



Bogotá, 13 de julio de 2020

Doctor
CARLOS LUGO SILVA
Director
COMISIÓN REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
localizaciondemenores@crcom.gov.co
Bogotá

Asunto: Comentarios al documento de Formulación de Problema *“Medidas para la localización de menores de edad”*

Respetado Doctor Lugo:

En atención a la publicación para comentarios del documento de la referencia, cordialmente remitimos algunos comentarios al documento estructurados de la siguiente manera:

1. **Comentarios particulares**

1.1 **Estudio contemplado en el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019**

De acuerdo a lo contemplado en el artículo 50 de la Ley 1978 de 2019, la CRC deberá diseñar e implementar una alerta nacional que permita difundir la información correspondiente a la desaparición de un niño, niña o adolescente, permitiendo así su búsqueda y localización para lo cual establece que esta entidad, dentro de los 18 meses siguientes a la expedición de la Ley, realizará un estudio y expedirá la reglamentación necesaria.

Sin embargo, una vez revisado el documento, se evidencia únicamente la formulación del problema en donde se identifican causas y consecuencias, pero no corresponde a un estudio detallado que permita hacer un análisis más profundo sobre los requerimientos para la implementación de una alerta nacional ante la desaparición de niños, niñas y adolescentes, para la difusión de información de la desaparición de menores de edad.

La necesidad de que exista el Estudio cobra más importancia, toda vez que lo planteado en el documento, por un lado traslada la responsabilidad de difusión de la información a los operadores de telecomunicaciones y por el otro evidencia un desconocimiento y falta de articulación en el uso del protocolo para la desaparición de un menor de edad, que al final del día podría afectar el buen funcionamiento de la herramienta propuesta.



Razón por la cual solicitamos se aclare si se realizará el informe para expedir la reglamentación correspondiente y cuando se conocerán los resultados del mismo. Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien la Comisión debe cumplir con el plazo de expedición de la regulación, debe hacerlo del mismo modo con el estudio ordenado en el artículo 50 citado anteriormente.

De acuerdo con lo anterior y dadas las taxativas funciones encomendadas a los diferentes entes estatales en consonancia con las funciones expresamente entregadas a la CRC frente a este asunto, se concluye que la obligación regulatoria encomendada inicia y termina con la emisión de la alerta temprana frente al suceso previa solicitud por parte de los órganos competentes.

Se advierte que una interpretación o una carga regulatoria diferente representa un enorme riesgo dado que, en caso de que se busquen acciones diferentes a la emisión de la alerta, se podría llegar a la posible extralimitación en la función legal encomendada además de la posible intromisión en funciones Constitucionales y legales entregadas a otros órganos del Estado

1. 2 Limitaciones técnicas para la ampliación de alertas

De acuerdo a la regulación vigente expedida por la CRC, los PRST tienen la obligación de dar cumplimiento a todas las obligaciones vigentes respecto a las telecomunicaciones de emergencia y desastres. La obligación se encuentra contenida en el artículo 2.2.14.7.3 *Obligaciones de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (...)* 5. **Implementar en sus redes los mecanismos técnicos necesarios para la transmisión de mensajes de alertas tempranas hacia todos los usuarios, sin costo alguno (...)**

Sin embargo, es pertinente aclarar que no existe sustento jurídico que permita extender una norma sobre el sistema nacional de telecomunicaciones de emergencia con el protocolo a seguir cuando ocurre la desaparición de niño, niña o adolescente. Si bien se trata de un sistema para comunicar a los usuarios, los dos son diametralmente diferentes en cuanto a su concepción, alcance y sustento jurídico.

Asimismo, es necesario conocer el estudio realizado por parte de la CRC, ya que la información de análisis de casos es importante, con el fin de verificar como se ajusta la red de los operadores al protocolo o proceso, entendiendo que el mismo es responsabilidad de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, en cuanto a certeza de la desaparición y contenido de la información a difundir. Sugerimos dejar claro desde el principio del proceso, las responsabilidades que le asisten a cada uno de los sujetos involucrados en la cadena, puesto que existen competencias que son legalmente atribuidas a Entidades del Estado y no pueden ser delegadas en particulares.

En virtud de lo expuesto, se debe ajustar la propuesta, toda vez que en el cuadro de agentes involucrados, los PRST aparecen con un alto impacto e involucramiento en el proyecto, equiparándolos a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, categorización que no



compartimos, ya que si bien los PRST forman parte de la comunicación en este proceso, no pueden equipararse en impacto e importancia a los responsables del proyecto, como lo son las entidades públicas mencionadas, puesto esta actividad hace parte de una política de seguridad nacional. Así las cosas, sugerimos realizar un análisis sobre la problemática, los intereses e impactos de cada uno de los agentes atendiendo su naturaleza y la responsabilidad que le asiste sobre la totalidad del proyecto.

Por otro lado, si se considera la opción de ampliar el modelo sobre desastres y comunicaciones de emergencia, para la difusión de información de niños, niñas y adolescentes desaparecidos se deben considerar restricciones técnicas tales como el tiempo de recolección de la data (cantidad de usuarios a los que se debe enviar) y el tiempo de envío de la misma. Asimismo, deben considerarse aspectos como la cobertura de red móvil para el envío de SMS así como la disponibilidad del terminal móvil por parte del usuario. Esto quiere decir, que a pesar de que el SMS ha sido enviado por un operador, si el usuario está en una zona sin cobertura o no está en capacidad de recibir el mensaje por ejemplo al estar apagado el equipo, no se podrá garantizar la finalidad de la información, por causas ajenas al operador.

1.3 Línea única atención casos de menores desaparecidos

Dentro de las causas del problema se plantea que no hay claridad del medio que se debe utilizar para reportar información de la desaparición de niños, niñas y adolescentes, lo anterior al no existir una línea especializada para atender toda la información que proviene de la ciudadanía, relacionada con la desaparición de menores.

Consideramos que previo a considerar una línea específica para los reportes, se utilice las líneas existentes que ya se encuentran posicionadas (Línea 141 Línea Integral Gubernamental niños, niñas y adolescentes). Asimismo, se deberán adoptar las medidas necesarias para que soporten las necesidades requeridas y no colapsen al momento de la implementación.

1.4 Divulgación de estudio

Revisando el documento en comento, observamos que en el aparte relacionado con la ausencia de un sistema de divulgación de la información sobre un menor desaparecido, se hace referencia al Decreto 2434 de 2015 “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” que fue resultado de un estudio realizado en los años 2012 y 2013 denominado “Diseño de la Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencia – RNTE”.

Estudio, que de acuerdo al documento, arrojó recomendaciones a nivel técnico, jurídico y financiero, entre ellas los mensajes de Alerta Temprana. Teniendo en cuenta que el mismo no se encuentra



publicado y que resulta pertinente para la revisión del mecanismo aquí planteado, solicitamos la divulgación del mismo para conocer su contenido y alcance.

Así mismo, llamamos la atención sobre un apartado incluido, en el estudio mencionado por la Comisión, el cual transcribimos a continuación:

*“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**”.(NSFT)*

Resaltamos que el mismo manifiesta que tanto los PRST como las autoridades involucradas, deberán realizar inversiones. Es pertinente tener en cuenta que el documento data de 2013 y que las condiciones actuales demandan que el mismo sea revisado, así como los efectos de las implementaciones que se derivaron de los mensajes de alerta temprana en emergencias.

En consecuencia, solicitamos a la Comisión delimitar la intervención de los PRST en este nuevo proyecto, basado en información actualizada y realizando un análisis de impacto normativo en profundidad, acerca de las consecuencias y sobre todo el valor regulatorio de su implementación, ya que en ningún caso la inversión puede resultar mayor al beneficio ofrecido por la regulación.

Asimismo, llamamos la atención que las obligaciones de los PRST se limitarían a enviar SMS, con la información suministrada por la autoridad competente en una zona determinada y con ciertas limitaciones técnicas. Mal haría la CRC en imponer obligaciones de inversión en programas o sistemas, cuya responsabilidad radica única y exclusivamente en entidades del Estado.

1.5 Participación en el Comité Interinstitucional Nacional

Teniendo en cuenta que el documento plantea la creación de un Comité Interinstitucional Nacional para supervisar la coordinación operativa y administrativa del Protocolo de Alerta Urgente, que 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, se prevé la participación de un representante de las Asociaciones de Telecomunicaciones.

Resaltamos que en el mencionado Comité se haya incluido un representante de las asociaciones de telecomunicaciones. No obstante, se debe anotar que existe pluralidad de asociaciones dentro del sector, por lo tanto, resulta necesario entrar a definir el mecanismo de elección del representante, de



tal manera que dentro dicho proceso, o si van todos, para que se garantice el derecho a la participación y potencial elección en igualdad de condiciones de los diferentes gremios. En ese sentido el regulador debería establecer las reglas que consideren apropiadas para garantizar que las propuestas que emita cada uno.

Asimismo, resaltamos la importancia de construir este sistema en conjunto entre las entidades del gobierno involucradas y los interesados por parte del sector privado y de la industria, tales como los PRST, así como los diferentes gremios interesados en el desarrollo de este proyecto.

2. Respuesta a preguntas consulta

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?*

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

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.*

Rta// Conforme al o indicado en el numeral anterior, consideramos que se debe ampliar el ámbito de estudio, realizar un análisis de impacto normativo en alertas tempranas de emergencia, tales como la falta de coordinación entre las entidades competentes, que impiden el flujo de información interinstitucional, lo que ocasiona un relacionamiento desorganizado tanto con la comunidad como entre las entidades competentes.

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

Es importante entonces que el protocolo para la difusión de la información, asegure el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, minimizando el riesgo de divulgación de casos falsos así como infracción de un deber legal de publicación. Por lo que es la autoridad competente en



garantizar que la información de niños, niñas y adolescentes sea veraz y garantice la tutela de sus derechos constitucionales y legales.

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.

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

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?

Rta// Se ha adoptado la implementación de mecanismos técnicos para el envío de mensajes de texto de alerta temprana para informar y prevenir a la población acerca de posibles desastres naturales, conforme a lo establecido en el Decreto mencionado. Teniendo en cuenta que las condiciones para que se dé la alerta es regulada por la CRC, el sistema está implementado de forma tal que se cumpla con lo regulado.

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?

Rta// Teniendo en cuenta que es un tema de seguridad nacional, consideramos que la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el ICBF, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, la Defensoría de Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, deben estar articulados dentro del presente proyecto, toda vez que actualmente cuentan con una alianza estratégica y crean el Mecanismo de Respuesta Urgente y Alerta Urgente para búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes reportados como desaparecidos en Colombia¹. Es así como se define un protocolo y criterio de riesgo para la difusión de una Alerta Urgente de búsqueda y localización a nivel nacional. Específicamente el protocolo establece la posibilidad de hacer uso de diferentes canales para la difusión de la alerta entre los cuales se pueden utilizar teléfonos móviles (Mensajes de Texto). Se aprecia, entonces la necesidad de establecer con precisión los requerimientos para implementar la difusión de la alerta a nivel nacional que sea coherente, realista y funcional a la forma en que funciona una red de telecomunicaciones.

¹ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Mecanismo-de-Bu%CC%81squeda-Urgente-MBU.pdf>



f. Por favor indique las observaciones o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el presente proyecto regulatorio.

Rta// Tal y como se mencionó anteriormente, se recomienda que antes de la implementación de una alerta para la localización de niños, niñas y adolescentes se implemente la línea única especializada en la atención de la desaparición de niños, niñas y adolescentes.

Así mismo que se realice una identificación de todos los criterios necesarios para la activación y despliegue de información a través de SMS teniendo en cuenta otros parámetros relacionados con la desaparición.

Finalmente, de cara a la realización de mesas técnicas administrativas, planteadas para el funcionamiento de la alerta se deberían definir claramente variables como:

- Tiempo razonable para reportar la desaparición de un menor
- Información mínima que debe tener el familiar para hacer dicho reporte y que puedan determinar que es necesario emitir la alerta.
- Tipo de información que no debe ser revelada, debido a que se puede comprometer la integridad del menor.

Esperamos que los comentarios enviados aporten y sean de recibo para la estructuración del documento en revisión.

Cordial saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Santiago Pardo Fajardo".

SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.