

Implicaciones del proceso de integración de los registros administrativos de criminalidad entre el SPOA de la Fiscalía General y el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia, y la puesta en marcha del aplicativo “¡ADenunciar!” sobre las cifras de criminalidad*

Implications of the integration process of the administrative records of criminality between the SPOA (Oral Accusatory Criminal System) of the Attorney General's Office (FGN) and the SIEDCO (Statistical, Delinquency, Offenses and Operations Information System) of the National Police of Colombia (PONAL), and the implementation of the “¡ADenunciar!” app on crime figures

Implicações do processo de integração dos registros administrativos da criminalidade entre o SPOA da Fiscalia Geral e o SIEDCO da Policia Nacional da Colômbia, e a implementação do aplicativo “¡ADenunciar!” sobre as cifras de criminalidade

Jair David Rodríguez Ortega

Magíster (c) en Pensamiento Estratégico y Prospectiva.
Jefe, Equipo de Análisis Criminológico, Observatorio del Delito,
Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL,
Bogotá, D.C., Colombia.
jair.rodriguez1243@correo.policia.gov.co

Daniel Mejía Londoño

PhD en Economía.
Director de Políticas y Estrategia,
Fiscalía General de la Nación.
Bogotá, D.C., Colombia.
daniel.mejia@fiscalia.gov.co

Lorena del Pilar Caro Zambrano

Magíster en Economía y en Administración Pública en Desarrollo Internacional.
Jefe de Análisis de Información y Estudios Estratégicos,
Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá.
Alcaldía Mayor de Bogotá.
Bogotá, D.C., Colombia.
lorena.caro@scj.gov.co

Mauricio Romero Hernández

Magíster en Criminología y Victimología.
Analista, Grupo Observatorio del Delito,
Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL,
Bogotá, D.C., Colombia.
mauricio.romero1476@correo.policia.gov.co

Franney Campos Méndez

Especialista en Gerencia de Proyectos.
Coordinador, Grupo de Análisis Criminal.
Delegado para la Seguridad Ciudadana,
Fiscalía General de la Nación,
Bogotá, D.C., Colombia.
frcampos@fiscalia.gov.co

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Rodríguez, J. D., Mejía, D., Caro, L., Romero, M. & Campos, F. (2018). Implicaciones del proceso de integración de los registros administrativos de criminalidad entre el SPOA de la Fiscalía General y el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia, y la puesta en marcha del aplicativo “¡ADenunciar!” sobre las cifras de criminalidad. *Revista Criminalidad*, 60 (3): 9-27.

* Los autores expresan su agradecimiento al señor Mayor Eryvn Norza Céspedes, Jefe del Observatorio del Delito; a los señores Subintendentes Walter Alfonso López Guaje y Diego Fernando Jaramillo Grijalba, y al Doctor Juan Pablo Mesa Mejía, profesional contratado por el Observatorio del Delito, quienes a través de su apoyo han fortalecido el ejercicio académico.

Resumen

En el 2017, el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo [SIEDCO] de la Policía Nacional [PONAL], una de las principales fuentes de información de criminalidad del país, experimentó dos cambios importantes en la consolidación de sus cifras de criminalidad. El primero fue la integración al SIEDCO de los registros administrativos de denuncias del Sistema Penal Oral Acusatorio [SPOA] de la Fiscalía General de la Nación [FGN]. El segundo fue la implementación de “¡ADenunciar!”, un aplicativo que permite a los ciudadanos interponer algunas denuncias a través de internet. Estos cambios han generado variaciones importantes en las series de datos que miden la criminalidad registrada en el país, las cuales impiden la comparabilidad de las cifras de criminalidad en los últimos años en el país.

El objetivo de este documento es explicar cómo se llevó a cabo la integración y agregación de información de criminalidad, y cuál fue su efecto en el cotejo de cifras estadísticas a través del tiempo. El método utilizado en este documento es descriptivo con un enfoque cuantitativo, realizando un análisis estadístico de las cifras consolidadas del SIEDCO y otras fuentes de información complementarias que permiten caracterizar la integración y agregación de información. Los resultados del análisis muestran que el incremento registrado en las cifras de criminalidad es producto de la integración de información y no necesariamente de aumentos en la criminalidad. Asimismo, este avance en la integración y agregación de información de criminalidad fue el resultado de la sinergia interinstitucional entre la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, que permitió la unificación de información y la provisión de un mecanismo facilitador de la denuncia ciudadana.

Palabras clave

Estadísticas criminales, medición de la criminalidad, delitos, criminalidad real, criminalidad oculta (fuente: Tesaurus de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Summary

In 2017, the Information System [SIEDCO] of the National Police [PONAL], one of the main sources of criminality information in the country, experienced two important changes in the consolidation of its crime figures. The first, was the integration into SIEDCO of the administrative records of complaints of the Attorney General's Office [FGN] Criminal System [SPOA]. The latter was the implementation of the “¡ADenunciar!” (“ReportACrime!”) app, an application that allows citizens to file some complaints through the FGN's Internet webpage. These changes have generated important variations in the series of data that measure the criminality registered in the country, which prevent the comparability of crime figures in recent years in the country.

The objective of this document is to explain how the integration and aggregation of criminality

information was carried out, and what was its effect on the collation of statistical figures over time. The methodology used in this document is descriptive with a quantitative approach, performing a statistical analysis of the consolidated figures in the SIEDCO information system and other complementary sources of information that allow for characterizing the integration and aggregation of information. The results of the analysis show that the increase registered in the figures of criminality is the product of the information integration and not necessarily increases in criminality. Likewise, this advance in the integration and aggregation of crime information was the result of the interinstitutional synergy between the National Police and the Attorney General's Office, which allowed the consolidation of information and the provisioning of a mechanism to facilitate citizens reporting crime.

Key words

Criminal statistics, criminality measurement, crimes, real crime, hidden crime (source: Latin American criminal policy thesaurus - ILANUD).

Resumo

No ano 2017, o Sistema de Informação Estatístico, Delinquencial, Contravencional e Operativo [SIEDCO] da Polícia Nacional [PONAL], uma das principais fontes de informação da criminalidade do país, teve duas mudanças importantes na consolidação de suas cifras de criminalidade. A primeira foi a integração ao SIEDCO dos registros administrativos de denúncias do Sistema Penal Oral Acusatório [SPOA] da Fiscalia Geral da Nação [FGN]. A segunda foi a implementação de “¡ADenunciar!”, um aplicativo que permite aos cidadãos interpor algumas denúncias por meio da internet. Essas mudanças têm gerado variações importantes nas séries de dados que medem a criminalidade registrada no país, as quais impedem a comparabilidade das cifras de criminalidade nos últimos anos no país.

O objetivo deste documento é explicar como se desenvolveu a integração e a agregação de informação

da criminalidade, e qual foi seu efeito no cotejo de cifras estatísticas ao longo do tempo. O método utilizado neste documento é descritivo com uma abordagem quantitativa, realizando uma análise estatística das cifras consolidadas do SIEDCO e outras fontes de informação complementarias que possibilitam caracterizar a integração e agregação da informação. Os resultados da análise mostram que o incremento registrado nas cifras de criminalidade é produto da integração de informação e não necessariamente de aumentos na criminalidade. Assim mesmo, este avanço na integração e agregação da informação da criminalidade foi o resultado da sinergia interinstitucional entre a Polícia Nacional e a Fiscalia Geral da Nação, que permitiu a unificação da informação e a provisão de um mecanismo facilitador para a denúncia cidadã.

Palavras chave

Estatísticas criminais, medição da criminalidade, delitos, criminalidade real, criminalidade oculta (fonte: Tesouro de política criminal latino-americana - ILANUD).

1. Introducción

El diseño y la implementación de políticas públicas basadas en evidencia dependen directamente de la calidad y la cantidad de información disponible. En esta lógica, el Estado colombiano ha venido mejorando a través de la optimización de los sistemas de información relacionados con la criminalidad y la seguridad ciudadana, desarrollando una mayor capacidad de recolección, integración y sistematización de los datos (Ministerio de Justicia y del Derecho, PONAL, INMLCF & FGN, 2017; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014; Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia & Unión Europea, 2012). Esta situación se alinea con estándares internacionales, como los del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2009), que a través de la Resolución 2009/25 exhortó a los Estados miembros a redoblar sus esfuerzos para mejorar los instrumentos de reunión de información –tales como las plataformas tecnológicas y los criterios para el registro de datos–, con miras a obtener evaluaciones objetivas, científicas e internacionalmente comparables, sobre las nuevas tendencias delictivas (Norza, Peñalosa & Rodríguez, 2017).

Al respecto, durante el año 2017 la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Policía Nacional (PONAL) implementaron dos acciones importantes, orientadas a mejorar la medición de las cifras de criminalidad del país y facilitar los canales de denuncia. La primera consistió en integrar la información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la FGN con la información del Sistema de Información Estadístico, Delinquencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la PONAL, teniendo como objetivo consolidar las cifras de criminalidad del país. La segunda fue implementar un aplicativo de denuncia a través de internet, denominado ¡ADenunciar!, el cual permite a los ciudadanos poner en conocimiento de las autoridades algunos hechos delictivos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y acercar así la justicia al ciudadano.

Este artículo tiene como objetivo describir las dos acciones descritas anteriormente, así como señalar las consecuencias que estos dos cambios han tenido sobre la comparabilidad de las cifras de criminalidad en los últimos años. Esto último resulta de particular importancia, pues si bien las mencionadas acciones mejoraron la calidad de la información y disminuyeron el subregistro, tuvieron también implicaciones para el análisis y la interpretación del comportamiento en el tiempo de algunas cifras de criminalidad en el país.

Con el fin de mostrar que el cambio en las cifras de criminalidad registrada se explica sobre todo por las dos modificaciones metodológicas mencionadas y no necesariamente con un aumento de la criminalidad real, el artículo presenta algunos análisis realizados con fuentes de datos de criminalidad alternativas que no fueron afectadas por la integración de los sistemas de información o por la puesta en marcha del aplicativo ¡ADenunciar! Estos análisis muestran que los aumentos observados en las cifras de criminalidad registrada, tras los dos cambios metodológicos, no se ven en las cifras de criminalidad provenientes de otras fuentes alternativas.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera: la primera sección corresponde a la introducción. La segunda describe de manera general los antecedentes que dieron lugar a la integración de la información. La tercera describe las características de los sistemas de información SIEDCO y SPOA. La cuarta sección da cuenta del proceso de integración de información de los dos sistemas. En la quinta se explica la implementación del aplicativo de denuncia virtual ¡ADenunciar! La sexta aclara las implicaciones de la integración y la agregación de la información sobre los indicadores de criminalidad y, finalmente, la séptima sección presenta las conclusiones de los análisis realizados.

2. Antecedentes

La integración de los sistemas de información SIEDCO y SPOA, así como la puesta en marcha del aplicativo ¡ADenunciar!, están enmarcadas en el Plan Estratégico Institucional¹ de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Este plan se ha constituido como un avance significativo para la implementación de procesos de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística procedente de diferentes instituciones, que contribuyen a la toma de decisiones de política pública basadas en la evidencia y que sirven como base para diseñar y actualizar sistemas de indicadores básicos de gestión.

La integración de las cifras provenientes de la PONAL y la FGN se empezó a realizar en el año 2017, y cobijó de manera retroactiva las cifras del 2016. La integración tomó como referencia la *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos [ICCS]*, la cual se fundamenta en clasificar los delitos en conceptos, definiciones y principios acordados internacionalmente, con el propósito de mejorar el análisis, la coherencia y la comparabilidad nacional e internacional de las

estadísticas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2015).

Al mismo tiempo, con el proceso de integración de los sistemas señalados se amplió también la cobertura de los puntos de captura de información y se generaron acuerdos interinstitucionales de carácter vinculante entre la PONAL y la FGN. Además, se fortaleció el sistema de denuncias a través de la creación del aplicativo de denuncia virtual ¡ADenunciar!, canal que entró en funcionamiento el 26 de julio del 2017. Este nuevo aplicativo permite interponer denuncias de manera virtual, a través de una página web o un aplicativo para teléfonos inteligentes, de cierto tipo de hurtos (a comercio, a personas y a residencias), delitos informáticos, material con contenido de explotación sexual infantil y casos de extorsión.

Debido a los cambios anteriormente mencionados, durante el proceso se planteó la necesidad de trabajar en el tratamiento de la información, de tal forma que fuera posible desarrollar capacidades de gestión para la toma de decisiones, en un marco de interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades del Sistema de Justicia (DNP, 2014). Como consecuencia de esto, se creó la mesa técnica para la *Unificación de Cifras Estadísticas*, la cual se enmarcó dentro del Plan Estratégico Institucional Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

Este proceso, llevado a cabo por las dos instituciones, afectó la comparabilidad de las cifras de criminalidad de los años 2016, 2017 y 2018, pues generó cambios metodológicos en dos dimensiones. Primero, a partir del 2016 y progresivamente en el 2017 y el 2018, la base de datos del SIEDCO empezó a recibir casos provenientes del SPOA de la Fiscalía que antes no estaban registrados; y, segundo, con la puesta en marcha del aplicativo ¡ADenunciar!, se facilitó a los ciudadanos interponer denuncias, con lo cual aumentó de manera significativa el número de delitos denunciados a las autoridades. Los dos cambios son importantes, pues acercan las cifras de criminalidad registrada a la criminalidad real, pero es necesario aclarar que estos cambios metodológicos afectaron la comparabilidad de las cifras registradas de criminalidad en el tiempo (años 2016, 2017 y 2018).

a. ¿Qué son la criminalidad real y la criminalidad registrada?

Para brindar una conceptualización a la forma de entender el comportamiento de los registros estadísticos de criminalidad, una clasificación existente considera tres clases de criminalidad: la real, la registrada y la oculta, bajo las cuales todos los países del mundo, en la última década, han impulsado acciones

¹ Plan de acción coordinado en conjunto entre las dos instituciones.

para avanzar en el conocimiento de la criminalidad real, y así disminuir la brecha entre la criminalidad real y la registrada. En efecto, más adelante se describe cómo la Policía de Colombia y la Fiscalía General de la Nación se han enmarcado en esta línea, que permite mayor conocimiento del delito.

La *criminalidad real* hace referencia a la totalidad de fenómenos relacionados con la criminalidad, es decir, es la sumatoria de todos los delitos ocurridos en una sociedad y en un tiempo determinado, independientemente de que hayan sido de conocimiento de las autoridades competentes o no. Ante la imposibilidad de conocer la criminalidad real en su totalidad, se han desarrollado las categorías denominadas como criminalidad registrada y criminalidad oculta (Restrepo, 2008; Redondo & Garrido, 2013).

La *criminalidad registrada* es aquella parte de la *criminalidad real* que se refleja en los registros o informes de las autoridades, y es la que permite una aproximación a la *criminalidad real*. La *criminalidad registrada* tiene origen en la decisión de una víctima o de un testigo de denunciar un delito, para lo cual este o aquella deben sentir que el agravio tiene suficiente importancia (Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia [Cdeunodc], 2015).

La *criminalidad oculta* se refiere a aquella parte de la *criminalidad real* que no se refleja en los registros oficiales, bien sea porque no es conocida por las autoridades o porque, a pesar de ser conocida, no queda en los registros oficiales o administrativos (Restrepo, 2008; Redondo & Garrido, 2013).

Al respecto, un instrumento que permite disminuir la brecha entre la criminalidad registrada y la oculta son las encuestas de victimización, teniendo en cuenta que a partir de la información obtenida por estas encuestas se puede calcular la proporción de delitos que no quedan registrados en las estadísticas oficiales.

Las encuestas de victimización suelen realizarse en conjunto con las de percepción de seguridad. Ambos tipos de encuestas se realizan en Colombia en ciudades como Bogotá, Barranquilla y Medellín, y estas, además de complementar las cifras oficiales de criminalidad gracias a preguntas sobre diferentes tipos de victimización, ofrecen información sobre las percepciones de los ciudadanos acerca de aspectos como la seguridad de sus entornos y la gestión de las organizaciones encargadas de la seguridad ciudadana (Cámara de Comercio de Bogotá, 2018; Barranquilla cómo vamos, 2018; Medellín cómo vamos, 2018, entre otros).

3. Las dos fuentes principales de información de criminalidad del país

A continuación se describen las características de los dos sistemas de información involucrados en el proceso de integración de la información de criminalidad del país, iniciado en el 2017: el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación y el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional.

a. El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)

Este sistema es administrado por la FGN, y surgió como respuesta a la necesidad de sistematizar la información de denuncias y actividades operativas judiciales recogida en cumplimiento de la función principal de la Fiscalía, que es “adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de la denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo” (Constitución Política de Colombia, 1991).

El sistema se creó bajo la Ley 906 de 2004, y se comenzó a implementar a partir del año 2005. El SPOA es uno de los sistemas de información que recibe denuncias de los delitos ocurridos en el territorio colombiano. Las fuentes de las denuncias que ingresan al sistema son: las Salas de Atención al Usuario [SAU], las Unidades de Reacción Inmediata [URI], el Programa de Intervención Temprana, las Unidades Locales, el Cuerpo Técnico de Investigación [CTI], las Estructuras de Apoyo [EDA], el Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual [CAIVAS], el Centro de Atención Penal Integral a Víctimas [CAPIV] y las oficinas de asignaciones que reciben denuncias presentadas por escrito por los ciudadanos. Otras entidades, como el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC] y las Comisarías de Familia, también son fuentes de denuncia del SPOA.

El SPOA es alimentado también con la información contenida en el SIEDCO desde el año 2005, la cual recibe información a través del SIDENCO², módulo que tienen las diferentes salas de denuncia de la PONAL. El SPOA fue diseñado con fines judiciales,

2 Sistema de Denuncias y Contravenciones de la Policía Nacional.

motivo por el cual las variables contempladas en él están orientadas a facilitar la tipificación de los delitos, a registrar las actuaciones en los procesos de investigación y a hacer seguimiento a las investigaciones penales en el marco del proceso de justicia que adelanta la FGN. Actualmente, el sistema se está adecuando con la incorporación de variables como víctima, victimario, bienes, caracterización, modalidades, motivaciones, armas, sitios del hecho, entre otras. Esto se está haciendo en conjunto con la PONAL para delitos como el hurto, el homicidio, el secuestro, la extorsión, los delitos informáticos y las lesiones personales³.

b. El Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO)

i. Antecedentes

Desde 1958 la Policía Nacional inició la recopilación ordenada de registros administrativos sobre conductas delictivas y servicios de policía⁴. En un principio, el proceso de recopilación se llevaba a cabo de manera manual por parte de cada una de las unidades de Policía del país. Las cifras recopiladas eran luego recolectadas, analizadas y reportadas cada mes por una empresa contratada por la Policía Nacional (PONAL, 2015).

Inicialmente, la Policía Nacional consolidaba la información relacionada con los delitos establecidos en el Código Penal, las contravenciones del Código Nacional de Policía, los casos de suicidio, los desastres naturales y el censo de prostitución. De igual manera, registraba toda la actividad operativa que realizaba la institución. Por otro lado, no era posible desagregar la información, según las variables que existen actualmente, y era difícil el almacenamiento de la información histórica (PONAL, 2015).

En el año 2000, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] destinó para la Policía Nacional cerca de US\$ 1.000.000 para el fortalecimiento de la operación estadística. En el 2002 se puso en marcha el SIEDCO en Bogotá, como ciudad piloto. De igual forma, se implementó la herramienta *Business Objects*, con el fin de procesar, analizar y extraer la información consolidada. En el año 2003 el SIEDCO fue puesto en funcionamiento en todo el país (PONAL, 2015).

En el 2010, el sistema de información de criminalidad de la Policía Nacional inició un proceso de reingeniería, el cual permitió desarrollar los

formularios en ambiente web, de modo que se obtuvo mayor cobertura y se permitió el registro en línea de las unidades desconcentradas. Además, se instaló un visor geográfico para la localización espacial exacta de los delitos y las conductas del país.

Asimismo, en el 2014 se certificó la operación estadística de criminalidad y actividad operativa conocida como “Conductas y Servicios de Policía”⁵ ante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ente rector y regulador de las estadísticas oficiales en Colombia. Esta certificación se dio bajo la rigurosa evaluación de un equipo experto independiente del DANE, el cual revisó la parte temática, estadística y de procesos, de modo que se evidenció coherencia, comparabilidad y oportunidad en la operación estadística respecto de su estructura funcional, sus controles en campo y el análisis y la difusión de los datos.

Durante el 2015 se adaptó al sistema de información policial la herramienta de inteligencia de negocios denominada SIEDCO *Plus*, la cual permite visualizar mejor las variables de tiempo, lugar y modo consolidadas, así como asociar los registros contemplados en los campos del sistema.

El SIEDCO ha sido determinante durante la última década del acontecer colombiano, porque ha permitido llevar el registro de conductas delictivas y de acciones de policía que han facilitado al Estado el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de criminalidad, convivencia y seguridad ciudadana.

ii. El proceso de registro de la información

Con la promulgación de la Ley 906 de 2004, *Código de Procedimiento Penal*, se hizo necesario implementar el módulo denominado SIDENCO, cuyo objetivo era permitir a la PONAL la recepción de denuncias ciudadanas, para posteriormente ponerlas en conocimiento de la autoridad judicial competente. Las denuncias registradas en el SIDENCO se cargan de forma inmediata al SPOA, con el propósito de asignar e iniciar el proceso investigativo en la FGN.

Los hechos delictivos de conocimiento de la policía son atendidos y asignados a la patrulla de vigilancia que conoce el caso. Esta, mediante comunicados escritos o verbales, se encarga de reportar al Centro Automático de Despacho los datos sobre el caso que conoce y sobre su desarrollo. Los datos son consignados en boletines informativos policiales, que se recolectan y registran a diario en el SIEDCO, por

³ El propósito de la FGN y la PONAL es continuar posteriormente con delitos sexuales, estafa y amenazas.

⁴ Estos registros se publican periódicamente en la *Revista Criminalidad*.

⁵ Operación estadística de los registros administrativos con fines estadísticos de delitos y la actividad operativa realizada por la Policía Nacional.

parte de los funcionarios del GICRI⁶ pertenecientes a las 51 unidades de policía que existen en la actualidad (Buitrago, Rodríguez & Bernal, 2015).

El SIEDCO registra información relacionada con las características de las víctimas, los victimarios y los delitos mismos, de tal forma que el registro se organiza alrededor de los siguientes niveles (UNODC, 2015):

- **Registro de los hechos.** El SIEDCO registra información de tiempo, modo y lugar, tal como fecha y hora del hecho, departamento político, municipio, zona (urbana o rural), dirección, conducta especial, clase de sitio, unidad policial básica de donde ocurrió el hecho, unidad policial básica que tuvo conocimiento del mismo, fuente y medio de conocimiento que soportan y respaldan el registro administrativo en la base de datos (Buitrago, Rodríguez & Bernal, 2015). Desde el 2014, el SIEDCO incorpora un visor geográfico que permite georreferenciar automáticamente los eventos delictivos mediante su ubicación en un mapa. Esto genera información sobre las coordenadas geográficas (longitud y latitud) del lugar donde ocurrió el hecho registrado (Buitrago, Rodríguez & Bernal, 2015).
- **Registro de conductas.** Cuando se registra un delito, se puede indicar la conducta infringida tipificada en el Código Penal colombiano; de igual forma, la modalidad en la que el victimario ejecutó el delito, el arma empleada y el medio de locomoción del agresor y de la víctima (Buitrago, Rodríguez & Bernal, 2015).
- **Registro de intervinientes.** El SIEDCO permite registrar datos biográficos de las personas que pueden estar inmersas en un caso, tanto en calidad de denunciantes como de testigos, víctimas, contraventores o indiciados. Además, el sistema permite asociar a cada uno de los intervinientes diferentes conductas.
- **Registro de los bienes.** El sistema registra diferentes elementos muebles e inmuebles asociados con un caso, con el detalle propio para cada uno de ellos, indicando el tipo y la clase de bien, la cantidad, el valor, la unidad de medida y datos de identificación del mismo (marca, línea, modelo, color, entre otros). Este registro es importante, porque permite cuantificar el valor de los bienes involucrados en la comisión de un delito o los pertenecientes a los ofendidos o denunciantes.

4. El proceso de integración de la información del SIEDCO y el SPOA

La articulación de esfuerzos entre la PONAL y la FGN para consolidar las cifras de criminalidad del país comenzó a principios del 2017, con la creación de la mesa de trabajo No. 11, denominada “*Unificación de cifras estadísticas*”. Esta tuvo el propósito de establecer la metodología para el proceso de integración de información criminal consolidada por las dos instituciones.

Para el desarrollo de la mesa se estableció un plan de trabajo, enfocado en cuatro iniciativas estratégicas, que permitieron articular, estandarizar, normalizar, consolidar y difundir cifras de criminalidad entre ambas instituciones. Las iniciativas fueron las siguientes:

- i. *Iniciativa 1. Unificación de conceptos para el registro de noticias criminales y registros administrativos.* Esta iniciativa se enfocó en la estandarización y normalización de criterios para los delitos de homicidio, hurto (12 caracterizaciones), secuestro y extorsión. Lo anterior tuvo como resultado la construcción y validación de tres guías metodológicas, para la unificación de conceptos relacionados con los delitos mencionados.
- ii. *Iniciativa 2. Articulación de sistemas de información SPOA-SIEDCO.* Esta iniciativa consistió en la articulación de los sistemas de información de las dos instituciones, y permitió ajustar, crear y homogeneizar variables de caracterización (tipo de hurto), modalidad, tiempo, modo y lugar en los dos sistemas, lo cual permitió la implementación de un Web Service entre las dos instituciones para la recepción de denuncias del SIEDCO al SPOA, y viceversa.
- iii. *Iniciativa 3. Consolidación de noticias criminales.* Esta iniciativa es el soporte del proceso de integración de información, el cual se dio mediante cuatro pasos fundamentales que operan de manera cíclica (ver figura 1):
 - *Cruce de información a través del número único de noticia criminal.* Diariamente se realiza un cruce de las noticias criminales contenidas en los dos sistemas de información. Esto permite la clasificación de las noticias según la caracterización de los delitos y el relato de los hechos. Este paso da inicio a la primera consolidación de denuncias/noticias criminales.

6 Grupo Información de Criminalidad, de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL.

- *Verificación de la caracterización.* Luego de consolidar las noticias criminales, se verifica el relato de los hechos con la tipificación de la conducta. Este paso permite identificar y validar la información (hechos, caracterización, intervinientes y bienes) que contiene cada noticia criminal respecto a la establecida por el Fiscal Delegado del caso.
- *Aseguramiento de la calidad del dato.* En este paso se agregan, en los sistemas de información de las dos instituciones, los datos descritos en el relato de los hechos, y que son necesarios

para obtener un registro óptimo en los sistemas. Por último, se verifican y consolidan las inconsistencias que no es posible actualizar. Este paso está a cargo del Fiscal Delegado del caso.

- *Ajustes de casos en los sistemas de información.* Por último, se realiza la actualización de las noticias criminales que presentan discrepancia de información tanto en el SPOA como de SIEDCO, y se actualiza la caracterización del hurto para los casos que sean necesarios.



Figura 1. Metodología de agregación de información criminal

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

La iniciativa 3 permitió la integración de los sistemas SPOA y SIEDCO, así como la consolidación de las noticias criminales de los delitos de homicidio y hurto. Para ello fue necesaria la vinculación de tiempo completo de 60 policías, quienes revisaron e interpretaron cada una de las noticias criminales de los mencionados delitos, contenidas en el SPOA.

En el caso del hurto⁷, por ejemplo, se encontraron entre el 2017 y hasta el 25 de enero del 2018⁸ un total de 146.757 noticias criminales, de las cuales 27.644 estaban tanto en el SIEDCO como en el SPOA, y

119.113 tenían caracterizaciones⁹ diferentes en cada uno de los sistemas.

iv. *Iniciativa 4. Criterios para la difusión y publicación de cifras estadísticas.* Mediante esta iniciativa se establecieron los protocolos de difusión y publicación de cifras de criminalidad entre las dos instituciones, como insumo para la toma de decisiones en materia de política pública, seguridad y convivencia ciudadana en el país.

Como producto del proceso de integración y consolidación anteriormente descrito, se obtuvieron las cifras consolidadas que se presentan en la tabla 1.

7 Las noticias criminales de hurto se clasifican en: hurto a personas, a residencias, a establecimientos comerciales, a entidades financieras, a fincas, de vehículos, de celulares, de autopartes, de bicicletas, de motocicletas, abigeato y piratería terrestre.

8 Fecha en que se inició el cruce de información entre el SIEDCO y el SPOA.

9 Clasificación del delito de hurto para las instituciones (12 en total).

Tabla 1.
Casos de homicidio y hurto contenidos tanto en el SIEDCO como en el SPOA, 2017

Tipo de delito (homicidio y caracterización del hurto)	Casos contenidos tanto en el SIEDCO como en el SPOA	Porcentaje de coincidencia
Homicidios dolosos	11.717	97,50%
Hurto a establecimientos	58.799	99,13%
Hurto de cabezas de ganado (abigeato)	5.002	99,36%
Hurto de celulares	55.769	99,74%
Hurto a entidades financieras	151	93,21%
Hurto a fincas	4.625	99,21%
Hurto a personas	135.988	98,73%
Hurto a residencias	40.073	99,34%
Hurto de autopartes	6.856	99,38%
Hurto de bicicletas	6.959	99,66%
Hurto de motocicletas	31.033	99,08%
Hurto de vehículos	9.343	97,84%
Hurto piratería terrestre	368	95,34%

Fuente: Policía Nacional (2018) y Bodega de datos COGNOS (FGN). Elaboración propia.

La integración de la información de criminalidad de la FGN y la PONAL, sobre homicidio y hurto (12 caracterizaciones), dio como resultado para el 2017 una coincidencia en las noticias criminales del 97,50% en el caso del homicidio doloso y del 99,28% en el hurto.

5. Creación de la denuncia virtual ¡ADenunciar!

Para el segundo semestre del año 2016, desde la Policía Nacional surgió la idea de realizar el diseño tecnológico denominado ¡ADenunciar! Este Sistema Nacional de Denuncia Virtual fue puesto en funcionamiento el 26 de julio del 2017. Este aplicativo fue creado en primera instancia para permitir que las víctimas de hurto (a comercio, a personas y a residencias), delitos informáticos, material con contenido de explotación sexual infantil y extorsión, instauren una denuncia formal ante las autoridades, mediante el uso de una plataforma a la que se accede a través de internet.

Este servicio virtual es el resultado de la coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional de Colombia y la Fiscalía General de Nación, dado que esta plataforma facilita el acceso a la administración de justicia, a partir del diligenciamiento de una serie de campos obligatorios y opcionales, referentes a los datos personales del denunciante/víctima y a la descripción de los hechos, con la opción de relacionar

testigos y adjuntar material que oriente el proceso de investigación y judicialización.

Por lo anterior, la metodología consistió en adoptar e implementar modelos estandarizados para la recepción de denuncias, a partir de seis delitos mencionados antes, los cuales fueron modelo piloto para el ajuste de modelos y creación de formularios de noticias criminales, definiéndolos y caracterizándolos con unificación de variables tanto del SPOA como del Sistema de Denuncias y Contravenciones (SIDENCO) de la Policía Nacional.

El trabajo de campo optimizó los procedimientos, y generó que hoy el aplicativo, en un plazo máximo de 24 horas, por medio del funcionario de policía judicial que recibe la solicitud, valide la identidad del denunciante, verifique que la petición cumpla con los requisitos de una denuncia penal y envíe por primera vez al correo electrónico del ciudadano el Número Único de Noticia Criminal; de no ser aceptado el reporte, el mensaje que llega al usuario le explica las razones de la negativa y la ruta que debe seguir para llevar a feliz término el trámite.

Después, en un término de cinco días, el denunciante recibe un correo con los datos del despacho del fiscal asignado al caso; igualmente, con el número de registro del reporte, se podrá hacer seguimiento a la denuncia y consultar su evolución en la página web de la Fiscalía General de la Nación.

Con esta metodología de trabajo exitosa, actualmente se trabaja en una nueva réplica, con la inclusión de nuevos delitos (estafa - lesiones personales - inasistencia alimentaria - violencia intrafamiliar -

falsedad en documento público y privado - injuria - calumnia - tráfico y porte de estupefacientes), lo cual permite fortalecer la denuncia en el país y coadyuvar en los procesos de construcción de paz.

¡ADenunciar! no suprime los sistemas actuales de recepción de denuncias; por el contrario, los complementa a través de una plataforma web y un aplicativo para Smartphone (APP). En la actualidad es administrado por la Policía Nacional, a través de un grupo central ubicado en la ciudad de Bogotá y 51 seccionales en el resto del país. El grupo central se encarga de generar los lineamientos de calificación y clasificación de las denuncias recibidas virtualmente, las cuales, después de un riguroso filtro, pasan a integrar el SIDENCO, que es un módulo del SIEDCO, y después migran al SPOA.

Así las cosas, ¡ADenunciar! disminuye el tiempo de 1 hora y media (presencial) a tan solo 40 minutos (virtual), y se convierte en una estrategia interinstitucional que permite el restablecimiento de los derechos con mayor prontitud, de modo que logra volver la confianza de la comunidad hacia las instituciones del Estado, como garantes de la convivencia y seguridad ciudadana. Por lo tanto, desde un principio era de esperarse que la cantidad de hechos delictivos puestos en conocimiento de las autoridades aumentara. En otras palabras, se esperaba un crecimiento de la *criminalidad registrada*.

6. Las consecuencias de la integración de la información del SIEDCO y el SPOA y de la creación de ¡ADenunciar! sobre los indicadores de criminalidad del país

La integración de la información del SIEDCO y el SPOA, así como la creación de ¡ADenunciar!, fueron dos procesos importantes que llevaron a que, en la actualidad, el Estado colombiano cuente con mejor información para diseñar políticas públicas de prevención y reacción frente al delito. Sin embargo, por haber incluido modificaciones y cambios metodológicos de fondo, ambos procesos tienen implicaciones sobre la comparabilidad de las cifras de criminalidad a través del tiempo. A continuación se explican las implicaciones de la integración del SIEDCO y el SPOA, así como de la creación de ¡ADenunciar!

a. Consecuencias de la integración de información del SIEDCO y el SPOA

El proceso de integración de la información del 2016 y el 2017 contenida en el SIEDCO y el SPOA tuvo como resultado la consolidación de una cifra de delitos significativamente mayor que la cifra reportada por el SIEDCO antes de la mencionada integración. La figura 2 ofrece un ejemplo de la diferencia entre las dos cifras. Como se puede ver en él, la cantidad de delitos de alto impacto¹⁰ ocurridos durante el 2016, según la cifra consolidada luego de la integración de las bases de datos, es 37,2% mayor que el número de delitos del mismo tipo ocurridos en dicho año, según la cifra reportada por el SIEDCO antes de la integración. Esta diferencia se hace más grande en el año 2017. Como muestra el mismo gráfico, la cantidad de delitos de ese año, de acuerdo con la cifra consolidada después de la integración de las bases de datos, es un 48,9% mayor que el número reportado, según la cifra consolidada por el SIEDCO antes de la integración.

b. Consecuencias de la creación de ¡ADenunciar!

La figura 3 presenta la cantidad de denuncias reportadas a través de ¡ADenunciar! entre julio del 2017 y julio del 2018. Como se puede observar, el número de denuncias registradas en el aplicativo ha seguido una tendencia al alza, al pasar de 487 en julio del 2017, a 15.570 en julio del 2018. Resulta importante agregar que la cantidad de denuncias realizadas a través de ¡ADenunciar!, durante el periodo de tiempo señalado (154.769), corresponde al 41,2% de las denuncias totales realizadas en el país por los delitos que se pueden denunciar en la plataforma.

La tabla 2 muestra la cantidad de delitos de los años 2015, 2016 y 2017 registrados actualmente en la base de datos del SIEDCO¹¹. Además, la tabla desagrega la cantidad de delitos según la fuente de la información e indica la participación de cada fuente en el total de delitos de cada uno de los tres años. Como se puede ver, todos los delitos del 2015 registrados en la actualidad en la base de datos del SIEDCO fueron conocidos por la Policía Nacional. En cambio, con motivo de la integración de los sistemas de información de la PONAL y la FGN, el 60,6% de los delitos del 2016 actualmente registrados en la base de datos tuvo como fuente esta última institución.

10 Los delitos de alto impacto son: las lesiones personales, el hurto (a personas, a residencias, a comercio, a entidades financieras, de automotores, de motocicletas, por piratería terrestre y abigeato) y el homicidio.

11 Solo se incluyen aquellos delitos que se pueden denunciar a través del aplicativo "¡ADenunciar!".

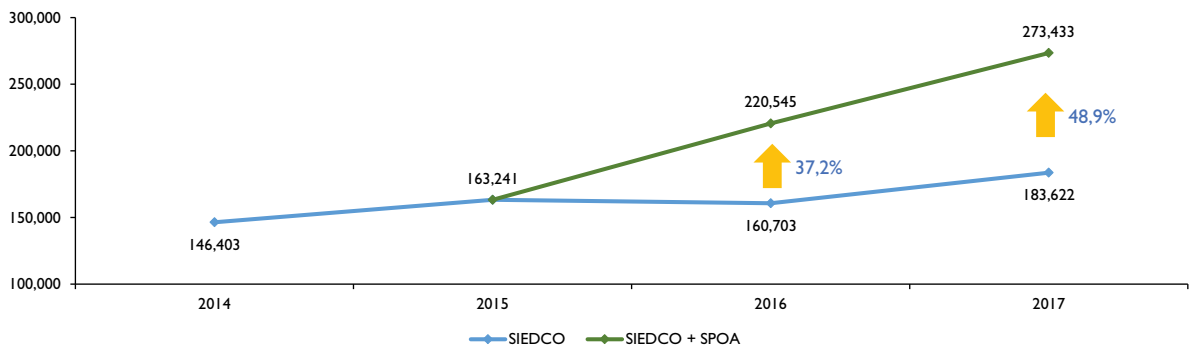


Figura 2. Cantidad de delitos de alto impacto según fuente de la información, Colombia, 2014-2017 (anual)

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

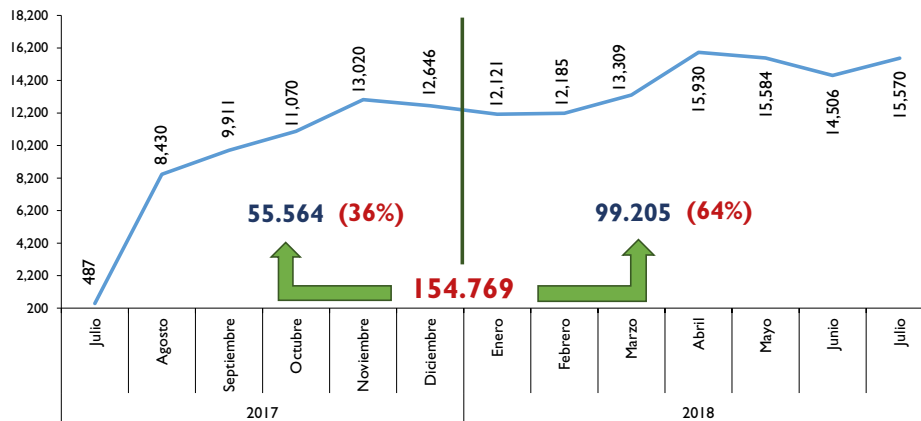


Figura 3. Cantidad de denuncias recibidas a través de ¡ADenunciar!, Colombia, julio del 2017-julio del 2018 (mensual)

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

Tabla 2. Cantidad de delitos denunciados a través de ¡ADenunciar!, según fuente de información, Colombia, 2015-2017 (anual)

Año	Policía Nacional		Fiscalía General de la Nación		Denuncia Virtual		Total
	Cantidad	Participación	Cantidad	Participación	Cantidad	Participación	
2015	118.932	100%					118.932
2016	93.072	39,4%	142.961	60,6%			236.033
2017	94.487	31,6%	148.763	49,8%	55.564	18,6%	298.814

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

Por último, la tabla indica que del total de delitos del 2017 contenidos en la actualidad en la señalada base de datos, el 18,6% tuvo como fuente el recientemente creado aplicativo ¡ADenunciar!; el 49,8% tuvo como fuente a la FGN, y el 31,6%, a la PONAL.

La posibilidad de desagregar la información de criminalidad, según su fuente de procedencia (PONAL, FGN y ¡ADenunciar!), permite entender cómo la integración de la información afecta la cantidad de

denuncias registradas, y cuáles son sus implicaciones sobre la comparabilidad de las cifras a través del tiempo.

Por otra parte, producto de la integración de cifras y la implementación de ¡ADenunciar! a partir del 26 de julio, los delitos de alto impacto crecieron un 79,8% respecto a la base de datos del SIEDCO, que no tiene los cambios metodológicos (ver figura 4).

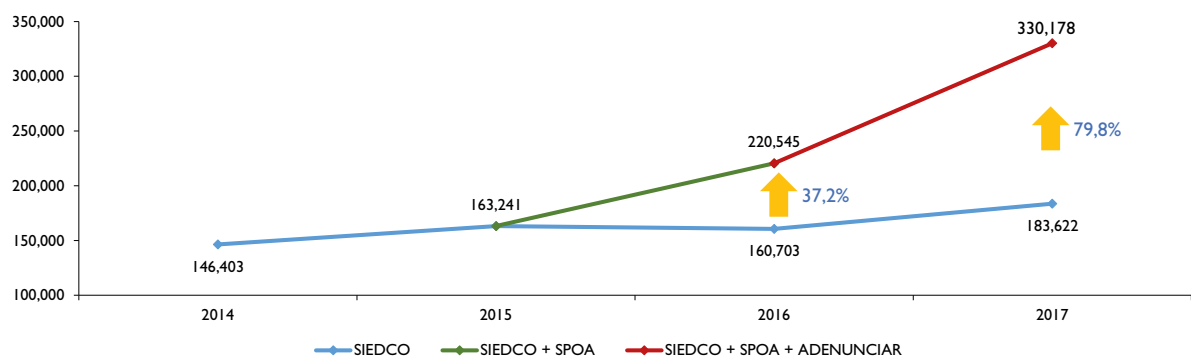


Figura 4. Cantidad de delitos de alto impacto según fuente de la información y ¡ADenunciar!, Colombia, 2014-2017 (anual)

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

Al desagregar la cantidad de delitos de alto impacto del año 2017, registrados actualmente en la base de datos del SIEDCO (330.178) según la fuente de la información, se observa que el 16,8% de los casos (55.564) provienen de denuncias hechas a través del aplicativo ¡ADenunciar! y el restante 83,2% (274.614) resultan de denuncias interpuestas a través de la Policía Nacional o la Fiscalía General de la Nación. Es importante señalar que la gran cantidad de casos denunciados a través de ¡ADenunciar! contrasta con el hecho de que el aplicativo solo funcionó durante los últimos cinco meses del 2017.

Como muestra el gráfico 4, la información de criminalidad disponible en la actualidad en la base de datos del SIEDCO, correspondiente al periodo 2014-2015, proviene exclusivamente de los registros recopilados por la Policía Nacional. En cambio, la información correspondiente al periodo comprendido entre el 2016 y el 25 de julio del 2017 emana tanto de la Policía Nacional como de la Fiscalía General de la Nación (debido a la integración del SIEDCO y el SPOA). Por último, el gráfico muestra que la información del periodo posterior al 26 de julio del 2017 proviene tanto de los registros de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, como de las denuncias recibidas a través del aplicativo ¡ADenunciar!

Resulta importante agregar que los momentos de integración de las fuentes de información anteriormente señalados coinciden con cambios en la tendencia de la serie de tiempo de los delitos establecidos¹² en la denuncia virtual. Esto muestra que el aumento en la cantidad de delitos se debe a la integración de los datos de la *criminalidad registrada* y no al aumento de la *criminalidad real*.

Un análisis más detallado del comportamiento de los registros de delitos da cuenta de que el aplicativo ¡ADenunciar! tuvo un efecto de sustitución sobre el uso de los canales de denuncia. Luego de la puesta en marcha de ¡ADenunciar!, la cantidad de denuncias recibidas por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación a través de los canales tradicionales comenzó a caer, mientras que el número de denuncias interpuestas a través del aplicativo comenzó a aumentar.

Lo anterior se explica por el hecho de que ¡ADenunciar! reduce los costos de transacción en los que incurren los ciudadanos para interponer denuncias. Dado que a este aplicativo se accede a través de internet, los ciudadanos evitan costos, como los de desplazarse hasta las locaciones físicas autorizadas para recibir denuncias.

El efecto sustitución es cuantificable bajo una serie de supuestos. Uno de estos consiste en suponer que, de no haberse implementado ¡ADenunciar!, el número de denuncias que se hubieran registrado durante el periodo comprendido entre julio del 2017 y julio del 2018, a través de los canales tradicionales de denuncia, hubiese sido igual al promedio de denuncias registradas durante el periodo comprendido entre enero y junio del 2017 por medio de dichos canales. Si se presume lo anterior, es posible inferir que del total de denuncias interpuestas a través de ¡ADenunciar!, durante el periodo comprendido entre julio del 2017 y julio del 2018 (154.769), el 24,5% corresponde a denuncias que no se hubieran hecho a través de los canales tradicionales de denuncia (nueva denuncia), y el 16,7% corresponde a denuncias que dejaron de hacerse a través de los mencionados canales (efecto sustitución). Asimismo, el 58,8% de las denuncias se recibieron mediante la denuncia tradicional.

¹² Hurto (a comercio, a personas y a residencias), delitos informáticos, material con contenido de explotación sexual infantil y extorsión.

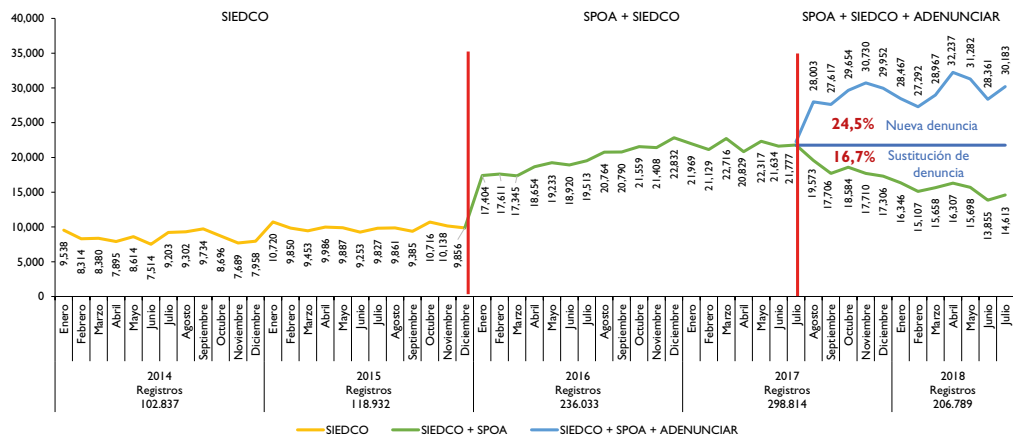


Figura 5. Cantidad de delitos establecidos en la denuncia virtual según fuente de la información, Colombia, 2014-2018 (mensual). Nueva denuncia y efecto sustitución generados por ¡ADenunciar!

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

c. Consecuencias de la integración de la información del SIEDCO y el SPOA, y de la creación de ¡ADenunciar!, sobre la comparabilidad de los datos de hurto a personas

Uno de los delitos cuyo comportamiento permite comprender mejor las consecuencias de la integración de la información y de la creación de ¡ADenunciar! sobre la comparabilidad de las cifras de criminalidad, es el delito del hurto a personas.

La figura 6 muestra la serie de tiempo mensual de la cantidad de hurtos a personas registrada en el país, correspondientes al periodo 2014-2017. La serie

tiene dos momentos en los que hay saltos importantes en el número de hurtos registrados, que coinciden exactamente con el mes de inicio de cada uno de los cambios metodológicos descritos en este documento. El primero de ellos es enero del 2016, mes a partir del cual, con motivo de la integración del SIEDCO y el SPOA, los datos corresponden a ambos sistemas. El segundo momento es hacia finales de julio del 2017, justo cuando comenzó a funcionar ¡ADenunciar!

Si no se tiene en cuenta que los mencionados saltos se explican por la integración de los registros de la FGN y la PONAL, así como por la creación de un nuevo canal de denuncias, se podría concluir erróneamente que entre el 2015 y el 2016 el hurto a personas se incrementó en un 44,8%, y entre el 2016 y el 2017 lo hizo en un 42,8%.

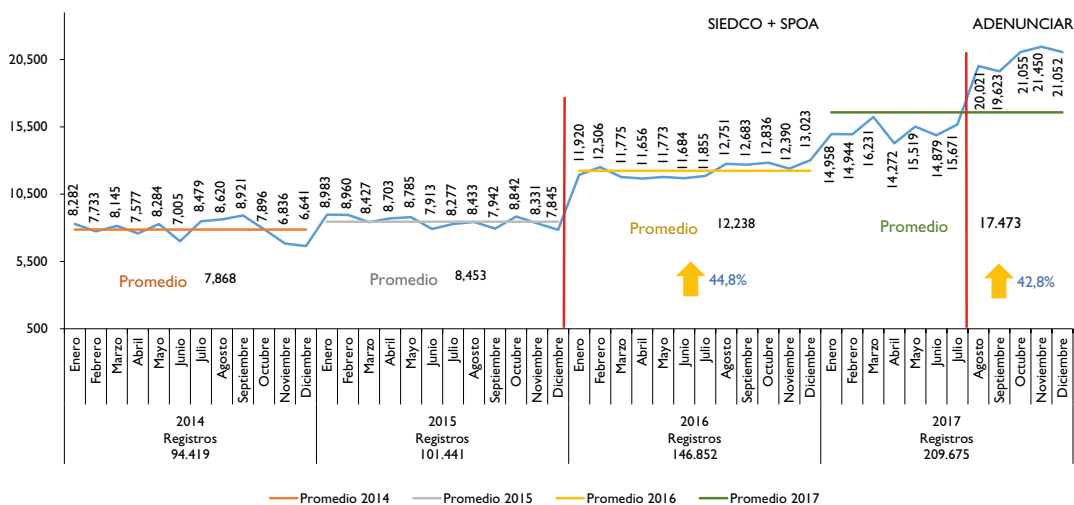


Figura 6. Cantidad de hurtos a personas, Colombia, 2014-2017 (mensual)

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

En la figura 7 se desagrega la serie de tiempo del hurto a personas según la fuente de procedencia de los registros. La línea azul corresponde a las denuncias registradas a través de la Policía Nacional; la línea naranja, a las denuncias interpuestas a través de la

Policía Nacional y aquellas registradas por la Fiscalía General de la Nación. Finalmente, la línea gris da cuenta de las denuncias recibidas mediante el aplicativo ¡ADenunciar!

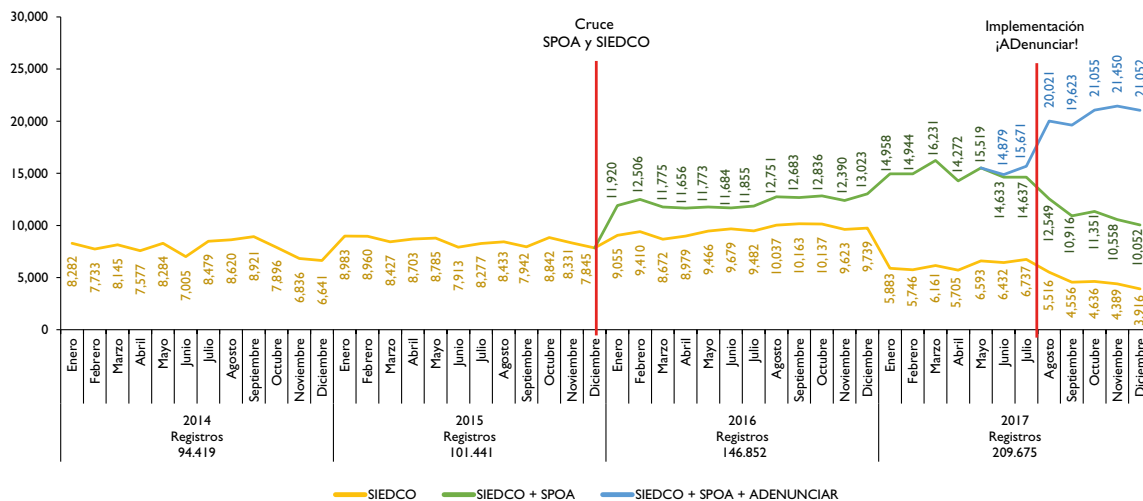


Figura 7. Cantidad de hurtos a personas según fuente de la información, Colombia, 2014-2017 (mensual)

Fuente: Policía Nacional (2018). Elaboración propia.

Como se señaló antes, las consecuencias de la integración y la agregación de información se pueden separar en dos etapas: una entre el 2015 y el 2016, donde el cambio en las cifras de criminalidad corresponde a la integración SIEDCO-SPOA, y entre el 2016 y el 2017, donde los efectos mayoritariamente son atribuibles a la agregación de las denuncias recibidas a través del aplicativo ¡ADenunciar!

Entre el 2016 y el 2017

- En el 2017 el número de denuncias promedio, producto de la integración SIEDCO + SPOA y la implementación de ¡ADenunciar! se incrementó en 42,8% con respecto al 2016. El comportamiento superior de registro de las denuncias producto de la integración, se debe en parte a los procesos de ajuste realizados durante el proceso de homologación.
- En razón a la implementación de ¡ADenunciar!, no es factible determinar la totalidad de denuncias que se habrían recibido a través del SIEDCO y/o el SPOA, debido al efecto sustitución de la denuncia virtual con respecto a los mecanismos de denuncia convencional, gracias al ahorro de tiempo y dinero que esta genera a las víctimas (gráfico 6).
- El proceso de integración y la implementación de ¡ADenunciar! incrementaron de forma drástica la criminalidad registrada contenida en la estadística oficial (SIEDCO), no solo por la agregación de información proveniente del proceso de integración, sino por los beneficios que representa para las víctimas el uso de la tecnología en el proceso de denuncia de los delitos de los cuales fueron víctimas (figura 7).

Entre el 2015 y el 2016

- En 2016 se incorporaron a la serie del hurto a personas 32.410 denuncias provenientes de SPOA a SIEDCO, lo que representa el 22% del total de los registros.
- El promedio mensual de denuncias por el delito de hurtos a personas, para el 2016 con respecto al 2015, creció en 3.785 casos, que equivalen a un incremento en dicho promedio de 44,8%.
- Al comparar la información de SIEDCO (línea azul) en 2015 y 2016, se observa un incremento del 12,8%. Si por el contrario, se compara la información de 2015 (línea azul) con la de 2016 post-cargue (línea naranja) de SPOA se encuentra erróneamente un incremento del 44,8% en el hurto a personas, 32 puntos porcentuales por encima del incremento real.

- Además, al comparar los registros del SIEDCO + SPOA + ¡ADenunciar!, del periodo agosto-diciembre, se observa un crecimiento de 62,1% en el 2017, con respecto al mismo periodo del 2016. De igual forma, ¡ADenunciar! en el 2017 tiene una participación en hurto a personas del 23,6%, con respecto a la totalidad de registros en ese año.

d. Contraste de las cifras del SIEDCO y las de otras fuentes de información

Una de las preguntas que pueden surgir con motivo de los cambios observados en las cifras de criminalidad del país, es si estos son producto de la integración y la agregación de información o de incrementos en la *criminalidad real*. Más allá de advertir –como ya se hizo– que existe una correlación entre el aumento de las cifras de criminalidad y la introducción de los cambios mencionados, la anterior pregunta se puede responder contrastando las cifras del SIEDCO con las de otras fuentes de información que registran variables delictivas similares y que no han tenido cambios en sus formas de medición durante los últimos tres años.

Para este propósito, en esta subsección se contrastan las cifras del SIEDCO con las de las siguientes fuentes: 1) algunas encuestas de victimización de las principales ciudades del país; 2) la base de datos de hurto de celulares de El Corte Inglés, y 3) la base de datos de violencia interpersonal del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

i. La incidencia del delito según las encuestas de victimización

Las encuestas de victimización¹³ ofrecen información sobre los delitos de los que son víctimas los individuos. Teniendo en cuenta que el hurto a personas es uno de los delitos que mayor incidencia tiene entre la población, es posible utilizar la información sobre el porcentaje de personas que reportan haber sido víctimas de algún delito durante el último año (según las encuestas de victimización), para contrastar los datos registrados en el SIEDCO¹⁴. Si el aumento del 42,8% en los registros de hurto a personas del 2017, registrados actualmente en el SIEDCO, estuviera asociado con incrementos en la criminalidad, dicho aumento debería verse reflejado en un incremento del porcentaje de personas que reportan haber sido víctimas de delitos.

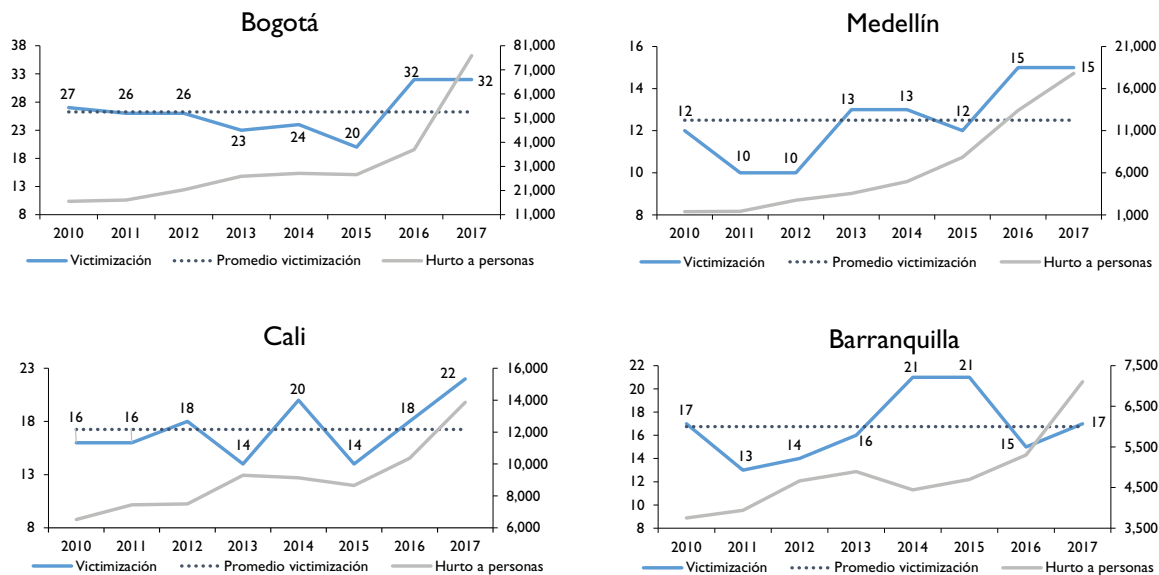


Figura 8. Victimización y hurto a personas, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, 2010-2017 (anual)

Fuente: Policía Nacional (2018), Bogotá cómo vamos, Medellín cómo vamos, Cali cómo vamos, Barranquilla cómo vamos. Elaboración propia, 2018.

¹³ Se toma la información relacionada con la pregunta: ¿Usted fue víctima de algún delito en el último año?

¹⁴ En los análisis que se presentan a continuación se utilizan únicamente los resultados de la pregunta de las encuestas de victimización, que indaga si la persona entrevistada fue víctima de algún delito durante el último año.

La figura 8 muestra el comportamiento de la victimización y el hurto a personas en las cuatro ciudades principales del país durante el periodo 2010-2017. En el gráfico se puede apreciar que mientras los registros oficiales de hurto a personas crecieron en todas las ciudades, entre el 2016 y el 2017, la victimización no aumentó de forma sistemática. Por ejemplo, mientras en Bogotá y Medellín la cantidad de hurtos a personas registrados crecieron, en su orden, 102,6% y 32,7%, entre el 2016 y el 2017, el porcentaje de personas encuestadas que dijeron haber sido víctimas de delitos se mantuvo más o menos estable en ambas ciudades (en niveles cercanos al 32 y 15%, respectivamente).

Lo anterior es evidencia de que los incrementos en las cifras de hurto a personas son el resultado de la integración y la agregación de información, mas no de aumentos en la *criminalidad real*.

ii. El hurto de celulares según El Corte Inglés

A nivel nacional, el objeto más hurtado a las personas es el teléfono celular: el 55% de las denuncias de hurto a personas son por hurto de celulares. Antes de la integración de la información del SPOA y el SIEDCO, así como de la creación de ¡ADenunciar!, la cantidad de registros de hurto de celulares se incrementó en un 2% entre el 2013 y el 2014, y en un 15% entre el 2014 y el 2015. Después de los anteriores cambios, la cantidad de registros de dicho tipo de hurto aumentó en un 33% entre el 2015 y el 2016, y en un 127% entre el 2016 y el 2017.

En cumplimiento de la estrategia gubernamental contra el hurto de celulares, y en desarrollo del artículo 106 de la Ley 1453 de 2011 y la Resolución CRC 3128 de 2011, las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones móviles de Colombia registran los celulares hurtados en la Base de Datos Negativa¹⁵, a través de la empresa informática El Corte Inglés S.A.

La citada base de datos se constituye en una valiosa fuente de información alternativa, debido a que no ha tenido variaciones en su estructura ni en la metodología a través de la cual se recopila la información que se consigna en ella sobre hurto de celulares, reportada por los usuarios de los diferentes operadores.

Teniendo en cuenta lo anterior, si el incremento en la cantidad de hurtos de celulares registrados en la base de datos del SIEDCO es consecuencia de un incremento en la *criminalidad real*, es de esperarse que la cantidad de hurtos registrados en la base de datos de El Corte Inglés haya tenido también un incremento.

Contrario a lo anterior, la figura 9 muestra que el comportamiento de la cantidad de registros de hurto de celulares entre el 2016 y el 2017 es diferente en una y otra base de datos. Mientras que los registros de la base de datos del SIEDCO aumentaron en un 127%, los de la base de datos de El Corte Inglés S.A. disminuyeron en un 6%. Esto confirma que los incrementos en las cifras registradas en la base de datos del SIEDCO se deben a la integración de la información y a la creación de ¡ADenunciar!, y no a un aumento de la *criminalidad real*.

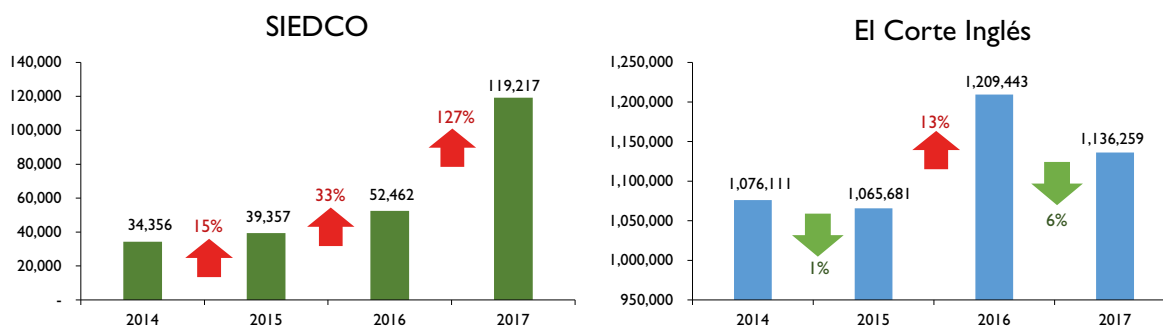


Figura 9. Cantidad de hurtos de celulares según fuente de la información, Colombia, 2014-2017 (anual)

Fuente: Policía Nacional (2018) y El Corte Inglés. Elaboración propia.

¹⁵ La base de datos es alimentada por las víctimas, quienes a través de los operadores reportan el hurto de celulares, con el propósito de bloquear el IMEI y descargar la responsabilidad sobre el mismo.

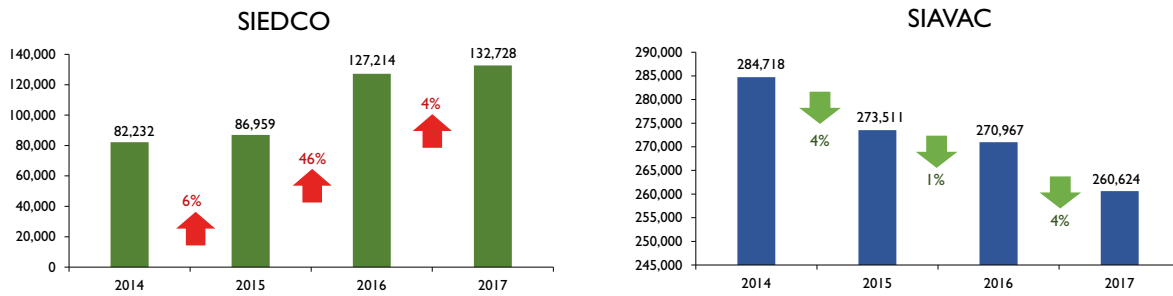


Figura 10. Cantidad de lesiones personales y de casos de violencia interpersonal, Colombia, 2014-2017 (anual)

Fuente: Policía Nacional (2018) y INMLCF. Elaboración propia.

iii. La violencia interpersonal según el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Durante los últimos cuatro años el comportamiento de las lesiones personales registradas en la base de datos del SIEDCO ha mostrado una tendencia opuesta al comportamiento de la violencia interpersonal registrada por el INMLCF.

En el SIEDCO, las lesiones personales han mostrado una tendencia al alza desde el 2014 hasta el 2017, con un elevado incremento de 46% entre el 2015 y el 2016, consecuencia de la integración de la información del SIEDCO y el SPOA¹⁶.

Al contrario, los registros del INMLCF¹⁷ muestran que la violencia interpersonal¹⁸ ha seguido una tendencia decreciente durante los últimos cuatro años, con un decremento de 1% entre el 2015 y el 2016 (figura 10).

Siguiendo la lógica señalada anteriormente, si el aumento en los registros de lesiones personales del SIEDCO, que se observa entre el 2015 y el 2016, fuera el resultado de un aumento de la *criminalidad real*, es de esperarse que las cifras de violencia interpersonal del INMLCF mostrarán también un incremento durante el señalado periodo. Sin embargo, como se observa en la figura 10, las cifras de violencia interpersonal no aumentan, lo que confirma que el incremento de los registros de lesiones personales de la base de datos del SIEDCO se debe a la integración de la información del SIEDCO y el SPOA, descrita a lo largo de este artículo.

¹⁶ Es importante señalar que las lesiones personales solo estuvieron sujetas al cambio producto de la integración de la información del SIEDCO y el SPOA, debido a que estas no se pueden denunciar través de ¡ADenunciar!

¹⁷ Esta fuente no ha tenido modificaciones o integraciones de información en su base de datos durante los últimos dos años.

¹⁸ Se entiende por este el registro de víctimas por violencia interpersonal.

7. Conclusiones

En concordancia con directrices de organismos multilaterales, durante los últimos años el gobierno colombiano ha desarrollado políticas tendientes a mejorar los sistemas de información del país, con el objetivo de mejorar la calidad de la información disponible para tomar decisiones de política pública.

Como resultado de lo anterior, el Plan Estratégico Institucional PONAL y FGN permitió consolidar cifras estadísticas relacionadas con las denuncias interpuestas por las víctimas de conductas tipificadas en el Código Penal colombiano. Este proceso ha constituido un avance importante en la sinergia institucional relacionada con los procesos de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística.

La sinergia institucional no solo generó una unificación de las cifras de criminalidad, sino que también mejoró la calidad de los datos estadísticos y posibilitó la implementación del aplicativo de denuncia ¡ADenunciar!

A pesar de que la integración de la información del SIEDCO y el SPOA, y la creación de ¡ADenunciar!, mejoraron la calidad de los datos de criminalidad disponibles en el país y disminuyeron el subregistro (¡ADenunciar! mejoró también el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos), ambos cambios suponen retos para el seguimiento a lo largo del tiempo de los indicadores de criminalidad del país. En otras palabras, la información delictiva consignada en la base de datos del SIEDCO perdió comparabilidad a través del tiempo, como consecuencia de los mencionados cambios.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo ha pretendido explicar el proceso de integración de información y sus consecuencias sobre la comparabilidad de las cifras de criminalidad del país a través del tiempo. Los análisis realizados a lo largo del artículo permiten concluir que el incremento de los

indicadores de criminalidad del país fue el resultado del aumento de la cantidad de registros consignados en el SIEDCO. Este aumento se debió, no al incremento de la *criminalidad real*, sino a la integración de la información de los delitos conocidos por la FGN y aquellos que conoció la PONAL. Asimismo, el aumento en la cantidad de registros fue el resultado de la creación del aplicativo ¡ADenunciar!, el cual redujo los costos de transacción en los que incurren los ciudadanos para interponer denuncias. A pesar de los problemas de comparabilidad generados, la integración de la información del SIEDCO y el SPOA, así como la creación de ¡ADenunciar!, constituyen avances importantes que el país debía realizar para contar con más y mejor información cuantitativa sobre la criminalidad.

Referencias

- Aguilar, M., Patró, R. & Morillas, D. (2014). *Victimología: Un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización*. Madrid: Dykinson.
- Barranquilla cómo vamos (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana Barranquilla 2008-2017*. Barranquilla.
- Bottoms, A. & Tankebe, J. (2012). Beyond procedural Justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 102 (1): 119-170.
- Buitrago, J. & Norza, E. (2016). Registros de la criminalidad en Colombia y actividad operativa de la Policía Nacional durante el año 2015. *Revista Criminalidad*, 58 (2): 9-20.
- Buitrago, J., Rodríguez, J. & Bernal, P. (2015). Registros administrativos de Policía para la consolidación de cifras de criminalidad en Colombia. *Revista Criminalidad*, 57 (2): 11-22.
- Cámara de Comercio de Bogotá (22 de junio del 2018). *Encuesta de percepción y victimización*. Recuperado de <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad/Encuesta-de-percepcion-y-victimizacion>
- Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia [Cdeunodc] (14 de diciembre del 2015). *La cifra oscura y las razones de la no denuncia en México*. Recuperado de <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/12/14/la-cifra-oscura-y-los-razones-de-la-no-denuncia-en-mexico/>
- Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas (28 de septiembre del 2011). Recuperado de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922097/10425-ES-ES.PDF>
- Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2009). Resolución 2009/25. Mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información para aumentar los conocimientos sobre las tendencias en esferas delictivas concretas. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crimedata-EGM-Feb10/ECOSOC-Resolution-2009-25_Spanish.pdf
- Constitución Política de Colombia (1991). *Senado de la República*. Recuperado de http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion-General/constitucion_politica.pdf
- DANE (22 de junio de 2018a). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2015. Recuperado de https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/390
- DANE (22 de junio de 2018b). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/victimizacion/formulario.pdf>. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/victimizacion/formulario.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (julio del 2004). *Aspectos metodológicos para la construcción de Línea Base de Indicadores*. Recuperado de http://www.metropol.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Aspectos_Metodologicos_Indicadores_Linea_Base.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (julio del 2004). *Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización - DIRPEN*. Recuperado de http://www.metropol.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Aspectos_Metodologicos_Indicadores_Linea_Base.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país, paz, equidad, educación*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Medellín cómo vamos (2018). Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/download/infografia-informe>

- de-calidad-de-vida-de-medellin-2017/?utm_source=Documentos%20Home&utm_medium=Botones%20Sidebar&utm_campaign=Infograf%C3%ADa%202017&utm_term=Informe
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Unión Europea (2012). *Informe Final, Diagnóstico y Propuesta de Lineamientos de Política Criminal para el Estado Colombiano*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, PONAL, INMLCF & FGN (2017). *Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027*. Bogotá.
- Nix, J. (2015). Police Perceptions of Their External Legitimacy in High and Low Crime Areas of the Community. *Crime & Delinquency*, V. 63: 1250-1278.
- Norza, E., Peñalosa, M. & Rodríguez, J. (2017). Exégesis de los registros de criminalidad y actividad operativa de la Policía Nacional en Colombia, año 2016. *Revista Criminalidad*, 59 (3): 9-40.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (marzo del 2015). *Clasificación Internacional de Delitos con fines Estadísticos. Versión 1.0*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_201
- Policía Nacional de Colombia (2018). *Registros administrativos de delitos y denuncias*. Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativa (SIEDCO). Bogotá.
- PONAL (2015). *Conductas y servicios de Policía*. Bogotá: DANE.
- Redondo, S. & Garrido, V. (2013). *Principios de Criminología* (4.ª ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Restrepo, J. (2008). Cincuenta años de criminalidad registrada por la Policía Nacional. *Criminalidad 50 años*, 26-35.
- Sistema Estadístico Europeo (28 de septiembre del 2001). *Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas*. Recuperado de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922097/10425-ES-ES.PDF>
- Tyler, T. (1990). *Why people Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.