada sobre proyectos de ley presentados a consideración del Congreso Nacional vinculados a la desaparición de personas, se han agregado los proyectos que culminaron su tramitación, publicándose como ley o decreto promulgatorio de convenios internacionales, así como aquellos proyectos de ley destinados a regular aspectos sustantivos o adjetivos sobre desaparición de personas, en el marco del procedimiento de declaración de muerte presunta.

Los proyectos se ordenan en base a dichos agrupadores, según su fecha de ingreso, especificándose el estado en el que actualmente se encuentran (en tramitación, archivado, rechazado, retirado o publicado). Conjuntamente con lo anterior, en el caso de proyectos de ley publicados, se incorpora en la última columna la historia de la ley respectiva, disponible en el sitio web de [Historia de la Ley](#).

Para realizar la búsqueda, se revisaron los sitios web de la [Cámara de Diputados](#) y del [Senado](#), utilizándose para ello términos tales como “*desaparición de personas, desaparecidos(as)*”.

Proyectos de Ley sobre aspectos de procedimiento			
Fecha	N° Boletín	Título	Estado
11-09-2014	9593-17	Consagra el deber de los órganos del Estado de individualizar, como víctimas de desaparición forzada, a las personas detenidas desaparecidas que figuran en los informes que indica	En tramitación
02-07-2013	9005-17	Modifica ley N° 20.377, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, con el objeto de reconocer jurídicamente, el carácter de víctimas de desaparición forzada, a personas que sufrieron tal práctica de represión, durante la dictadura.	Archivado
22-05-2012	8321-07	Modifica la ley N° 18.556 con el objeto de excluir a las víctimas de desaparición forzada del Registro Electoral.	Archivado
28-10-2003	3391-17	Establece incentivos para entrega de información en los delitos vinculados a los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos.	Archivado
03-03-1999	2305-07	Proyecto de ley que interpreta el artículo 6° de la ley N° 19.123, tendiente a establecer el paradero físico o ubicación de los restos de las personas desaparecidas	Archivado
22-08-1995	1681-07	Proyecto de ley que dicta Normas para contribuir al esclarecimiento de la verdad en torno al destino de los detenidos desaparecidos, y otros casos sobre derechos humanos.	Archivado

19-07-1995	1657-07	Dicta normas para la aplicación de la amnistía, restringe la procedencia del sobreseimiento temporal, y establece un procedimiento judicial para determinar el paradero físico de las personas detenidas desaparecidas o de sus restos.	Archivado
------------	-------------------------	---	-----------

Proyectos de Ley sobre aspectos sustantivos			
Fecha	N° Boletín	Título	Estado
22-11-2017	11512-10	Aprueba el Acuerdo sobre el Estatus y las Funciones de la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas, suscrito en Bruselas, el 15 de diciembre de 2014	En tramitación
17-12-2014	9818-17	Modifica el Código Penal, tipificando el delito de desaparición forzada de personas	En tramitación
08-07-2008	5954-18	Crea un Fondo Especial para la Difusión y promoción de la búsqueda de personas desaparecidas.	En tramitación
26-08-2003	3317-07	Proyecto de ley que tipifica el delito de desaparición forzada de personas.	Archivado
30-07-2003	3301-07	Proyecto de ley que modifica el Código Penal, tipificando el delito de desaparición forzada de personas.	Archivado
18-10-2000	2604-07	Establece agravante de responsabilidad criminal para el caso de destrucción total o parcial u ocultamiento o desaparición forzada del cuerpo de la víctima o cadáver por parte del hechor u homicida.	Archivado

Proyectos de Ley desaparición de personas para declaración de muerte presunta			
Fecha	N° Boletín	Título	Estado
14-04-2016	10624-07	Modifica el Código Civil en materia de tramitación de muerte presunta de personas desaparecidas en el mar durante faenas de pesca	En tramitación
07-09-2005	3985-07	Sobre declaración de muerte presunta de personas desaparecidas en período que indica.	Archivado

Proyectos publicados como Ley o Decreto Promulgatorio / iniciativas relacionadas

Fecha	N° Boletín	Título	Estado	Historia de la Ley
11-01-2011	7435-17	Prorroga plazo de calificación, otorgado a la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, creada por ley N° 20.405 y, concede acceso que indica, para fines particulares que se señala.	Publicado: Ley N° 20.496	Historia de Ley 20.496
03-09-2009	6689-10	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.	Publicado: D.S. N° 12	Historia D.S. N° 12
09-07-2008	5971-17	Declaración de ausencia por desaparición forzada de personas.	Publicado: Ley N° 20.377	Historia de Ley 20.377
21-11-2007	5500-10	Acuerdo relativo a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.	Publicado: D.S. N° 280	Historia D.S. N° 280
20-06-2000	2520-07	Establece la obligación de secreto para quienes reciban información conducente a la ubicación de los detenidos desaparecidos.	Publicado: Ley N° 19.687	Historia de Ley 19.687
09-09-2003	3350-10	Proyecto de acuerdo relativo a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.	En tramitación	
03-05-1995	1575-10	Proyecto de acuerdo relativo a la convención interamericana sobre desaparición forzada de personas	Inconstitucional	

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)