

Medidas para la localización de menores de edad

Documento de Formulación de
Problema

Diseño Regulatorio

Junio de 2020

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. COMPETENCIA DE LA CRC	4
3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	6
4. SITUACIÓN EN COLOMBIA	10
4.1. ALERTA DE URGENCIA.....	11
4.2. ROL DE OTRAS ENTIDADES	14
5. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	18
5.1. PROBLEMA IDENTIFICADO	20
5.2. ÁRBOL DEL PROBLEMA	20
5.3. CAUSAS DEL PROBLEMA	21
5.4. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA	27
5.5. MAGNITUD DEL PROBLEMA.	32
5.6. AGENTES INVOLUCRADOS	36
6. CONSULTA	39

MEDIDAS PARA LA LOCALIZACIÓN DE MENORES DE EDAD

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia, consagra en su artículo 44 como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Y también dispone que dichos menores serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Por su parte el Código de Infancia y Adolescencia, contenido en la Ley 1098 de 2006, evidenció la potencial vulneración del derecho a la libertad de los menores de edad, por vía de secuestros, desplazamiento forzado y reclutamiento; disponiendo en su artículo 47 como una ayuda idónea para preservar el bienestar de estos sujetos, responsabilidades especiales de los medios de comunicación, específicamente respecto de la divulgación de información que permita su localización, ante una situación de extravío.

En línea con lo anterior, y en cumplimiento del mandato dispuesto por el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019¹, es competencia de la CRC reglamentar el diseño e implementación de una alerta nacional que permita difundir la información correspondiente a la desaparición de un niño, niña o adolescente, permitiendo así su búsqueda y localización.

Ahora bien, el objetivo de cualquier sistema de alerta de emergencia rápida para niños, niñas y adolescentes desaparecidos es motivar a la acción instantánea de toda una comunidad para lograr su localización y retorno a su entorno familiar, proporcionando información relevante sobre este, el acompañante, el vehículo en el que pueden estar viajando, entre otra información. Tal y como se presentará más adelante, es menester de esta Entidad en el desarrollo de la referida reglamentación, establecer los criterios que permitan la vinculación de distintos mecanismos de distribución de dicha información, de tal forma que la alerta logre la efectividad requerida, así como también la participación de la comunidad en la búsqueda, localización y suministro de información a las autoridades competentes.

En ejercicio de las competencias legales asignadas a la CRC y en desarrollo del proyecto regulatorio “Medidas para la localización de menores de edad”, a través del presente documento se presenta “la definición del problema” como primer paso para el respectivo Análisis de Impacto Normativo (AIN)², estableciendo si en la actualidad existe dentro del sistema de emergencias colombiano la

¹ “Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones”

² Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativa. Departamento Nacional de Planeación. 2016.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 3 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

implementación de una alerta que, coadyuve a las autoridades en la búsqueda y localización de menores de edad desaparecidos, evidenciando a su vez las cifras de dichas desapariciones, así como los casos en que se logra el retorno de estos menores a su entorno familiar. Posteriormente, se procederá a analizar cada una de las causas que conllevan al problema identificado, así como las consecuencias que el mismo ha generado.

Finalmente, siguiendo la metodología de AIN, el último acápite de este documento presenta una consulta a los distintos agentes interesados, con el objetivo de validar el problema identificado, así como sus causas y consecuencias.

2. COMPETENCIA DE LA CRC

Señala el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019 que *"[e]n cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) realizará un estudio y expedirá la reglamentación que permita diseñar e implementar una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes, mediante la que se difundirá la información de la desaparición del menor de edad, previa orden judicial o de autoridad competente, con el fin de garantizar su inmediata localización y reintegro a su entorno familiar"*.

De la norma previamente transcrita, se evidencia que la reglamentación que debe ser expedida por la CRC debe tener por objeto permitir el diseño e implementación de una "alerta nacional" ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, en atención al artículo 28³ del Código Civil, al ejercer su competencia la CRC debe entender por "alerta" una situación de vigilancia o atención, o el aviso o llamada para ejercer vigilancia⁴, con ocasión de la desaparición de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, al ser la alerta objeto de reglamentación de carácter nacional, si bien su diseño, implementación y operación debe considerar todo el territorio nacional, esto no impide que la reglamentación considere condiciones asimétricas de funcionamiento en ciertas áreas de la geografía nacional, si del estudio que se lleve a cabo con ocasión de mandato legal se concluye, eventualmente, que la implementación o funcionamiento del sistema de alerta no debe tener condiciones uniformes en todo el territorio nacional, o que existen áreas que, por sus características (por ejemplo, geográficas, socio-económicas o de orden público), ameritan diferentes condiciones.

En este punto, es importante mencionar que la alerta cuya reglamentación se ordena expedir a la CRC tiene como único objetivo la difusión de la información acerca de la desaparición del menor de edad con el fin de garantizar su inmediata localización y reintegro al entorno familiar.

³ Código Civil. Art. 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

⁴ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 4 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Así mismo, es de mencionar que, dentro del marco de la potestad administrativa discrecional otorgada a la CRC se debe expedir la regulación que sirva mejor al interés general y en particular a la eficacia del objeto del encargo efectuado, en cumplimiento del artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, según el cual en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, *"debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa."*

Por otra parte, es importante en este punto referir que en la exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley estatutaria de iniciativa legislativa que se convertiría en la Ley 1098 de 2006⁵, se puso de presente la vulneración del derecho a la libertad de los menores de edad, por vía de secuestros, desplazamiento forzado y reclutamiento y utilización por parte de grupos armados al margen de la ley, como datos de contexto *"que permiten mostrar el grave problema de la carencia de sistemas de información actualizados que permitan tanto al gobierno nacional como a los gobiernos regionales emprender acciones de política pública para prevenir y restablecer los derechos más vulnerados. De allí la necesidad de actualizar la legislación para que no solamente se apunte a proteger a los niños y niñas que tipifican las nueve situaciones irregulares del Código del Menor vigente, sino para garantizar el restablecimiento de todos y cada uno de los derechos amenazados o vulnerados."*⁶

Ya desde el mencionado proyecto de ley estatutaria, tramitado como proyecto de ley No 85 Cámara/215 Senado⁷, se establecía como obligación del Estado la de promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en la ley a los medios de comunicación⁸, así como la responsabilidad especial de tales medios de promover y difundir tanto los derechos y libertades de los niños, niñas y adolescentes, como la información y los materiales que tengan por finalidad promover su bienestar social, su salud física y mental⁹.

Pues bien, la mencionada propuesta fue acogida en el informe de comisión accidental presentado a la plenaria del Congreso de la República por la subcomisión designada para analizar y discutir las proposiciones que habían sido radicadas frente al articulado para segundo debate del proyecto de modernización del sector TIC, así como para efectuar recomendaciones a la plenaria¹⁰, y fue incluida como artículo 51 del texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado, y como artículo nuevo del texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Cámara, habiendo sido numerado como artículo 50 en el informe de conciliación y en el texto conciliado¹¹, finalmente convertido en Ley 1978 de 2019¹².

⁵ *"Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"*

⁶ Exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria *"por la cual se expide la ley para la infancia y la adolescencia"*. Pág. 81-82

⁷ Proyecto de Ley por medio del cual se expide el código de infancia y adolescencia y se dictan otras disposiciones

⁸ Proyecto de ley de modernización del Sector TIC. Artículo 43 numeral 37.

⁹ *Ibidem*. Artículo 49 numeral 1.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*

¹² *Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones*

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 5 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

De lo anterior se concluye que el mandato previsto en el artículo 50 de la Ley 1978 no se inspiró en los motivos y fines en los que se fundamentó el proyecto de ley de modernización del sector de las TIC presentado por el Gobierno Nacional, que nada tenían que ver con el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos. En consecuencia, para el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019, la CRC está limitada por los principios y fines contenidos en la Ley 1098 de 2006, además del fin expresamente previsto en el artículo 50 mismo, los principios generales del derecho y los propios del derecho administrativo. Se evidencia entonces cómo la competencia atribuida a la CRC en el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019 es una competencia excepcional, atípica, que no se corresponde con las tradicionalmente a cargo de un regulador de las telecomunicaciones, como son aquellas relacionadas con las condiciones técnicas, económicas y jurídicas de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, tanto en mercados mayoristas como minoristas, y que nada tienen que ver con la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con ocasión de su desaparición, por secuestro o por otras causas. Tampoco se relaciona, en cuanto a sus fines, con las atribuidas a la CRC por los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019, relacionadas, en general, con la garantía del pluralismo informativo, la imparcialidad informativa, y los derechos e intereses de los televidentes.

Es así como, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019, la CRC deberá diseñar e implementar una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes, en el marco del Código de la Infancia y la Adolescencia.

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A continuación, se presenta un resumen de algunas experiencias internacionales, donde se han implementado sistemas de alerta y cuyo objetivo es similar al que se pretende con el presente proyecto regulatorio en relación con la búsqueda y localización de niños, niñas y adolescentes desaparecidos. Estas experiencias se pueden tomar como referencia para identificar países que hayan implementado alertas similares a la "Alerta Urgente" y que permitan a la CRC obtener mayor información para el proceso de diseño de la solución de la alerta.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 6 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Tabla 1. Experiencias Internacionales

País	Nombre del programa (año inicio)	Entidad responsable de liderar/ coordinar el programa	Entidad/Persona encargada de activar la alerta	Criterios para la activación de la alerta	Regulación sobre el sector de telecomunicaciones
Estados Unidos	Alerta Amber (1996)	Departamento de Justicia	Coordinador Nacional de la Alerta Amber; es decir, el Secretario de Justicia de la Oficina de Programas de Justicia - Departamento de Justicia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las fuerzas de orden público creen razonablemente que se ha producido un secuestro. 2. El incidente debe ser incluido de manera inmediata en la base de datos del Centro Nacional de Incidentes Criminales del FBI. 3. Las fuerzas de orden público consideran que el menor está en peligro inminente de sufrir lesiones corporales graves o la muerte. 4. Existe suficiente información descriptiva sobre la víctima y sobre el secuestro para que la policía emita una Alerta Amber para ayudar en la recuperación del menor. 5. El secuestro es de un menor de 17 años. 	Las alertas se deben enviar a las emisoras de radio y televisión, sistemas de cable, proveedores de radio y televisión satelital y proveedores de video por cable, quienes tienen la posibilidad de usar el Sistema de Alerta de Emergencia (EAS por sus siglas en inglés) para voluntariamente transmitir dicha información a las comunidades. Así mismo, los suscriptores de los proveedores de servicios móviles participantes en el Sistema de Alerta Inalámbrica de Emergencia (WEA por sus siglas en inglés) también pueden recibir Alertas Amber como mensajes de texto en sus dispositivos móviles de manera gratuita.
México	Alerta Amber (2012)	Comité Nacional Alerta Amber México, presidido por la Procuraduría General de la República	Comité Nacional Alerta Amber México, presidido por la Procuraduría General de la República	<ol style="list-style-type: none"> 1. La niña, niño o adolescente es menor de 18 años. 2. Se encuentra en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal. 3. Existe información suficiente sobre el menor o el secuestrador. 	Le corresponde a la Secretaría de Gobernación identificar las "instancias" en relación con los medios de comunicación masiva u otros que puedan fortalecer el programa de Alerta Amber, con el fin de adherirlos formalmente. En enero de 2014 se firmó un convenio entre la Fiscalía General de México y la Secretaría de Gobernación con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), con el fin de promover la difusión inmediata de las alertas Amber cuando un menor desaparezca.

País	Nombre del programa (año inicio)	Entidad responsable de liderar/ coordinar el programa	Entidad/Persona encargada de activar la alerta	Criterios para la activación de la alerta	Regulación sobre el sector de telecomunicaciones
Guatemala	Alerta Alba-Kenneth (2010)	Coordinadora Nacional del Sistema de Alerta Alba-Keneth, presidida por la Procuraduría General de la Nación	Cada entidad perteneciente a la Coordinadora Nacional que reciba una denuncia de secuestro o desaparición de un menor debe determinar, según sus propios criterios y evaluación, si se debe o no activar la alerta.	No hay criterios preestablecidos para la activación de la alerta. Cada entidad perteneciente a la Coordinadora Nacional que reciba una denuncia de secuestro o desaparición de un menor debe determinar, según sus propios criterios y evaluación, si se debe o no activar la alerta	Según la Normativa, la Coordinadora Nacional debe utilizar todo tipo de medios de difusión con el fin de anular la capacidad de movilidad de las personas que acompañen al menor secuestrado o desaparecido; sin embargo, no se establece ninguna responsabilidad u obligación específica sobre los medios al respecto.
Ecuador	Alerta Emilia (2018)	Comité Interinstitucional de la Alerta Emilia, presidido por el Ministerio del Interior.	La Coordinación Operativa Nacional, que hace parte del Comité Interinstitucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que el menor desaparecido no haya cumplido 18 años. 2. Que se considere que el menor se encuentre en riesgo inminente por motivo de su desaparición. 3. Que exista información suficiente del menor y del probable sospechoso. 4. Que el caso sea registrado inmediatamente en el Sistema DAVID¹³ del Ministerio del Interior por parte de la Policía Nacional. 	El Ministerio del Interior es la entidad encargada de firmar acuerdos de cooperación con los medios de comunicación para la difusión de las alertas.
Canadá	Alerta Amber (2002 - Alberta)	Los programas de Alerta Amber son operados provincialmente. Sin embargo, la Policía Real Montada de Canadá coordina el Grupo de Trabajo de Alerta Amber Nacional (NAAWG por sus siglas en inglés), el cual está compuesto por los coordinadores de la	Las fuerzas de orden público en cualquiera de los sistemas de alerta regionales.	<p>Los criterios pueden variar regionalmente; sin embargo, en general se consideran los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el desaparecido sea menor de 18 años. 2. Que exista un indicio de que el menor ha sido secuestrado. 3. Que exista un indicio de que el menor está en grave peligro. 4. Que haya información disponible que pueda 	Cada provincia tiene acuerdos con distintos departamentos, agencias y otras entidades, incluyendo acuerdos con asociaciones de radiodifusión. También existe un acuerdo nacional entre la Policía Real Montada de Canadá, en representación de las provincias, y la Asociación de Telecomunicaciones Móviles de Canadá. Este acuerdo nacional permite que la

¹³ El sistema DAVID es una aplicación web en tiempo real orientado al Análisis Criminológico de la Seguridad Ciudadana, basado en el correlacionamiento de Bases de Datos de delitos, homicidios y asesinatos, microtráfico, detenidos, modelo de desconcentración, personal policial, medios logísticos y la información de las llamadas de emergencia. Tomado de: Ministerio del Interior. Manual de usuarios del sistema DAVID 20i2. Versión 1.0. Julio de 2014. Disponible en: <http://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/681/download/12508>

País	Nombre del programa (año inicio)	Entidad responsable de liderar/coordinar el programa	Entidad/Persona encargada de activar la alerta	Criterios para la activación de la alerta	Regulación sobre el sector de telecomunicaciones
		Alerta Amber de las agencias policiales provinciales.		ayudar a localizar al menor o al secuestrador. 5. Que la alerta se emita dentro de un tiempo razonable desde el momento del secuestro.	Alerta Amber pueda ser enviada a través de mensajes de texto (SMS) a cualquier persona que decida registrar su teléfono móvil para este propósito. Finalmente, todas las estaciones de radio, tanto de AM como de FM, así como las estaciones de televisión abierta radiodifundida, los proveedores de servicios de radiodifusión por suscripción, y los operadores móviles deben hacer parte del Sistema Nacional de Alerta Pública, por lo que todos estos operadores tienen la obligación de distribuir los mensajes de Alerta Amber.
España	Alerta Menor Desaparecido (2014)	Secretaría de Estado Seguridad	Director del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado Seguridad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que el desaparecido sea menor de 18 años. 2. Que la desaparición haya sido previamente ratificada como de alto riesgo. 3. Que existan indicios razonables de que la desaparición ha sido de carácter forzoso. 4. Que los investigadores policiales tengan la presunción de que el desaparecido está en una situación de inminente peligro de muerte o riesgo para su integridad física, así como que la emisión de la alerta atiende al interés de la investigación y no va a constituir un perjuicio añadido al menor. 5. Que se disponga de datos suficientes sobre el desaparecido. 6. Que exista consentimiento para la emisión de la alerta por quien ostente la patria 	La distribución de la alerta debe ser transmitida por aquellos organismos y entidades públicas o privadas, incluyendo los medios de comunicación, con las que se haya suscrito el correspondiente Convenio de Colaboración.

País	Nombre del programa (año inicio)	Entidad responsable de liderar/coordinar el programa	Entidad/Persona encargada de activar la alerta	Criterios para la activación de la alerta	Regulación sobre el sector de telecomunicaciones
				potestad o tutela legal del menor desaparecido.	

Fuente: Entidades responsables de la alerta de cada país. Elaboración CRC

Del anterior resumen, se puede identificar que alertas similares a la Alerta Urgente ya han sido implementados en diferentes países y que la base de todas es la Alerta AMBER creada en Estados Unidos. De estas experiencias se puede observar que en general se han logrado acuerdos voluntarios entre los responsables de la alerta con agentes privados y públicos para la difusión de la información. Así mismo, se puede evidenciar que no en todos los casos de niños desaparecidos la alarma es activada y que por el contrario y al igual que se define en el protocolo de "Alerta Urgente", se deben cumplir unos requisitos mínimos para la activación de la misma. Ahora bien, esto permite a la CRC tomar como referencia estas experiencias, las cuales serán analizadas con mayor profundidad dentro del desarrollo del presente proyecto con el fin de evaluar mejores prácticas que puedan ser aplicadas a nuestro país.

4. SITUACIÓN EN COLOMBIA

En aras de dar cumplimiento a la obligación del Estado de velar por el ejercicio de los derechos fundamentales de los niños reconocidos por la Carta Política en su artículo 44¹⁴, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, la Defensoría de Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, establecieron como un proyecto de cooperación interinstitucional, una alianza estratégica para la creación de un *Mecanismo de Respuesta Urgente y Alerta Urgente* para búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos en Colombia y prevenir que sean víctimas de delitos.

Teniendo en cuenta la necesidad de apoyo internacional para replicar e implementar buenas prácticas, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación solicitaron el apoyo del International Centre For Missing & Exploited Children (ICMEC, por sus siglas en inglés) para la implementación de un Sistema de Alerta Rápida para niños, niñas y adolescentes en Situación de Emergencia en Colombia, similar al de la Alerta AMBER desarrollada e implementada en Estados Unidos.

¹⁴ "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión."

Dada la experiencia del ICMEC 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, Colombia cuenta con el Protocolo de Alerta Urgente que busca mejorar la respuesta efectiva a los casos de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, 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 niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

4.1. ALERTA DE URGENCIA

El "*Protocolo Alerta Urgente para la búsqueda, localización, y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos*", cuyo desarrollo tal y como se mencionó previamente contó con el acompañamiento técnico y financiero de USAID y la OIM en el marco del acuerdo con el ICMEC, "*proporciona a las autoridades encargadas de la localización de los niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos, las herramientas técnicas necesarias para estandarizar su actuación y en alianza con la familia y la comunidad, asegurar la rápida identificación, localización y recuperación, para que puedan regresar rápidamente a casa*"¹⁵.

Se pretende entonces ofrecer un mecanismo a las entidades competentes para que puedan difundir información al público, de forma rápida y urgente, sobre los casos más graves de desaparición de niños, niñas y adolescentes, estableciendo lineamientos y rutas de actuación y coordinación a nivel nacional y territorial para su búsqueda, localización y recuperación inmediata al ser reportados como desaparecidos en Colombia, así como la activación de la Alerta Urgente en los casos que se considere que está en riesgo su vida e integridad personal, a través de la colaboración entre el sector público y privado, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Dispone entonces el documento que contiene el "*Protocolo de Alerta Urgente para la búsqueda, localización, y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos*", cuyo desarrollo estuvo bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación, que este tiene como objetivos los siguientes:

- Poner en práctica un mecanismo nacional ágil y eficiente que contribuya a la pronta búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes en peligro inminente, con un estricto respeto al interés superior del niño y la salvaguardia de sus derechos humanos.

¹⁵ Protocolo Alerta Urgente. Niños, niñas y adolescentes desaparecidos. Pilar López Quiñones. Consultora OIM- Alerta Urgente. Noviembre 2019.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 11 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

- Establecer la colaboración entre las instituciones y organizaciones involucradas en la implementación de la Alerta Urgente.
- Definir los criterios y la metodología para el funcionamiento de la Alerta Urgente.
- Establecer directrices para la puesta en marcha de la Alerta Urgente, en los 32 departamentos de Colombia y en el Distrito Capital.
- Fortalecer la coordinación de las acciones internas e interinstitucionales, definiendo la acción específica que permita la búsqueda y localización inmediata de niños, niñas y adolescentes.
- Analizar la efectividad de la Alerta Urgente, las tendencias y las estadísticas que se pueden utilizar para ampliar esfuerzos de prevención dirigidos a minimizar el riesgo para los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

Así mismo, se ha determinado que el correcto funcionamiento y operatividad de la Alerta Urgente en Colombia, requiere una estructura organizativa que será responsable de todas las decisiones relativas a los procedimientos de su activación y desactivación, así como de determinar su efectividad, gestionar la información a la ciudadanía a través de canales de comunicación adecuados y evaluar continuamente los procesos para asegurar su mejora constante.

Por lo anterior, de conformidad con el mencionado documento, la estructura organizativa de la Alerta Urgente en Colombia estaría constituida por un Comité Interinstitucional Nacional que supervisará su coordinación operativa y administrativa. Este Comité estará conformado por las instituciones que participen directa e indirectamente en la búsqueda, identificación, localización y recuperación de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos en el país, en cooperación con agentes privados de telecomunicaciones, radiotransmisores, entre otros.

El referido protocolo, dispone como funciones del Comité Interinstitucional Nacional, las siguientes:

- Coordinar la implementación de la Alerta Urgente y garantizar su coordinación operativa y administrativa.
- Revisar y actualizar el Protocolo, cualquier procedimiento que involucre la Alerta Urgente, y cualquier acuerdo de cooperación dentro de un intervalo regular.
- Evaluar la efectividad de los procesos de solicitud de Alerta Urgente, así como las herramientas utilizadas para difundir la información al público.
- Revisar y aprobar el informe anual de la Alerta Urgente y los informes de recomendaciones de la coordinación operativa y los grupos de trabajo de las Mesas Técnicas, con el fin de fortalecer la Alerta Urgente.
- Facilitar el intercambio de información, herramientas tecnológicas y la coordinación de acciones que ayuden a la búsqueda y pronta recuperación de niños, niñas y adolescentes.
- Revisar y, en caso tal, dar la bienvenida a la Alerta Urgente a los nuevos miembros o expertos técnicos.
- Revisar y, en caso tal, aprobar los proyectos presentados por las mesas técnicas, incluido el programa de capacitación anual, campañas de prevención.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 12 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

- Otras funciones que el Comité considere necesarias para la aplicación exitosa de la Alerta Urgente.
- Cada miembro del Comité tiene la responsabilidad de proporcionar sugerencias, recomendaciones y apoyo al Comité, dentro de su área de especialización, con el objetivo de mejorar y fortalecer la efectividad de la Alerta Urgente

Por otra parte, el "Protocolo Alerta Urgente" contempla la existencia de un "Grupo de Trabajo de Coordinación Operativa", el cual estará compuesto por un representante de la Fiscalía General de la Nación y un representante de la Policía Nacional. Este grupo debe establecer un mecanismo de coordinación eficaz para facilitar el funcionamiento de la Alerta, el intercambio de información institucional de manera oportuna y sin demora, y las herramientas tecnológicas para la búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes.

Señala el documento en mención, la importancia de que en cada uno de los 32 departamentos y 1.102 municipios de Colombia se designe a un coordinador territorial -que puede ser de la Policía Nacional o la Fiscalía-, para que sea el enlace con el Grupo de Trabajo de Coordinación Operativa de la Alerta Urgente, para agilizar la evaluación de los casos y garantizar que no haya retrasos en la activación de una alerta. El representante de la Policía Nacional del Grupo de Trabajo de Coordinación Operativa será el responsable de garantizar la comunicación continua con cada coordinador territorial de los departamentos y municipios respecto a los criterios establecidos en este protocolo y alentar el pronto ingreso de todos los casos de niños desaparecidos en el sistema.

Los miembros del Comité Interinstitucional Nacional gestionarán las decisiones administrativas relativas al funcionamiento de la Alerta Urgente a través de diversas mesas técnicas administrativas, que coordinarán con el Grupo de Trabajo de Coordinación Operativa. De acuerdo con el documento en mención, inicialmente, se crearán las siguientes mesas técnicas, con el objetivo de contribuir a la aplicación de las disposiciones de dicho Comité:

- Mesa Técnica para la Evaluación y Seguimiento de Casos
- Mesa Técnica para la Prevención y Sensibilización
- Mesa Técnica para los Socios de Comunicación y Difusión
- Mesa Técnica para la Capacitación y la Formación de Capacidad Institucional

Por otra parte, el protocolo consagra la necesidad de contar con una línea única de reporte, la cual se encuentre disponible las 24 horas de los 7 días de la semana, en aras de garantizar una respuesta eficiente y precisa de la Alerta Urgente. Indica el referido documento que siempre que se active la Alerta Urgente se deberá designar un operario exclusivo para recibir, analizar y consolidar las pistas e informar de manera permanente a la Policía Judicial del caso y se deberá contar para cada caso, con el apoyo de personal para recibir las llamadas telefónicas durante un mínimo de 24 horas si la Alerta Urgente sigue activa o hasta que se cancele. Para la difusión de una Alerta Urgente, el protocolo supone que se puede hacer uso de los siguientes mecanismos:

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 13 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

- Página Web HOPE.
- Páginas institucionales o perfiles en redes sociales (Facebook, Twitter y otras fuentes relevantes). Es aconsejable crear un perfil especial en las redes sociales para la Alerta Urgente en Colombia, para fomentar la sensibilización del público con el programa.
- Páginas web de enlace.
- Medios de comunicación masivos (TV, radio).
- Medios electrónicos (buscadores de Internet).
- Teléfonos móviles (mensajes de texto).
- Otras herramientas que pueden ayudar con la difusión.

Finalmente es de mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el "Protocolo Alerta Urgente", el Comité Nacional del Mecanismo de Respuesta Urgente ha establecido los siguientes criterios, para proceder con la activación de la Alerta Urgente, en el proceso de búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos:

- i. La persona reportada como desaparecida es menor de 18 años y se tienen elementos suficientes, para creer que ha sido sacado de su entorno sin autorización de sus padres o tutor legal.
- ii. El niño, niña o adolescente está en peligro inminente de lesiones o la muerte.
- iii. La vida, libertad e integridad personal del niño, niña o adolescente está amenazada.
- iv. Se dispone de información suficiente para difundir al público los datos necesarios para ayudar a su localización.

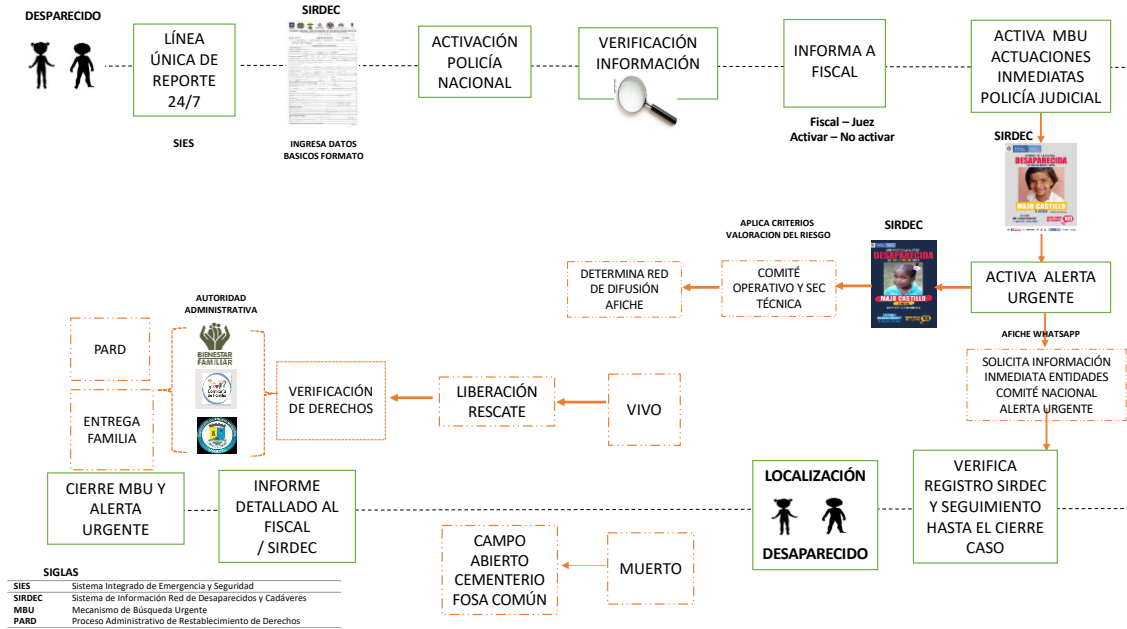
4.2. ROL DE OTRAS ENTIDADES

Tal y como previamente se mencionó el ICBF y la Fiscalía General de la Nación solicitaron el apoyo del ICMEC para implementar un sistema que permita la respuesta efectiva a los casos de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, estudio que tuvo como resultado, el documento denominado "*Protocolo de Alerta urgente para la búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos*".

Este Protocolo propone una ruta de actuación de la Alerta Urgente, en la cual se puede evidenciar el rol de las principales entidades participantes, tal y como se presenta a continuación:

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 14 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Ilustración 1. Ruta de actuación de la Alerta Urgente



Fuente: Protocolo Alerta Urgente para la búsqueda, localización, y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos

Es así como, de la anterior ilustración se evidencia la participación de los siguientes organismos del Estado:

- **Fiscalía General de la Nación**

Esta Entidad, de conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal y de la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia de este.

Asimismo encuentra razón la participación de esta Entidad en que la misma Ley 1098 de 2006, en virtud del cual fue expedido el Código de la Infancia y la Adolescencia, dispone en su artículo 215 que "el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, la **Fiscalía General de la Nación** y el Consejo Superior de la Judicatura **dispondrán la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos para el cumplimiento de la presente ley, bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**".

- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

Entidad creada mediante la Ley 75 de 1968, la cual dispone en el artículo 53 como una de sus finalidades esenciales *"proveer a la protección del menor y, en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas"*.

La Ley 1098 de 2006, consagra como función de este organismo, definir *"los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento"*¹⁶.

- **Policía Nacional**

De acuerdo con el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia, este cuerpo armado permanente, tiene como fin primordial *"el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"*.

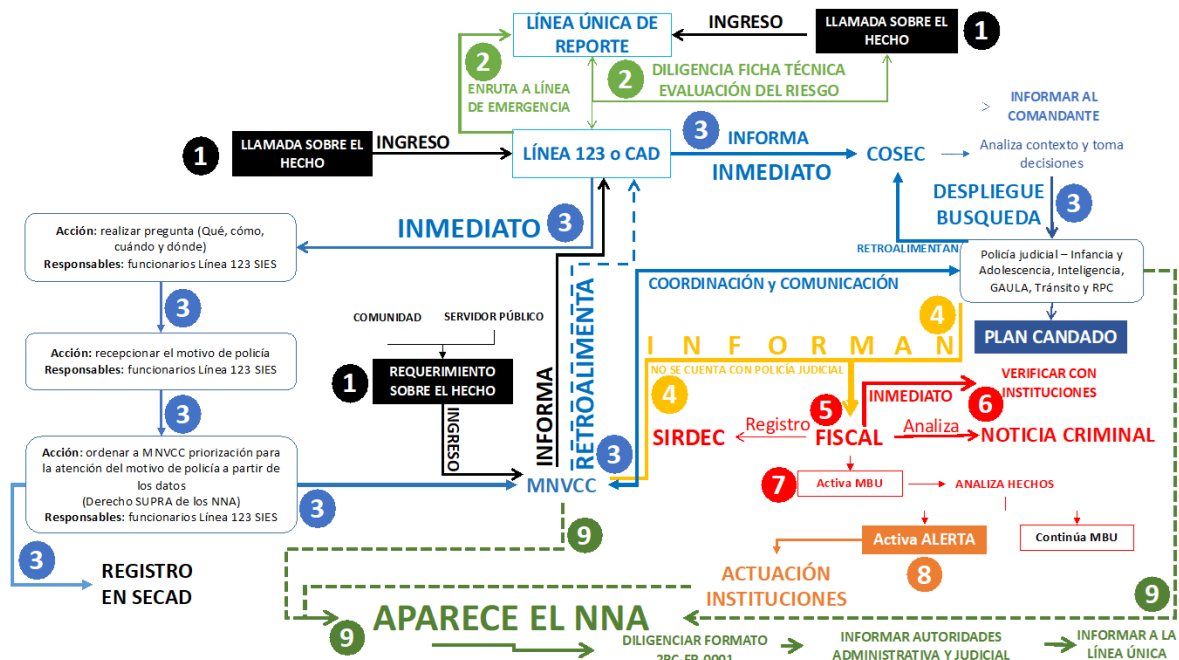
De conformidad con el Protocolo de Alerta Urgente, la ruta de acción de la Policía Nacional para responder en el marco de sus funciones, frente a la desaparición de niños, niñas y adolescentes en el país, consta de unos pasos, los cuales permiten actuar en coordinación y comunicación con la Fiscalía General de la Nación, de cara a la posición de garante de derechos y libertades públicas.

Esta ruta de acción, la cual se presenta en la siguiente ilustración, comprende en términos generales las siguientes actividades: i) Recepción y gestión del hecho, ii) Despliegue de búsqueda, y iii) Localización del menor.

¹⁶ Artículo 11. Parágrafo.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 16 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Ilustración 2. Ruta de actuación de la Policía Nacional



Fuente: Protocolo Alerta Urgente para la búsqueda, localización, y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos

Ahora bien, por otra parte, de conformidad con el Protocolo, la Alerta Urgente en Colombia requiere de un Comité Interinstitucional Nacional que deberá supervisar su coordinación operativa y administrativa, el cual estará conformado por las instituciones que participen directa e indirectamente en la búsqueda, identificación, localización y recuperación de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos en el país, en cooperación con socios de difusión. Es así como dicho Comité, aparte de contar con la participación de la Fiscalía General, la Policía Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estará conformado por representantes de los siguientes agentes:

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Secretaría Técnica)
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Migración Colombia
- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría General de la Nación
- Un (1) representante de la sociedad civil

- Un (1) representante de las Asociaciones de Telecomunicaciones

Finalmente, es de mencionar que el Protocolo de Alerta Urgente, contempla la posible participación de diferentes agentes ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes, que pueden coadyuvar en la gestión de su localización, los cuales hacen parte del sector privado, del sector social y del sector de educación.

5. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

De acuerdo con las cifras compiladas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹⁷ sobre menores desaparecidos en Colombia, se encuentra un panorama alarmante, puesto que durante el año 2019 fueron reportados como desaparecidos 2.392 menores, de los cuales aproximadamente el 51.5% continúan desaparecidos y el 0.7% aparecieron sin vida.

En tal sentido, el ya mencionado "Protocolo de Alerta urgente para la búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos", tiene como objetivo lograr una respuesta institucional coordinada a nivel nacional para la pronta recuperación de un menor de edad desaparecido bajo circunstancias que indiquen que la integridad o la vida del menor se encuentra en riesgo¹⁸. Dicha Alerta se fundamenta en el sistema de Alerta AMBER¹⁹ nacido en Estados Unidos y replicado en varios países del mundo²⁰.

La Alerta America's Missing: Broadcast Emergency Response, conocida por sus siglas AMBER, consiste en un sistema de difusión de información que busca incluir de manera inmediata a la comunidad y agencias involucradas para ayudar en la búsqueda, localización y recuperación segura de menores de edad secuestrados. Las alertas se transmiten a través de radio, televisión, señales de tráfico, teléfonos celulares y otros dispositivos habilitados para datos, y se activan en los casos más graves de raptos de menores²¹.

De acuerdo con el citado Protocolo, la necesidad de una alerta de este tipo en Colombia surge como consecuencia de la dificultad evidenciada en la articulación de las autoridades encargadas del tema y

¹⁷ El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuenta con el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), en el cual se lleva el registro de todas las personas reportadas como desaparecidas y la información de cadáveres sometidos a necropsia medicolegal a escala nacional. Información consultada en:

<https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/40466/10.+Cartilla-Registro+Nacional+de+Desaparecidos.pdf>

¹⁸ López, P – Consultora OIM. *Protocolo Alerta Urgente*. 2019.

¹⁹ El sistema de Alerta AMBER inició en 1996 cuando, tras el raptos de Amber Hagerman, varios radiodifusores de DallasFortDallasFortDallas Fort Worth decidieron colaborar con la policía local con el fin de desarrollar un sistema de alerta temprana que sirviera para ayudar en la búsqueda de niños sustraídos o raptados.

²⁰ En América Latina, este tipo de alerta se encuentra en funcionamiento o en desarrollo en Guatemala (Alba-Kenneth Alert), Costa Rica (Alerta AMBER), México (Alerta AMBER), Perú (Alerta AMBER) y Ecuador (Alerta Emilia). Y en América del Norte y Europa los países que cuentan con la alerta son Canadá (AMBER Alert), España (Alerta Menor Desaparecido), Alemania (AMBER Alert), Francia (Alert Enlèvement), Países Bajos (AMBER Alert), el Reino Unido (Child Rescue Alert), entre otros.

²¹ Department of Justice – United States of America (2019), 2nd edition, Amber Alert Best Practices.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 18 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

de la falta de sensibilización del público en general sobre esta problemática²². Las entidades a cargo de la búsqueda y localización de menores en Colombia han identificado diversos factores que dificultan las gestiones para apoyar en la búsqueda y localización de un menor de edad, tanto a nivel interno como en la interacción con las demás autoridades y el público en general²³.

Como parte de los factores internos dichas autoridades manifiestan el desconocimiento por parte de sus funcionarios de los protocolos para eventos de desaparición y problemas con la circulación de la información al interior de su propia entidad; con relación a la interacción con las otras entidades competentes sobre el tema, indican que hay una falta de coordinación entre las mismas, no se tiene una priorización de las entidades que deben actuar en los casos de búsqueda de los menores de edad desaparecidos, y que una de las consecuencias es la dificultad para identificar si el menor quizás fue localizado y está siendo atendido por alguna de las otras entidades. Es decir, el flujo de información interinstitucional no permite tener certeza sobre el estado de cada caso de reporte de un menor desaparecido.

Con relación a la dificultad en la interacción con el público en general, identifican que debido a que no existe un canal de comunicación estandarizado y reconocido por la ciudadanía, las personas a cargo de los menores tienden a acudir a diversas entidades que no son competentes cuando enfrentan la desaparición de un menor, y por lo tanto no se puede brindar una respuesta adecuada a sus solicitudes. Adicionalmente, en el proceso de búsqueda y localización de los menores de edad, la información sobre el caso del menor desaparecido no es difundida de manera tal que se pueda involucrar a la ciudadanía o agencias relevantes para apoyar en la búsqueda, localización y recuperación del menor y tampoco se cuenta con un sistema estandarizado para divulgar dicha información, a la fecha y de acuerdo con lo mencionado por la Fiscalía General de la Nación:

"(...) hoy no se cuenta con un método de difusión de información e imágenes georreferenciado que permita vincular a la comunidad en general en las labores de búsqueda y ubicación, y facilite la articulación interinstitucional para lograr de manera pronta y oportuna la ubicación del menor de edad."²⁴

En línea con esto, y atendiendo a la necesidad de incorporar herramientas para apoyar la búsqueda y localización de menores de edad, el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006, incorpora el artículo 50 a la Ley 1978 de 2019, el cual dispone que la CRC, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a su expedición, debe realizar un estudio y expedir la reglamentación que permita diseñar e implementar una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes, a través de la cual se difundirá la información de la desaparición del menor de edad,

²² López, P – Consultora OIM. *Protocolo Alerta Urgente*. 2019.

²³ El 20 de febrero de 2020 se llevó a cabo una reunión interinstitucional en las instalaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en la cual participaron además de los funcionarios de la CRC, representantes de la Fiscalía General de la Nación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Policía Nacional, específicamente, representantes de la Dirección de Protección y Servicios Especiales y de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol.

²⁴ Radicado CRC 2020300563. ASUNTO: Solicitud de información – Medidas para la localización de menores de edad.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 19 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

previa orden judicial o de autoridad competente, con el fin de garantizar su inmediata localización y reintegro a su entorno familiar.

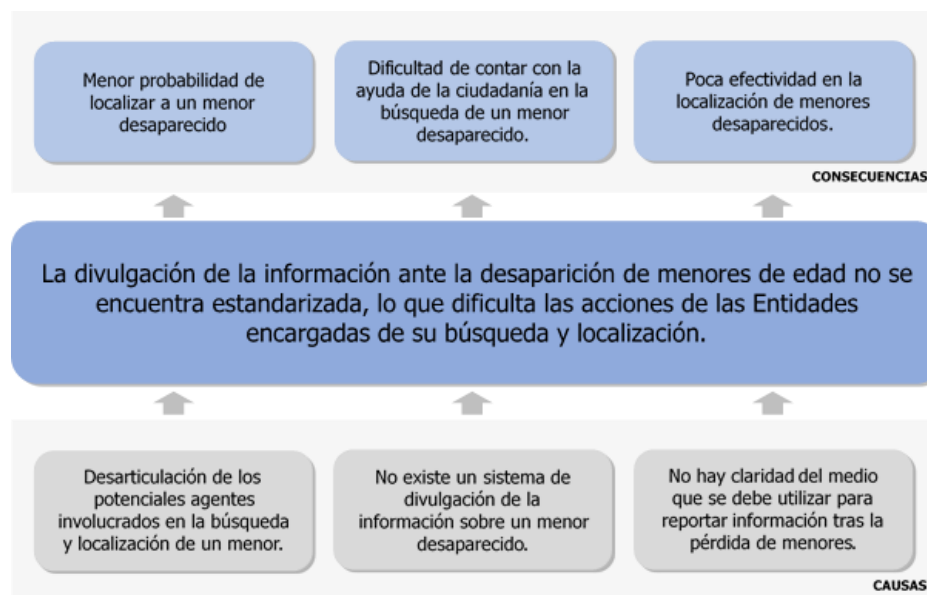
Es así, como la CRC atendiendo al mandato legal y entendiendo la necesidad de dar apoyo desde su campo de acción y competencias a la búsqueda y localización de menores de edad, y luego de haber hecho acercamientos con diversas autoridades involucradas en la búsqueda, localización y restablecimiento de derechos de los menores, una revisión internacional para ahondar en el tema y tomar como referencia las lecciones aprendidas de otros países y de estudiar el “*Protocolo de Alerta urgente para la búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos*” entregado a esta Entidad por la Fiscalía General de la Nación, determina que la problemática que desde las competencias de esta Entidad se apoyará para su mitigación y eventual resolución 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.

5.1. PROBLEMA IDENTIFICADO

Problema: 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.

Para determinar la magnitud del problema planteado, posterior presentación gráfica del mismo se procederá a desarrollar sus causas y consecuencias.

5.2. ÁRBOL DEL PROBLEMA



Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 20 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

5.3. CAUSAS DEL PROBLEMA

5.3.1. Desarticulación de los potenciales agentes involucrados en la búsqueda y localización de un menor desaparecido

Tal y como se presenta en el acápite 4.2, si bien el documento "*Protocolo Alerta Urgente*" contempla la intervención de múltiples entidades que pueden tener participación directa o indirecta en la búsqueda, identificación, localización y recuperación de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos en el país, a la fecha no se evidencia la implementación de las actividades allí descritas, lo que conlleva a que en la actualidad no exista una alerta nacional ante la desaparición de menores de edad, mediante la que se difunda la información pertinente, previa orden judicial o de autoridad competente, con el fin de garantizar su inmediata localización y reintegro a su entorno familiar.

Es de mencionar en este punto que, si bien actualmente la gestión de búsqueda y localización de los menores desaparecidos es adelantada en el marco de sus funciones por la Policía Judicial y la Fiscalía General, no existe un trabajo coordinado con otros agentes tal y como lo propone el Protocolo de Alerta Urgente. Así como tampoco la delimitación de las funciones a desempeñar por cada uno de los otros agentes, lo que conlleva a un desconocimiento regulatorio y técnico respecto de las necesidades requeridas para implementar el sistema de Alerta Urgente en Colombia.

Asimismo, si bien el referido protocolo propone la intervención de agentes del sector privado, social y académico en la implementación de la Alerta Urgente, en la actualidad no existe ningún proyecto de socialización y vinculación con dichos agentes. Al respecto es de recordar que, tal y como se describió en el acápite 4 del presente documento, la Fiscalía en un trabajo conjunto con USAID y la OIM diseñó el "*Protocolo de Alerta urgente para la búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos*", cuyo objetivo es lograr una respuesta institucional coordinada a nivel nacional para la pronta recuperación de un menor de edad desaparecido bajo un modelo que se fundamenta en el sistema de Alerta AMBER.

En línea con lo anterior, es importante tener en cuenta que el desarrollo y operación de un sistema de Alerta Amber eficaz es esencial para el éxito continuo en la recuperación de niños desaparecidos y secuestrados que se encuentran en peligro. En ese sentido, esta alerta debe considerarse como una herramienta en un enfoque más amplio e integral para recuperar niños secuestrados²⁵, que incluya tanto a los distintos organismos involucrados como a la misma comunidad, y que ayude a coordinar los esfuerzos de manera rápida y acertada.

De acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ, por sus siglas en inglés), identificar a las partes interesadas clave, o a aquellas personas y entidades que invierten en contribuir a los

²⁵ Department of Justice – United States of America (2019), *Amber Alert Best Practices*, 2nd edition.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 21 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

resultados exitosos del programa y que pueden desempeñar un papel principal en la difusión de una alerta, es fundamental para un sistema de Alerta Amber eficaz y sólido. Así mismo, el DOJ sostiene que los responsables del programa, o aquellos que brindan apoyo adicional y promoción de los propósitos y procesos del programa, también deben buscarse de manera proactiva, construir relaciones y fomentar comunicaciones efectivas regularmente. Esto teniendo en cuenta principalmente que el éxito del sistema depende, en últimas, de la participación de todos los involucrados en el monitoreo, la planificación y el desarrollo de un sistema de alerta ante la desaparición de niños efectivo y sin interrupciones²⁶.

De lo anterior se concluye entonces, que para el efectivo desarrollo e implementación de una Alerta Urgente en Colombia que permita difundir a la comunidad la información asociada a la desaparición de un menor de edad, se requiere de la participación coordinada y activa de distintos organismos del Estado, así como de la participación de agentes privados y de la misma comunidad; actualmente no se encuentran establecidos los lineamientos para la participación de los mismos, así como tampoco los mecanismos técnicos y regulatorios que permitan su materialización.

5.3.2. No existe un sistema de divulgación de la información sobre un menor desaparecido

En el país existen diferentes entidades encargadas de adelantar las labores de búsqueda de personas, dentro de las cuales se encuentra la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)²⁷, la cual se enfoca en la búsqueda de personas desaparecidas como consecuencia del conflicto armado antes del 1 de diciembre de 2016, y cuya desaparición haya sido por alguna de las siguientes causas: i) desaparición forzada; ii) secuestro; iii) reclutamiento ilícito y iv) durante combates entre las Fuerzas Armadas y grupos al margen de la ley o entre grupos al margen de la ley. Esta entidad lleva a cabo la búsqueda de los desaparecidos mediante entrevistas a personas que puedan tener información, búsqueda de información en fuentes oficiales y mediante el diseño de un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas. En este caso, la búsqueda de las personas no se lleva a cabo a través de un mecanismo de divulgación de la información sino a través de labores investigativas en campo y a través de fuentes oficiales de información.

Por otra parte, se encuentra la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas la cual fue creada por la Ley 589 del 2000 con el objeto de *"apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales. Para cumplir con este fin, la Comisión diseñará, evaluará y apoyará la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformará grupos de trabajo para casos específicos."* Esta Comisión emplea el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) el cual fue reglamentado mediante la

²⁶ Id.

²⁷ La UBPD es una entidad del Estado de carácter humanitario y extrajudicial que dirige, coordina y contribuye a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado. Nació luego de la firma del acuerdo de paz con las FARC – EP el 24 de noviembre de 2016. En el siguiente enlace se encuentra más información sobre esta entidad: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/acerca-de-la-busqueda/#cont-mv>

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 22 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Ley 971 de 2015 y se configura como una herramienta para ubicar a las personas que se presumen como desaparecidas. Su objetivo es que las autoridades judiciales ordenen de forma inmediata todas las diligencias necesarias tendientes a la localización de las personas desaparecidas²⁸. Así, este mecanismo funciona al interior de las autoridades judiciales y no se recurre a ningún tipo de divulgación de la información de la persona desaparecida.

Adicionalmente, luego de indagar con las autoridades competentes (Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional), a la fecha no se encuentra implementado un sistema especializado en la búsqueda de menores de edad desaparecidos. Por el momento solamente se cuenta con el ya mencionado "*Protocolo de Alerta urgente para la búsqueda, localización y recuperación de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos*", el cual aún no ha sido implementado.

Así las cosas, se evidencia que en Colombia no existe un mecanismo de divulgación de información que sea empleado por las autoridades competentes o que haga parte del MBU usado actualmente para efectuar la búsqueda de una persona desaparecida, y mucho menos para la búsqueda de menores de edad desaparecidos.

Ahora, si bien a la fecha las autoridades encargadas de la búsqueda y localización de personas desaparecidas no usan mecanismos para la divulgación de la información sobre dichas desapariciones, no se puede dejar de lado la posible existencia de mecanismos de divulgación de información que sean empleados con otros fines pero que tengan la misma motivación, que es alertar a la sociedad en general de algún tipo de amenaza o emergencia.

Con esta motivación, se encontró el Decreto 2434 de 2015²⁹ "*Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; 1078 de 2015, para crearse el Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*" cuyos objetivos, estipulados en el artículo 2.2.14.2.2 son:

"1. Facilitar, apoyar y fortalecer las comunicaciones requeridas en los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

2.Coordinar la intervención del Sector de Telecomunicaciones en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

3.Establecer directrices para la prestación de los servicios de telecomunicaciones en situaciones de emergencia.

²⁸ Fiscalía General de la Nación. Mecanismo de Búsqueda Urgente. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Mecanismo-de-Bu%CC%81squeda-Urgente-MBU.pdf>

²⁹ Este decreto, nace como consecuencia de lo estipulado en la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 23 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

4. *Coordinar con la Agencia Nacional del Espectro ANE, la planeación del espectro radioeléctrico necesario para la gestión del riesgo, conforme a las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales.*

5. *Orientar, entre otros, los aspectos normativos de las telecomunicaciones que contribuyan al funcionamiento del Sistema, con el apoyo de las entidades competentes."*

Adicionalmente, como información de contexto, es importante mencionar que dicho decreto incorpora en el artículo 2.2.14.7.3, referente a las obligaciones de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST), el siguiente numeral:

"(...) 5. Implementar en sus redes los mecanismos técnicos necesarios para la transmisión de mensajes de alertas tempranas hacia todos los usuarios, sin costo alguno. (...)"(Negrillas y subrayado fuera del texto original)

Es decir, que como consecuencia de este decreto los operadores deben tener implementado o haber iniciado acciones para implementar un mecanismo que permita la transmisión de alertas tempranas hacia todos los usuarios sin costo alguno.

Al revisar la página web de la Asociación de la Industria Móvil de Colombia -ASOMÓVIL-, se encuentra en la sección de la iniciativa denominada "Nos Importa Colombia" la actividad "4. Respuesta ante emergencias y desastres naturales"³⁰, la cual de manera explícita enuncia lo siguiente:

"En asocio con el MinTIC, se desarrollará el objetivo del Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencia el cual consiste en garantizar la continua prestación de los servicios de comunicación entre autoridades e individuos, para situaciones antes, durante y después de un evento crítico, poniendo la tecnología al servicio de la población en los casos de emergencia.

Compromisos

- (...)
- **Implementar el envío de mensajes de texto de alerta temprana para informar y prevenir a la población acerca de posibles desastres naturales.**
(...)"(Negrillas y subrayado fuera del texto original)

De lo cual se entiende que el mecanismo para la transmisión de mensajes de alertas tempranas que implementarán los proveedores pertenecientes a dicha asociación, en cumplimiento de la obligación estipulada en el Decreto 2434 de 2015, es únicamente el envío de información de alertas a través de mensajes de texto.

³⁰ Información disponible en: <http://www.asomovil.org/programas/respuesta-ante-emergencias-y-desastres-naturales/>

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 24 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

En línea con lo anterior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para la expedición del Decreto 2434 de 2015, durante los años 2012 y 2013 realizó el estudio "*Diseño de la Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencia – RNTE*"³¹ del cual surgieron varias recomendaciones a nivel técnico, jurídico y financiero, dentro de las cuales, para el presente caso se revisaron aquellas relativas a los mensajes de Alerta Temprana. Puntualmente, el consultor contratado recomendó la implementación del sistema CAP (Common Alerting Protocol), el cual, de acuerdo con lo consignado en el documento consultado requiere de la inversión tanto por parte de los PRST como de las autoridades involucradas en el tema.

En síntesis, se encuentra que en el país no se ha implementado un mecanismo específico de divulgación de información sobre menores de edad desaparecidos, lo cual dificulta la articulación de la ciudadanía y de las autoridades competentes para dar celeridad a su búsqueda y localización.

5.3.3. No hay claridad del medio que se debe utilizar para reportar información tras la pérdida de menores desaparecidos.

Un tema expuesto dentro de la mesa desarrollada con el ICBF, Fiscalía y Policía es referente a los problemas que presentan estas entidades para recibir las denuncias de niños desaparecidos. En dicho espacio se indicó que al no tener una línea única para atender toda la información que proviene de la ciudadanía, relacionada con la desaparición de menores, no era posible tener un procedimiento estándar, lo que dificulta las acciones a tomar para la búsqueda y localización de los menores de edad.

En el país, si bien existen diferentes medios (físicos, virtuales, telefónicos) a los que la población accede para realizar denuncias ante entidades gubernamentales, por facilidad en su comunicación e inmediatez generalmente estas se realizan a través de líneas de atención telefónica. En la actualidad existen diferentes números telefónicos usados por los usuarios para comunicarse con los medios de atención. En situaciones de emergencia los números telefónicos a los cuales accede la población para solicitar ayuda se denominan servicios semiautomáticos y especiales de marcación 1XY, donde X y Y pueden tomar cualquier valor de 0-9³². Según lo define el Decreto 1078 de 2015 en su artículo 2.2.12.2.1.14, este tipo de numeración está destinada para atender la necesidad de prestar servicios de interés social dado que es de fácil recordación y marcación para el usuario. Así mismo, vale la pena mencionar que de acuerdo con lo establecido en el mencionado Decreto y en cumplimiento de las funciones otorgadas a la CRC por la Ley 1341 de 2009, la administración de esta numeración se encuentra a cargo de esta Entidad.

³¹ El estudio fue elaborado por el consorcio ITELCA - STI mediante contrato 00994 de 2012. Los documentos entregados por el equipo consultor pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-73955.html>

³² Ejemplos del uso de estos números son el 119 cuando se desea comunicarse con los bomberos o 112 con la policía.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 25 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Tabla 2. Modalidades prestación del servicio 1XY.

	Modalidad 1	Modalidad 2	Modalidad 3	Modalidad 4
Destinación	Servicios de emergencias	Información para servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios	Servicios de interés social	Servicios de información telefónica

Fuente: Elaboración CRC

Dentro de la numeración para servicios semiautomáticos y especiales de marcación 1XY se definen cuatro modalidades según el servicio que se preste (Ver Tabla 2). Los servicios de atención a emergencias hacen parte de la modalidad 1, la cual el Decreto 1078 define como gratuitas para el usuario y para las entidades que prestan el servicio. Dentro de esta modalidad se encuentran los servicios de urgencias tales como Policía (1XY-112), Bomberos (1XY-119) y Ambulancia (1XY-125). A continuación, se muestran los servicios de atención a emergencias que se prestan actualmente a través de los números 1XY asignados:

Tabla 3. Números 1XY asignados a Servicios de atención a emergencias

SERVICIO	Número 1XY
Fuerza Aérea Colombiana	101
Denuncia maltrato a la infancia	106
Atención de desastres	111
Policía	112
Bomberos	119
Número Único de Emergencias	123
Ambulancia	125
Tránsito departamental	126
Tránsito municipal	127
Cruz Roja	132
Atención Integral Gubernamental Niños, Niñas y Adolescentes	141
Defensa Civil	144
Asistencia de emergencias - Fuerzas Militares	146
Antisecuestro, antiterrorismo y antiextorsión (F.F.M.M.)	147
CAI - Policía Nacional	156
Antisecuestro, antiterrorismo y antiextorsión (Policía)	165

Fuente: Sistema de información y Gestión de Recursos de Identificación Sigrid pnn.gov.co/mapa

Como se puede observar en la Tabla 3. , existen dieciséis números diferentes bajo el esquema 1XY para la atención de emergencias en el país, los cuales son gestionados por diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales. Esta gran cantidad de números destinados para la atención de emergencias puede generar dificultades al usuario al momento de identificar a qué número debe comunicarse según el tipo de emergencia, tema que no es ajeno para las denuncias y aportes de información general relacionada con la búsqueda y localización de los menores de edad. Adicionalmente, para el tema específico de denuncias de pérdida de menores, la persona que atiende la llamada, al no ser una línea especializada para la atención de estas denuncias, no da respuesta de manera oportuna de acuerdo con las necesidades requeridas.

Por todo lo anterior, la denuncia es parte primordial para lograr localizar al menor, dado que a partir del diagnóstico que se realice sin importar el medio de atención a través del cual se recibe, se puede determinar si se activa o no la alerta por parte de la entidad encargada. Así mismo, es importante que la población tenga claros los medios donde se debe reportar cuando se identifique al menor que se está intentando localizar.

5.4. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA

5.4.1. Menor probabilidad de localizar a un menor desaparecido

Como se identificó en la Sección 3 del presente documento, varios países del mundo han implementado alertas que informan a toda la sociedad sobre la desaparición de menores bajo situaciones que ponen en peligro su vida, con el objetivo de acelerar su localización y recuperación. Sin embargo, dados los principios bajo los cuales fue concebida esa iniciativa, la activación de Alertas de este tipo no resulta siendo algo usual.

En los países en donde se encuentra más avanzada la implementación de la Alerta AMBER, en particular Estados Unidos y algunos países europeos, las entidades encargadas hacen publicaciones periódicas³³ de las cifras sobre los resultados de la Alerta, cifras que se resumen a continuación:

³³ En el caso de Estados Unidos las cifras son publicadas en el sitio oficial de la Alerta, el cual se encuentra en la página del Departamento de Justicia, el enlace es el siguiente: <https://amberalert.ojp.gov/statistics>. Para los países europeos, sus cifras son publicadas en la página de la fundación AMBERAlert.eu, el enlace es el siguiente: <https://www.amberalert.eu/statistics/>

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 27 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Tabla 4. Comparativo de los resultados de la Alerta AMBER en EE. UU. y la UE (2015-2018)

Año	Estados Unidos				Unión Europea			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Alertas activadas	182	179	195	161	29	29	27	26
Menores de edad buscados a través de la Alerta³⁴	224	231	263	203	30	33	31	30
Menores de edad recuperados gracias a la Alerta	58	54	53	34	27	32	29	29
% de Menores de edad recuperados gracias a la Alerta	26%	23%	20%	17%	90%	97%	94%	97%

Fuente: Departamento de Justicia de EE. UU., NCIC y AMBERAlert.eu. Elaboración CRC

De la tabla anterior resaltan dos puntos. En primer lugar, en Estados Unidos se activan al año seis veces más alertas con relación a las activadas en la Unión Europea³⁵; en segundo lugar, las cifras presentadas dan indicios de que la efectividad de la Alerta aplicada en los países de la Unión Europea es mucho más alta con relación a la obtenida en Estados Unidos, puesto que en el primer caso el porcentaje mínimo de niños recuperados es 90%, valor notablemente superior al mejor de los escenarios en Estados Unidos en donde la tasa máxima de recuperación de menores, cuya desaparición involucró la activación de la Alerta AMBER, fue del 26%. Ahondar sobre las lecciones aprendidas en estos dos ejemplos será una de las tareas que se desarrollarán a través del estudio que se encuentra adelantando esta Comisión, con el fin de contar con información relevante que sirva como insumo para los análisis a desarrollar

Es necesario aclarar que el análisis presentado no se puede tomar como evidencia certera del éxito de la Alerta AMBER en los países, puesto que para llegar a una conclusión de este tipo se debería llevar a cabo un análisis que emplee metodologías econométricas de evaluación de impacto, el cual no puede ser implementado en este estudio dada la limitación de acceso al detalle de la información. Dado lo anterior, se llevó a cabo una investigación de literatura académica sobre la efectividad de la Alerta AMBER, y se encontró que son escasos los análisis empíricos sobre su efectividad, y en gran parte el obstáculo ha sido la calidad de la información sobre el tema³⁶, pues los datos recopilados como parte de las Alertas no tienen la robustez suficiente para ser empleados para análisis estadísticos o econométricos.

³⁴ En varios casos con una única Alerta se buscaba a más de un menor reportado como desaparecido.

³⁵ Se ha encontrado evidencia que en Estados Unidos los criterios se han relajado un poco, pues se han activado Alertas para casos en los cuales no se había comprobado que el menor se encontraba en una situación de peligro. Consultado en: Timothy Griffin, Joshua H. Williams, John Wooldredge & Danielle Miller (2016). Does AMBER Alert 'save lives'? An empirical analysis and critical implications, *Journal of Crime and Justice*, 39:4, 490-511, DOI: 10.1080/0735648X.2014.1003577. Pág. 4.

³⁶ Timothy Griffin, Joshua H. Williams, John Wooldredge & Danielle Miller (2016). Does AMBER Alert 'save lives'? An empirical analysis and critical implications, *Journal of Crime and Justice*, 39:4, 490-511, DOI: 10.1080/0735648X.2014.1003577.

Aun así, los estudios empíricos que se han adelantado no han podido concluir con certeza el impacto de este tipo de Alertas sobre la rápida recuperación de los menores y la premisa de que la Alerta puede ayudar a salvar cientos de vidas. No obstante, sí se ha encontrado evidencia estadística de que este tipo de Alertas tiene un efecto positivo para los casos en los cuales el secuestrador del menor no tenía intención en hacerle daño y era un conocido, de hecho, el análisis hecho por Timothy Griffin en el 2007³⁷ concluye que de las 275 alertas emitidas en Estados Unidos entre 2003 y 2006, casi en la tercera parte de los casos la Alerta contribuyó a que el menor fuera recuperado. Este mismo autor, en 2016³⁸ hizo de nuevo el análisis empleando nuevas fuentes de información y otras metodologías de análisis, y concluyó que en casi el 25% de los casos en los cuales se emitió una Alerta esta pareció tener un efecto estadísticamente significativo³⁹ sobre la recuperación del menor, es decir, que de acuerdo con evidencia estadística, si en dichos casos no se hubiera emitido la Alerta el menor probablemente no hubiera sido localizado.

Así las cosas, de acuerdo con el análisis conjunto de las cifras presentadas en la Tabla 4 y de la literatura académica encontrada sobre el tema con datos de los Estados Unidos, se puede concluir que la difusión de la información sobre la desaparición de un menor de edad aumenta la probabilidad de que los menores reportados como desaparecidos sean encontrados. Se aclara que no se encontraron estudios empíricos elaborados con la información de los países europeos, en cuyo caso y de acuerdo con los datos presentados en la Tabla 4, se tienen indicios de que la efectividad de la Alerta en la localización de un menor desaparecido es mucho mayor.

5.4.2. Dificultad de contar con la ayuda de la ciudadanía en la búsqueda de un menor desaparecido

Tal y como se ha desarrollado a lo largo del presente documento, actualmente no se encuentra implementado en Colombia un mecanismo especializado en la búsqueda de menores de edad desaparecidos, que permita la vinculación y el trabajo coordinado entre distintos entes gubernamentales, y la difusión de la información del menor y las circunstancias de su desaparición, de tal forma que la comunidad pueda participar activamente en su localización, reportando ante las autoridades competentes datos que resulten relevantes para la búsqueda del niño o adolescente.

Al respecto es importante recordar la importancia de la participación de la comunidad, para lograr el cumplimiento del objetivo de un sistema de alerta urgente que permita localizar al menor de edad desaparecido y el retorno a su hogar. Es así como se puede evidenciar el rol que desempeña la ciudadanía en el funcionamiento de las alertas tempranas en distintos lugares del mundo, tal y como

³⁷ Timothy Griffin (2007). A preliminary Examination of AMBER Alert's Effects. Criminal Justice Policy Review, 18, 378 – 394.

³⁸ Timothy Griffin, Joshua H. Williams, John Wooldredge & Danielle Miller (2016). Does AMBER Alert 'save lives'? An empirical analysis and critical implications, Journal of Crime and Justice, 39:4, 490-511, DOI: 10.1080/0735648X.2014.1003577.

³⁹ El autor empleó como variable de interés para medir el impacto de la Alerta dos variables dummy, una que tomaba el valor de 1 si la localización del menor fue gracias a una pista entregada por un ciudadano y cero de lo contrario, y la otra tomaba el valor de 1 si se había comprobado que el agresor había decidido liberar al niño tras haberse sentido intimidado por la Alerta y cero de lo contrario.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 29 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

ocurre con la Alerta Amber en Estados Unidos, la cual en aras de llegar a la comunidad objetivo de ayuda, se transmite a través de radio, televisión, tableros con información de tráfico, tableros de información en aeropuertos, sitios web populares, redes sociales, redes de telecomunicaciones móviles (mensajes de texto y/o multimedia), entre otros medios y dispositivos habilitados para enviar y recibir información, y se activan en los casos más graves de secuestro de menores⁴⁰.

El DOJ ha reconocido que esta alerta temprana debe ser emitida lo más pronto posible tras la desaparición de un menor de edad, y transmitida de forma inmediata por distintos medios para obtener el mayor alcance posible. Esto en especial teniendo en cuenta que las primeras horas tras la desaparición de un menor son vitales para lograr su segura recuperación⁴¹.

De acuerdo con la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por su sigla en inglés), en Estados Unidos se estipula que los oficiales del orden público deben ser los encargados de emitir la Alerta Amber (en ningún caso la FCC puede emitir las alertas), incluyendo fotos e información sobre los niños desaparecidos y sobre los posibles secuestradores, junto con números de contacto para proporcionar información a las autoridades. Estas alertas emitidas, a su vez, se deben enviar a las estaciones de radio y televisión y a los canales de televisión por cable, quienes *tienen la posibilidad* de usar el Sistema de Alerta de Emergencia (EAS, por su sigla en inglés) para transmitir dicha información a las comunidades locales en todo Estados Unidos y sus territorios⁴².

Por otra parte, el sistema de Alerta Amber en Canadá es un sistema que pretende proporcionar al público información inmediata y actualizada sobre el secuestro de niños a través de transmisiones de medios difundidos en televisión, radio y dispositivos inalámbricos, entre otros. Esto con el fin de solicitar la asistencia del público para el regreso seguro y rápido de un niño secuestrado⁴³. El objetivo de una Alerta Amber en este país es involucrar a tantos miembros de la comunidad como sea posible en la búsqueda de menores secuestrados, de manera que, al difundir la información de forma inmediata, cada miembro de la comunidad se convierta en los ojos y los oídos de las fuerzas de orden público ante este tipo de situaciones⁴⁴.

México, ha implementado la Alerta Amber como una herramienta eficaz de difusión que permita la localización de niños, niñas y adolescentes, a través de la divulgación masiva e inmediata de un formato único de datos que incluyen la fotografía del menor desaparecido en todos los medios de comunicación disponibles. Esto con el propósito de activar la participación de todos los órdenes de gobierno, sociedad civil, medios de comunicación, empresas y todos aquellos sectores que deseen colaborar para sumar esfuerzos y potenciar la búsqueda y localización del menor⁴⁵.

⁴⁰ Department of Justice – United States of America (2019), *Amber Alert Best Practices*, 2nd edition.

⁴¹ Id.

⁴² FCC (10 de enero de 2020), Amber Alerts. Recuperado de: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/amber-plan-americas-missing-broadcast-emergency-response>

⁴³ MissingKids.ca (2019), Amber Alert. Recuperado de: <https://missingkids.ca/en/help-us-find/amber-alert/>

⁴⁴ Id.

⁴⁵ Id.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 30 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Y finalmente, vale la pena mencionar el caso de España, país en el que funciona el Sistema Alerta Menor Desaparecido (AMD), el cual tiene como objetivo la emisión de alertas y llamados de colaboración a la población a través de los medios de comunicación y de aquellas entidades y organismos con la capacidad tecnológica adecuada para la transmisión de mensajes a la sociedad, en aquellos casos de secuestro de menores en los que la activación del sistema se considere necesaria⁴⁶.

A través de las experiencias internacionales desarrolladas en la sección 3 del presente documento, se puede concluir cómo el funcionamiento de un sistema de alerta que permita desarrollar de forma efectiva la búsqueda y localización de un menor de edad, requiere la imperante participación de la comunidad en la cual se presume puede encontrarse el mismo.

Colombia actualmente cuenta con mecanismos de vinculación ciudadana en la búsqueda de personas desaparecidas, tal y como ocurre con el Registro Nacional de Desaparecidos, el cual es un sistema de información nacional e interinstitucional que tiene como objetivos principales la identificación de cadáveres sometidos a necropsia medicolegal, orientar la búsqueda de personas desaparecidas, hacer seguimiento de casos y de la activación del MBU, contemplando como un posible interviniente a las personas *"que puedan aportar información relativa a la identificación de personas y a la investigación del delito de desaparición forzada"*⁴⁷.

Asimismo, se puede evidenciar que en los últimos años, las autoridades municipales han desarrollado campañas para sensibilizar a la comunidad en el reporte y búsqueda de personas desaparecidas, tal como es el caso de Cali, ciudad en la que gracias a un trabajo conjunto de la Fiscalía Seccional, la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana de la alcaldía municipal, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Personería municipal y la Policía Metropolitana, se lanzó la campaña "Repórtalos ya"⁴⁸, que consta de una ruta de acción para el reporte de personas desaparecidas.

No obstante lo anterior, es de concluir que en Colombia no existe un sistema unificado de divulgación a la ciudadanía que permita su vinculación y participación en la búsqueda y desaparición de menores de edad, así como tampoco campañas nacionales que promuevan y enseñen los mecanismos para brindar información acerca de niños, niñas o adolescentes que puedan encontrarse dicho estado de vulneración.

5.4.3. Poca efectividad en la localización de menores desaparecidos

Como se identificó en la sección 4.2 existen varias entidades involucradas en la búsqueda y localización de los menores de edad desaparecidos encabezadas por la Fiscalía General de la Nación, la Policía

⁴⁶ Bienestar y Protección Infantil. Centro Nacional de Desaparecidos (CNDES) (alerta menor desaparecido). Recuperado de: [https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=40&subs=594&cod=4018&page=](https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=40&subs=594&cod=4018&page=47)

⁴⁷

⁴⁸ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-de-cali-lanza-la-campana-reportalos-ya-no-hay-que-esperar-72-horas-para-reportar-un-desaparecido/>

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 31 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Nacional y el ICBF. De la Ilustración 3, se puede evidenciar la poca efectividad en la localización de los menores desaparecidos a pesar de los grandes esfuerzos que deben realizar estas entidades al no estar totalmente articuladas y al no contar con mayor información que puede ser aportada por la ciudadanía, principalmente en el despliegue que realiza la Policía Nacional al momento de comenzar la búsqueda. Es así como, al no contar con información suficiente estos esfuerzos en muchos casos resultan insuficientes en parte porque, como se ha mencionado anteriormente, se ha demostrado que las primeras horas posteriores a la desaparición, son vitales para encontrar al menor, por lo que se requiere actuar con una mayor rapidez para obtener mejores resultados. Es aquí donde la Alerta Urgente entra a jugar un rol muy importante, donde si bien ya existe el protocolo que contempla algunos de los requerimientos que esta debe cumplir, este no ha sido implementado, por lo que actualmente no existe claridad desde la forma en cómo se denuncia hasta la entrega del menor a su familia en caso de ser encontrado.

Así las cosas, se hace necesaria la implementación de la referida Alerta Urgente en el país con el fin de que los agentes involucrados en la localización de un menor de edad, puedan desplegar acciones coordinadas y hacer un uso más eficiente de todos sus recursos, disponiendo de un sistema de difusión de la información del respectivo menor, que cuente con mayor alcance de difusión, donde se involucre a la ciudadanía, logrando así contar con información oportuna, lo cual permite una búsqueda más efectiva.

5.5. MAGNITUD DEL PROBLEMA.

El análisis desarrollado por la CRC a través del presente documento evidenció que la información ante la desaparición de menores de edad es insuficiente y no se encuentra estandarizada, lo cual dificulta las acciones de la Entidades encargadas de su búsqueda y localización. Es así como, en atención a las causas y consecuencias, y para contar con información de contexto para dimensionar la magnitud de dicho problema, esta Comisión considera necesario presentar las cifras asociadas a los niños, niñas y adolescentes que posterior a su desaparición han sido encontrados y retornados a su entorno, para mostrar que los mecanismos empleados actualmente para la búsqueda y localización de estos menores de edad pueden resultar poco efectivos.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses⁴⁹, en 2019 se registraron en el país 2.392⁵⁰ menores desaparecidos, lo cual implica un reporte diario promedio de 6 a

⁴⁹ El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuenta con el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), en el cual se lleva el registro de todas las personas reportadas como desaparecidas y la información de cadáveres sometidos a necropsia medicolegal a escala nacional. Información consultada en:

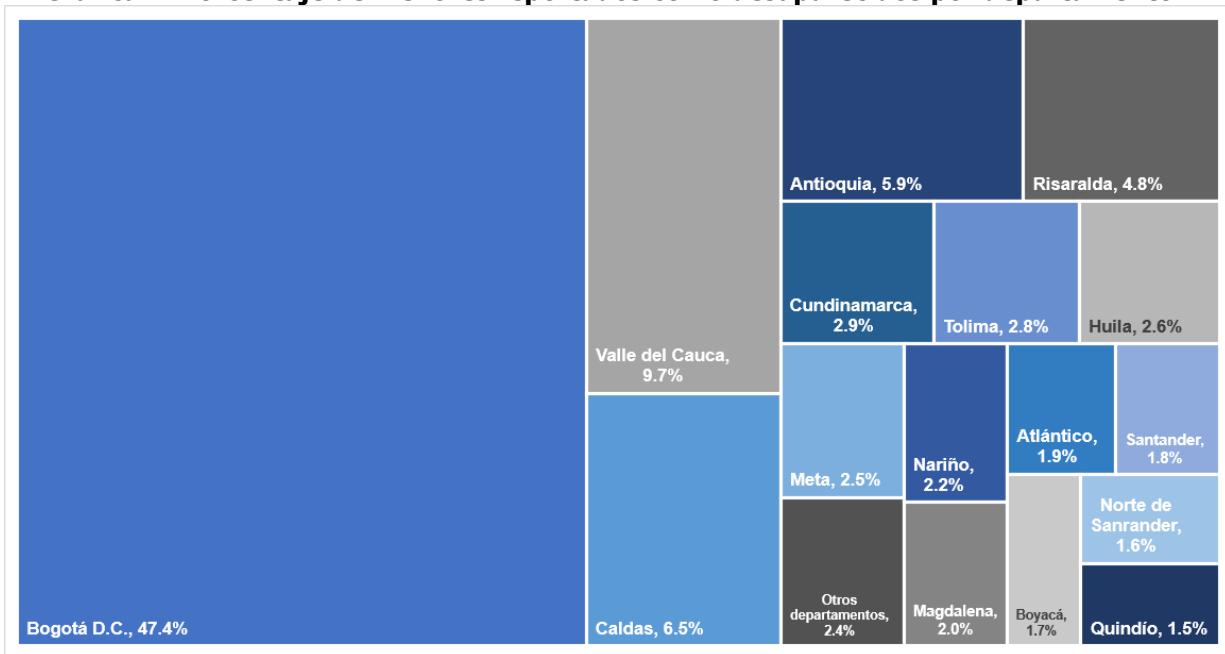
<https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/40466/10.+Cartilla-Registro+Nacional+de+Desaparecidos.pdf>

⁵⁰ De acuerdo con las conversaciones mantenidas con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, las cifras de menores desaparecidos contenidas en la base de datos del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses pueden tener problemas de robustez. Puesto que, por un lado, han identificado casos en los cuales por desconocimiento o miedo las personas no denuncian la desaparición de un menor (ej. Reclutamiento forzado) por lo cual pueden estarse registrando menos menores

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 32 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

7 desapariciones. Al analizar las cifras reportadas por departamento, se encuentra que para dicho año casi la mitad de los reportes de niños desaparecidos se hicieron en Bogotá D.C. (47.4%), seguido del departamento del Valle del Cauca con el 9.7% de los casos, Caldas con el 6.5%, Antioquia con el 5.9% y Risaralda con el 4.8%.

Gráfica 1. Porcentaje de menores reportados como desaparecidos por departamento

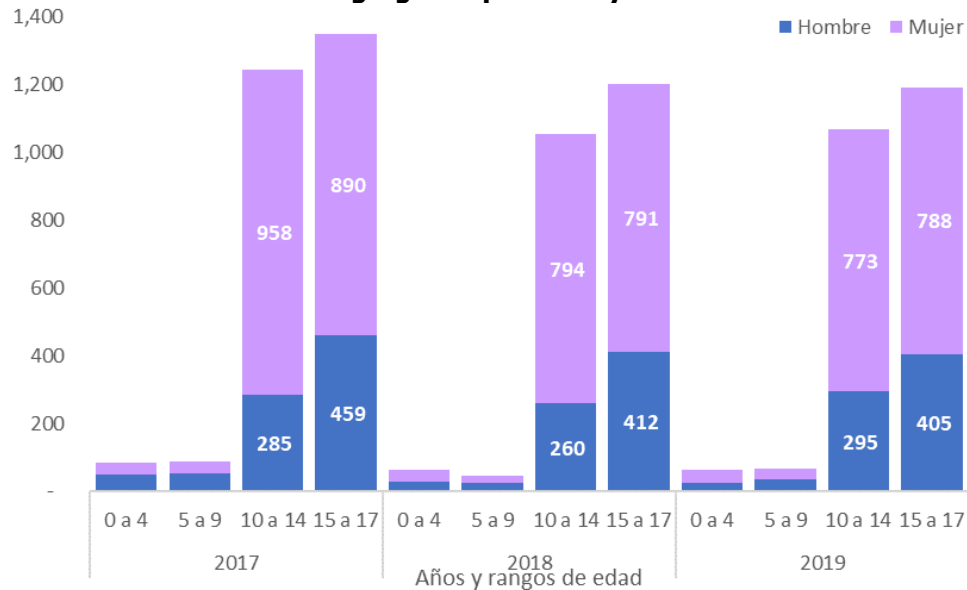


Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaboración CRC

Ahora bien, de los menores reportados como desaparecidos en el 2019 la mayor proporción corresponde a mujeres, y son los menores con edades superiores a 10 años los de mayor vulnerabilidad, ubicándose la mayor concentración en edades de 15 a 17 años, es decir, los menores catalogados como adolescentes (ver Gráfica 2).

desaparecidos de los que efectivamente hay. Por otro lado, también fue mencionado por dichas instituciones que, dada la falta de articulación entre las entidades, no en todos los casos los registros de los menores reportados como desaparecidos y posteriormente encontrados fueron eliminados de la base de datos de desapariciones, por lo cual la cifra puede estar sobreestimada.

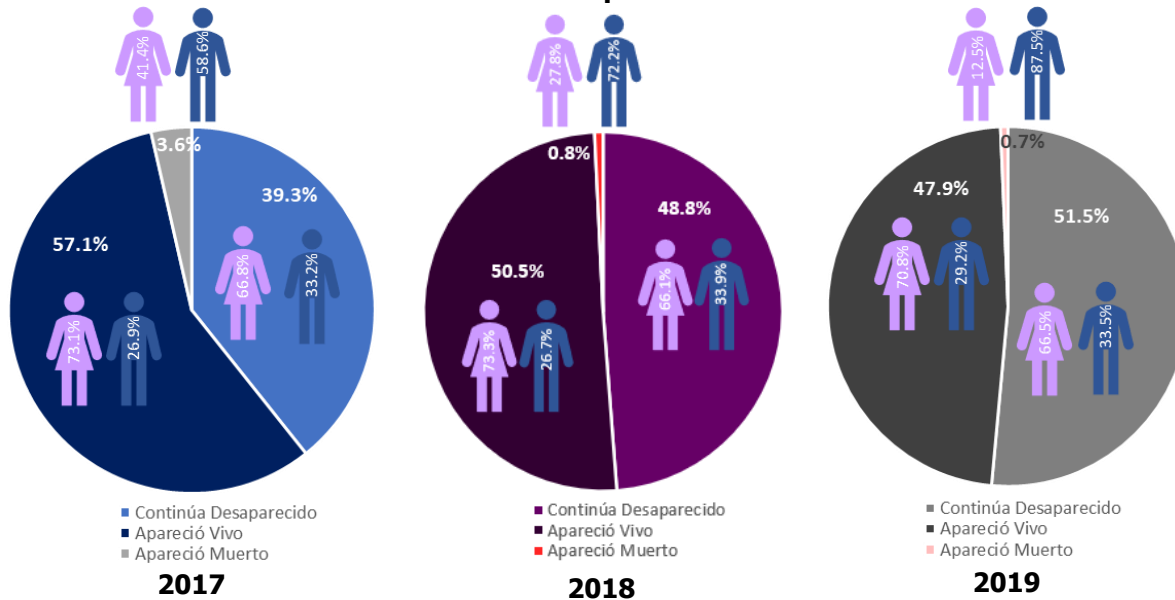
Gráfica 2. Evolución del número de menores reportados como desaparecidos desagregados por edad y sexo



Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaboración CRC

Si bien el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses posee información de los menores que retornan a sus hogares, con la información a la cual tiene acceso la CRC a la fecha no es posible identificar, por rangos de edad cuántos de los menores retornaron a sus hogares, cuántos continúan desaparecidos o cuántos aparecieron sin vida. Sin embargo, a este respecto y con la información disponible, se puede mencionar que de los casos reportados para el 2019 un 51.5% de los menores continúa desaparecido, un 47.9% apareció con vida, y en el 0.7% de los casos el menor apareció sin vida. En particular llama la atención que de los menores que aparecieron sin vida, el mayor porcentaje corresponde a hombres, siendo este significativamente alto en el año 2019 con respecto al dato reportado para el 2017 (ver Ilustración 1).

Ilustración 3. Evolución de los porcentajes del estado de los casos de menores reportados como desaparecidos



Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaboración CRC

Se resalta que, en comparación con los datos de 2017, el porcentaje de menores que aparecieron sin vida ha disminuido, para 2018 el porcentaje fue de 0.8% y para 2019 de 0.7%. No obstante, no se puede leer esta cifra dejando a un lado el porcentaje de menores que continúan desaparecidos, en 2017 se registró un 39.3%, en el 2018 un 48.8% y en el 2019 un 51.5%, en consecuencia, la integridad física de estos menores se desconoce, y en este caso, son las mujeres las que en una mayor proporción continúan desaparecidas representando aproximadamente dos terceras partes del total.

Así las cosas, el alto porcentaje de menores que no han sido localizados y el porcentaje de los que han aparecido sin vida, evidencian que las actuales herramientas para la búsqueda y localización de menores de edad requieren ser mejoradas, lo cual hace necesario apoyar en la resolución del problema planteado relacionado con la insuficiencia y falta de estandarización de la información ante la desaparición de menores de edad, y la consecuente dificultad que enfrentan las Entidades encargadas de su búsqueda y localización.

5.6. AGENTES INVOLUCRADOS

De acuerdo con lo expuesto en relación con el diseño e implementación de una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes en Colombia, el problema identificado impacta a los siguientes agentes del mercado:

NO.	AGENTE INTERESADO	DESCRIPCIÓN	INTERÉS EN EL PROYECTO	IMPACTO EN EL PROYECTO
1	Fiscalía General de la Nación	Entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.	Alto	Alto
2	Policía Nacional	Cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, conforme lo determina la Constitución Política de Colombia.	Alto	Alto
3	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Establecimiento público de referencia técnico-científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia. Presta servicios forenses a la comunidad y a la administración de justicia sustentados en la investigación científica y la idoneidad del talento humano en un marco de calidad, imparcialidad, competitividad y respeto por la dignidad humana.	Alto	Alto
4	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos.	Alto	Alto
5	Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones	Persona jurídica, que ofrece al público en general servicios de comunicaciones a través de redes fijas o móviles.	Alto	Alto
6	Medios de comunicación	Cualquier plataforma (pertenezca a la prensa escrita, la radio, la televisión o la Internet) que sirva como vehículo para la difusión masiva de ideas, opiniones, pensamientos, hechos o acontecimientos.	Alto	Alto

NO.	AGENTE INTERESADO	DESCRIPCIÓN	INTERÉS EN EL PROYECTO	IMPACTO EN EL PROYECTO
7	Agremiaciones de consumidores y sociedad civil	ONG y organizaciones privadas que trabajan para el adecuado desarrollo de políticas públicas y regulatorias para los ciudadanos	Alto	Medio
8	Ciudadanos	Personas consideradas como miembros activos de un Estado, titulares de derechos políticos y sometidos a sus leyes.	Alto	Medio
9	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Entidad encargada de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.	Alto	Medio
10	Ministerio de Defensa Nacional	Entidad encargada de formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.	Alto	Medio
11	Ministerio de Salud y Protección Social	Entidad encargada de conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación de actores de salud con el fin de mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud y sostenibilidad del sistema, incrementando los niveles de satisfacción de los pacientes, familias, comunidades y habitantes del territorio nacional.	Medio	Medio
12	Ministerio del Interior	Entidad encargada de acercar a la ciudadanía con el Gobierno Nacional, brindado seguridad, equidad y respeto por los Derechos humano	Medio	Medio
13	Ministerio de Relaciones Exteriores	Entidad encargada de formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.	Medio	Medio
14	Migración Colombia	Entidad encargada de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.	Medio	Medio

NO.	AGENTE INTERESADO	DESCRIPCIÓN	INTERÉS EN EL PROYECTO	IMPACTO EN EL PROYECTO
15	Defensoría del Pueblo	<p>Entidad encargada de ejercer el control de la actividad de la institucionalidad pública y de algunos particulares a quienes se les ha delegado funciones de carácter público, respecto de los derechos fundamentales y las garantías para ejercerlos, para lo cual se le ha surtido de procedimientos flexibles, informales y expeditos para desempeñar sus acciones y tareas.</p> <p>La finalidad del ente Defensorial es la protección de los derechos humanos y de las libertades de todas las personas frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares. La Defensoría del Pueblo se instituye, entonces, como el organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional como de los colombianos residentes en el exterior</p>	Alto	Medio
16	Procuraduría General de la Nación	Entidad encargada de construir convivencia, salvaguardar el ordenamiento jurídico, representar a la sociedad y vigilar la garantía de los derechos, el cumplimiento de los deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas, preservando el proyecto común expresado en la Constitución Política; para producir resultados de valor social en su acción preventiva, ejercer una actuación disciplinaria justa y oportuna y una intervención judicial relevante y eficiente, orientadas a profundizar la democracia y lograr inclusión social, con enfoque territorial y diferencial.	Medio	Medio
17	Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia	Entidad encargada de velar por la garantía de los derechos de la niñez, la adolescencia y sus familias, a través de la armonización de políticas públicas, programas, proyectos, estrategias y atenciones, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida, y permitan desarrollar talentos, capacidades y habilidades, para consolidar proyectos de vida legales y sostenibles. Todo esto, como respuesta institucional al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	Alto	Bajo

6. CONSULTA

Siguiendo la metodología de AIN, con este documento la CRC busca validar con los agentes interesados el problema identificado, así como sus causas y consecuencias. Los comentarios a este documento de formulación del problema serán insumo para todos los análisis que la CRC desarrollará frente a la reglamentación del sistema de alerta para la búsqueda y localización de menores de edad desaparecidos. En este sentido, es relevante aclarar que este documento constituye el inicio del ejercicio regulatorio y, por tanto, no se plantean alternativas regulatorias, las cuales de considerarse necesario se plantearán en etapas posteriores, de acuerdo con los pasos de la metodología AIN que ha sido implementada en esta Comisión. Así las cosas, con el objetivo de orientar esta consulta inicial, sugerimos tener en cuenta las siguientes preguntas en el momento de realizar los comentarios:

- a. ¿Considera que el problema definido en este documento contempla todos los elementos relacionados con la implementación de un sistema de alerta que permita difundir la información asociada a la desaparición de un menor de edad?
- b. ¿Considera que las causas planteadas abordan de manera integral o al menos de manera considerable el problema identificado? En caso negativo, favor indique de manera justificada qué otras causas añadiría.
- c. ¿Cree usted que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría otras consecuencias a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarlas y justificarlas.
- d. En el caso en que la obligación establecida en el artículo 2.2.14.7.3 del Decreto 2434 de 2015, citada en la sección 5.3.2 del presente documento le sea aplicable a su Entidad ¿Qué avances ha hecho con relación a la implementación de los mecanismos técnicos necesarios para la transmisión de alertas tempranas? ¿En qué casos ha activado la transmisión de alertas tempranas?
- e. ¿Qué otros agentes clave considera se deberían incluir en el proceso de diseño e implementación de una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes?
- f. Por favor indique las observaciones o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el presente proyecto regulatorio.

Las respuestas a esta consulta serán recibidas a través del correo electrónico: localizaciondemenores@crcom.gov.co, hasta el 13 de julio de 2020.

Medidas para la localización de menores de edad	Cód. Proyecto: 2000-59-5	Página 39 de 39	
	Actualizado: 23/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 2
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			