

# Medidas para la localización de menores de edad

Documento Azul

Diseño Regulatorio

Septiembre de 2020

— [www.crccom.gov.co](http://www.crccom.gov.co) —

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

## CONTENIDO

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA. .... 3
2. OBJETIVOS DEL PROYECTO. .... 10

---

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 2 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

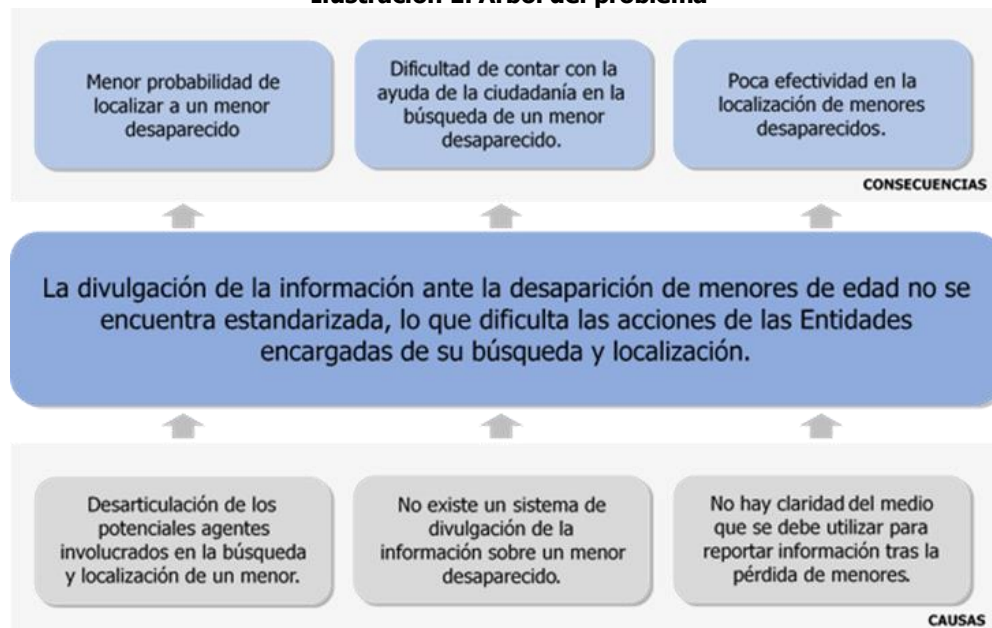
## MEDIDAS PARA LA LOCALIZACIÓN DE MENORES DE EDAD

### 1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Tal y como se presentó en el documento de “Formulación del Problema”, publicado para conocimiento del sector el día 25 de junio de 2020, el problema identificado dentro del presente proyecto regulatorio es: *la divulgación de la información ante la desaparición de menores de edad no se encuentra estandarizada, lo que dificulta las acciones de las Entidades encargadas de su búsqueda y localización.*

Una vez identificado el problema, se procedió a establecer y explicar sus causas y consecuencias. Así mismo, se determinó su magnitud, se identificaron los agentes interesados y se definieron las preguntas de consulta y validación de dicho problema, causas y consecuencias identificadas, siguiendo la metodología de Análisis de Impacto Normativo -AIN- correspondiente. El árbol del problema que fue socializado con el sector se presenta en la siguiente ilustración:

**Ilustración 1. Árbol del problema**



Con ocasión de la referida publicación, fueron allegados comentarios por parte de los siguientes agentes:

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 3 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

REMITENTE
Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO)
Cámara de Industria Digital y Servicios (ANDI)
Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS)
Avantel S.A.S. (AVANTEL)
Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT)
Colombia Móvil S.A. ESP, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y Edatel S.A. ESP (TIGO)
Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. (TELEFÓNICA)
Comunicación Celular Comcel S.A. (CLARO)
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB)

A continuación, se presenta un resumen de los comentarios que cuestionan el problema, causas y consecuencias propuestos en el documento de "Formulación del problema" y el análisis y respuesta por parte de la CRC.

## FRENTE AL PROBLEMA

### ANDESCO

Considera que el documento presentado por la CRC no aborda en su totalidad el análisis e identificación de los requerimientos necesarios para la divulgación de la alerta, los cuales deben estar articulados con los protocolos existentes para permitir una efectiva búsqueda y localización de los menores afectados. Indica que la responsabilidad de los PRST se ciñe únicamente al envío de mensajes de texto como medida de difusión de la alerta, mientras que la recolección, análisis y obtención de resultados recae en entidades como la Fiscalía y Policía Nacional.

Señala que no le es dable al regulador modular su aplicación en el sentido de imponer obligaciones diferentes a la expedición de una alerta temprana dado que esto podría, indefectiblemente, sobrepasar la competencia entregada por la Ley 1978 de 2019 lo cual implica un posible vicio en la creación del acto administrativo, en caso de expedirse una regulación en otro sentido al antes señalado.

### ANDI

Señala que está de acuerdo con el problema y que es importante definir los roles y responsabilidades de los diferentes actores que participan en la búsqueda y localización de un menor de edad.

### ASOMEDIOS

Indica que este aparte del documento deja entrever que son diversos factores que dificultan las gestiones para apoyar en la búsqueda y localización de un menor de edad y que no se trata de un problema solo de comunicación con la ciudadanía. Por lo cual considera importante que se corrijan los demás factores, entre estos la falta de articulación de entidades públicas y la falta de claridad sobre

canales para reportar desaparición; pues de lo contrario cualquier medida de divulgación de información no va a ser de utilidad, pudiendo incluso ser contraproducente para los niños, niñas y adolescentes, que pueden ser victimizados al publicar información inadecuada de ellos.

Manifiesta que la redacción del problema es confusa, pues no se entiende si se trata de un problema de divulgación o de estandarización. Entiende que el problema no es la falta de divulgación al público en general o ciudadanía de la desaparición, sino que no hay información adecuada y estandarizada para gestionar efectivamente su búsqueda.

#### **AVANTEL**

Indica que, en el documento publicado para comentarios, solo observa la formulación del problema con sus causas y consecuencias, mas no el estudio establecido en la Ley y que debe ser desarrollado en cumplimiento de tal disposición.

Señala que no es posible que los operadores de servicios ostenten en el desarrollo de la solución de la situación expuesta, las mismas cargas u obligaciones de entidades como la Fiscalía, la Policía Nacional o la defensoría del pueblo, entre otras.

#### **CCIT**

Indica que, en el documento publicado para comentarios, solo observa la formulación del problema con sus causas y consecuencias, mas no el estudio propiamente dicho. Considera que no contar con el mencionado estudio, podría llevar a que el diseño e implementación que se hagan sean subóptimos o desarticulados, y no alcancen satisfactoriamente sus objetivos.

Sugiere que se avance en el estudio del artículo 50 de la Ley 1978 de 2019, y que en este se realice un análisis acerca de cuáles son los intereses e impactos del proyecto en cada uno de los agentes, teniendo en cuenta su naturaleza pública o privada, y la responsabilidad que le asiste sobre la articulación total del mismo.

#### **CLARO**

Considera que se contemplan los elementos relacionados con la implementación de un sistema de alerta que permita un trabajo coordinado entre los diferentes agentes involucrados. Sin embargo, indica que, es necesario profundizar el análisis de los distintos agentes que participan, su responsabilidad, análisis de impacto normativo del tratamiento y el estudio que solicita la Ley 1978 de 2019.

#### **ETB**

Manifiesta que estos temas no son del resorte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, por lo que se considera que son las entidades estatales a cargo de garantizar la

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 5 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

seguridad nacional y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, las llamadas a pronunciarse sobre estos aspectos, así como sobre sus necesidades particulares para facilitar el efectivo cumplimiento de sus funciones. Al margen de lo anterior, considera que parte del problema es que actualmente no existen lineamientos para la participación de los agentes en la búsqueda y localización de los menores de edad reportados como desaparecidos, ni con mecanismos específicos de divulgación de información.

### TELEFÓNICA

Afirma que la participación de los PRST en el problema planteado por la CRC se debe ceñir al envío de mensajes de texto y no puede extenderse a la realización de actividades propias de las autoridades administrativas y judiciales que tienen funciones específicas para la búsqueda de los menores de edad, lo cual implicaría el establecimiento de cargas desproporcionadas y que carecerían, de forma absoluta, de relación causal entre los servicios y las actividades de los PRST y la obligación a imponer, así como un indebido traslado de funciones y competencias propias de las autoridades públicas, que podrían derivar en vicios de legalidad y constitucionalidad de ese tipo de imposiciones.

Sugiere que, para el envío de mensajes de texto se tenga en cuenta la forma en que opera la red de telecomunicaciones para que la solución que se plantee sea coherente, realista y funcional.

### TIGO

Considera que es importante resolver inicialmente el tipo de información a difundir y la estandarización de la misma, a efectos de que su divulgación sea eficiente y no se requiera de múltiples ajustes en el tiempo en caso de que se defina un sistema de alerta para las desapariciones de menores de edad. Sugiere que la vinculación a un sistema de alerta sea voluntaria.

### Respuesta CRC:

Frente a los comentarios asociados a la responsabilidad de los distintos actores que potencialmente puedan llegar a participar en la búsqueda y localización de menores de edad desaparecidos, se aclara que, en el desarrollo del presente proyecto regulatorio se analizará este aspecto.

En relación con el argumento según el cual es necesario que se corrijan factores como la falta de articulación de entidades públicas y la falta de claridad sobre los canales para reportar, se aclara que estos dos elementos ya se encuentran contemplados en las causas del problema, las cuales fueron ampliamente desarrolladas en el documento "Formulación del Problema". Dicho aspecto se aborda específicamente en las causas denominadas "Desarticulación de los potenciales agentes involucrados en la búsqueda y localización del menor" y "No hay claridad del medio que se debe utilizar para reportar información tras la pérdida de menores". Dado lo anterior, los mismos continuarán siendo analizados en el ámbito de las competencias de la CRC en el presente proyecto.

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 6 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Por otra parte, respecto del comentario allegado según el cual el problema debe ser que no hay información adecuada y estandarizada para gestionar efectivamente la búsqueda de los menores desaparecidos; la CRC reitera lo ya expuesto en el acápite 4 del documento "Formulación del Problema", en el cual se explicó que a partir de la experiencia del International Centre For Missing & Exploited Children (ICMEC, por sus siglas en inglés) como una organización líder en los asuntos de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, y con el apoyo de la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)* a través de la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, se realizó un acompañamiento técnico a las autoridades colombianas para el fortalecimiento de su respuesta a la desaparición de niños, niñas y adolescentes.

Como resultado de lo anterior, Colombia cuenta con el Protocolo de Alerta Urgente que busca mejorar la respuesta efectiva a los casos relacionados con esta temática, unificando los criterios técnicos para el reporte de casos, estandarizando el mensaje a la comunidad, en particular, la información de afiches y formatos, creando una estrategia para la difusión de fotografías de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, y el desarrollo de un criterio de riesgo para la difusión de una Alerta Urgente para la búsqueda y localización de los mismos.

Finalmente, respecto de los comentarios en los cuales se cuestiona que en el documento publicado, no se desarrolla el estudio dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019, sino solo la formulación del problema, se recuerda que la CRC, al hacer uso de la metodología de mejora regulatoria AIN en sus proyectos regulatorios, en primer lugar plantea la formulación del problema, en segundo lugar determina las alternativas a ser medidas en dicho análisis, y posterior a su ejecución adopta la decisión que permita dar cumplimiento a los objetivos planeados en el respectivo proyecto.

Es así como, posterior a que se establezca el problema definitivo a resolver con ocasión del presente proyecto regulatorio, así como los objetivos del mismo, se procederá a determinar y a discutir con los agentes interesados las posibles alternativas a ser valoradas dentro del análisis de impacto normativo, para finalmente, posterior ejecución de dicho análisis, se pueda determinar como resultado del estudio dispuesto por la mencionada Ley 1978 que se encuentra adelantando esta Entidad desde el año 2019, la reglamentación que permita diseñar e implementar la alerta nacional objeto de la presente iniciativa.

## FRENTE A LAS CAUSAS

### ANDI

Considera que la falta de coordinación entre las entidades competentes impide el flujo de información interinstitucional, lo que ocasiona un relacionamiento desorganizado tanto con la comunidad como entre las entidades competentes. Por lo tanto, no se pueden brindar respuestas adecuadas ante la desaparición de un menor de edad, lo anterior sumado al desconocimiento por parte de la comunidad de los protocolos y canales de denuncia dispuestos por las autoridades, a contactar en caso de que un menor de 18 años desaparezca.

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 7 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Adicionalmente indica que, se debe considerar como causa que no se tienen herramientas que permitan recolectar, registrar y centralizar la información, con relación a los resultados de cada una de las acciones orientadas a la búsqueda y localización del menor de edad con el fin de optimizar tiempos y esfuerzos de cada uno de los grupos. Señala que, en este tipo de eventos es necesaria la oportuna comunicación entre las partes para enfocar adecuadamente las labores de investigación.

### CLARO

Considera que se debe ampliar el ámbito de estudio y realizar un análisis de impacto normativo en alertas tempranas de emergencia, tales como la falta de coordinación entre las entidades competentes, que impiden el flujo de información interinstitucional, lo que ocasiona un relacionamiento desorganizado tanto con la comunidad como entre las entidades competentes.

Indica que, si bien es cierto que los operadores pueden contar con canales de televisión propios, la difusión de la información de los niños, niñas y adolescentes como nombre, edad, foto y datos de contacto, sería más efectiva desde la emisión de los canales institucionales de cobertura nacional y no en la inserción por demanda de estos contenidos en los distintos operadores de Cable o Satélite con los cuales habría menor difusión.

Considera que es importante entonces que el protocolo para la difusión de la información asegure el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, minimizando el riesgo de divulgación de casos falsos, así como infracción de un deber legal de publicación, garantizando que la información de niños, niñas y adolescentes sea veraz y garantice la tutela de sus derechos constitucionales y legales.

### TIGO

Considera que una de las causas que hace falta incluir en el árbol del problema es: "No existen parámetros ni características definidas para difundir información sobre un menor desaparecido", argumenta que esto le permitirá a la CRC contar con los insumos necesarios para la posterior implementación de un sistema de alertas tempranas eficiente.

### Respuesta CRC

Respecto de los comentarios asociados a la falta de articulación de entidades públicas, el relacionamiento desorganizado con la comunidad y la falta de claridad sobre los canales para reportar, se reitera tal y como se expuso previamente que, estos elementos ya se encuentran contemplados en las causas del problema, las cuales fueron ampliamente desarrolladas en el documento "Formulación del Problema". Específicamente, dichos aspectos se abordan en las causas denominadas "Desarticulación de los potenciales agentes involucrados en la búsqueda y localización del menor" y "No hay claridad del medio que se debe utilizar para reportar información tras la pérdida de menores".

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 8 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			



Frente al comentario según el cual se debe establecer como causa la no existencia de herramientas que permitan recolectar, registrar y centralizar la información, la CRC considera que dicha situación se encuentra contemplada en la causa denominada “No hay claridad del medio que se debe utilizar para reportar información tras la pérdida de menores”, en tanto tal y como en la misma se desarrolló, actualmente al no disponerse de una línea única para atender toda la información que proviene de la ciudadanía, relacionada con la desaparición de menores, no existe un procedimiento estándar, lo que dificulta las acciones a tomar para la búsqueda y localización de los menores de edad. En el mismo sentido se considera que la situación expuesta en el comentario, también se encuentra relacionada con la falta de articulación de los agentes involucrados, en tanto el trabajo coordinado de los mismos conllevaría a la centralización de la información, para un actuar según las facultades y responsabilidades de cada uno de los mismos, evitando así la duplicidad de funciones, y promoviendo la efectividad de las herramientas existentes.

Finalmente, en relación con el argumento según el cual no existen parámetros ni características definidas para difundir información sobre un menor desaparecido, es de reiterar tal y como se explicó en la respuesta a los comentarios allegados al problema propuesto, que el Protocolo de Alerta Urgente contempla la necesidad de unificar los criterios técnicos para el reporte de casos y de estandarizar el mensaje a la comunidad. En esa medida, si bien es cierto que se requiere definir la información a difundir, este aspecto ya fue considerado por la Comisión dentro del documento de “Formulación del Problema” presentado.

## FRENTE A LAS CONSECUENCIAS

### ANDI

Considera que la primera consecuencia y la tercera son muy similares. Sugiere que se puede adicionar una y es que los familiares del menor podrían dedicar esfuerzos en trámites no pertinentes o con autoridades no competentes.

### CLARO

Indica que es importante delimitar la responsabilidad de cada uno de los agentes y en especial de los PRST, toda vez que, si bien se establecen mecanismos de comunicación, la responsabilidad de las autoridades competentes y su articulación con el proceso debe estar claramente definida.

### Respuesta CRC:

En relación con el comentario allegado por ANDI, es de aclarar que las consecuencias primera y tercera atienden a dos circunstancias distintas. La primera consecuencia hace referencia a que la falta de

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 9 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

estandarización en la divulgación de la información relacionada con la desaparición de un menor de edad disminuye la probabilidad de que los menores reportados como desaparecidos sean encontrados, hecho que fue sustentado en el acápite 5.4.1 del documento "Formulación del Problema" con cifras de los resultados en distintos países en los cuales se han implementado alertas que divulgan esta información. Por su parte, la tercera consecuencia atiende a la poca efectividad en la localización de los menores desaparecidos a pesar de los esfuerzos que deben realizar las entidades competentes al no estar totalmente articuladas y al no contar con información suficiente que puede ser aportada por la ciudadanía, principalmente en el despliegue que realiza la Policía Nacional al momento de comenzar la búsqueda.

Frente a la situación sugerida para ser incluida como consecuencia, dentro del árbol del problema del presente proyecto regulatorio, esto es que *"los familiares del menor podrían dedicar esfuerzos en trámites no pertinentes o con autoridades no competentes"*, la CRC considera que dicha situación ya se encuentra cubierta en la causa denominada "No hay claridad del medio que se debe utilizar para reportar información tras la pérdida de menores" por lo cual no resulta pertinente que la misma situación sea considerada a su vez como una consecuencia.

Finalmente, en relación con el comentario de CLARO, se reitera que en el desarrollo del presente proyecto regulatorio se analizará este aspecto conforme el ámbito de las competencias de la CRC.

## 2. OBJETIVOS DEL PROYECTO.

A continuación, se presentan los objetivos del presente proyecto regulatorio

### 4.1. Objetivo General.

Realizar un estudio que permita expedir la reglamentación para diseñar e implementar una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes, mediante la que se divulgue de manera estandarizada la información, para facilitar las acciones de las Entidades encargadas de su búsqueda y localización.

### 4.2. Objetivos específicos

- Revisar y analizar experiencias internacionales de países que hayan implementado sistemas de búsqueda y localización similares a la Alerta Amber.
- Analizar diferentes soluciones técnicas que permitan implementar la difusión de la Alerta Urgente para la búsqueda y localización de menores de edad.

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 10 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

- Definir la mejor solución técnica para la disseminación de información relevante para apoyar las acciones de búsqueda y localización de los menores de edad en Colombia, en aplicación de una metodología de análisis de alternativas.
- Diseñar la solución técnica definida, la cual deberá contener todas las etapas a surtir, así como los elementos necesarios para su implementación incluidas las acciones que debe tomar cada agente involucrado en la Alerta Urgente desde la autorización por parte de la autoridad competente hasta la visualización del destinatario final del mensaje.
- Diseñar e implementar los mecanismos de participación a través de los cuales se consultará a los grupos de interés sobre los aspectos clave para el desarrollo de la Alerta.
- Socializar con los distintos agentes vinculados a la Alerta Urgente para la búsqueda y localización de menores de edad, los resultados del estudio desarrollado con ocasión del presente proyecto regulatorio.

Documento azul – Medidas para la localización de menores	Cód. Proyecto: 2000-59-5	<b>Página 11 de 11</b>	
	Actualizado: 07/09/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			