

Conceptualización y desarrollo de las necesidades de información para la definición del Sistema de Información para la Política Criminal

								1627
TOTAL								46
DOMICILIARIAS								
PERMISOS 72H								
NOVEDADES								
-01 DEFUNCION P/9								
MA HECHA: HISAEL TD. 6013								
EXIST. ANTERIOR								1679
ALTAS								-0-
SUB.TOTAL								1679
BAJAS								06
EXIST. ACTUAL								1673

**CONCEPTUALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS
NECESIDADES DE INFORMACIÓN PARA LA
DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN
PARA LA POLÍTICA CRIMINAL**

Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Adriana Romero Sánchez

Observatorio de Política Criminal

Observatorio de Política Criminal

Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

Ministerio de Justicia y del Derecho

Bogotá, D.C., noviembre de 2016

DM-002/2016

Fotografía

Parte diario de un centro de reclusión del país

Observatorio de Política Criminal

CONCEPTUALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN PARA LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA POLÍTICA CRIMINAL

Observatorio de Política Criminal
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Ministerio de Justicia y del Derecho

I. Presentación¹

El presente documento tiene como objetivo caracterizar las necesidades de información en materia de política criminal del Estado colombiano y la orientación, en términos conceptuales, de cualquier proceso que busque la construcción del Sistema de Información para la Política Criminal, de acuerdo con lo planteado por la Comisión Asesora de Política Criminal, por los documentos de construcción y fundamentación del Observatorio de Política Criminal, así como por las órdenes 22.10 y 22.33 emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015².

Los documentos anteriores no sólo han resaltado las importantes deficiencias de información que atraviesan las etapas del ciclo de las políticas públicas en materia criminal, así como las distintas fases de criminalización de la política penal, sino que además la Corte Constitucional, en dicha sentencia, ordenó la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable que sirva para atender las necesidades de las entidades que intervienen en la política criminal y, especialmente³, permita evidenciar el estado de la garantía de derechos de las personas que se encuentran privadas de la libertad.

Desde esta perspectiva, sin entrar en la minucia de los detalles, este documento busca describir el problema de necesidades de información de la política criminal del Estado colombiano. Para su abordaje, tomará como perspectiva institucional la del Consejo Superior de Política Criminal, como órgano asesor del Estado colombiano e instancia articuladora responsable del direccionamiento de la planeación estratégica sobre la materia. En este sentido, lo expuesto a continuación supera una perspectiva estrictamente misional de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como responsable técnica de la generación de recomendaciones para la formulación de la política criminal del Estado colombiano, e

¹ El presente documento tiene como propósito dar a conocer el alcance de las necesidades de información en la política criminal. Incorpora algunas conclusiones derivadas del Taller de Co-creación adelantado con el Ministerio de Tecnologías de Información y la Comunicación, así como de distintos ejercicios adelantados por el Observatorio de Política Criminal durante su proceso de construcción y consolidación. Asimismo, integra algunos elementos propuestos en el Documento *ESTRATEGIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE ÓRDENES EN MATERIA DE INFORMACIÓN DE LA SENTENCIA T-762 DE 2015* (DP-001/2016), preparado en el mes de abril para iniciar las discusiones alrededor de la orden de la Corte Constitucional en sentencia T-762 de 2015.

² Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Inés Ortiz.

³ Idem. Órdenes 22.10 y 22.33, tal como se expresa en el párrafo anterior.

involucra las demás fases y etapas, como se explicará a continuación, así como las funciones que desempeñan las entidades que lo conforman⁴.

De esta manera, a continuación, se desarrolla brevemente el problema de información en la política criminal, y cómo éste se ha evidenciado como una de las causas por las cuales esta política pública se ha mostrado como reactiva, ineficiente, irracional y no fundamentada empíricamente. Luego de esto se desarrollará la propuesta de diseño institucional propuesto para mejorar la situación descrita, dentro de la cual se encuentra también el Sistema de Información para la Política Criminal. Una vez presentados estos antecedentes, se exponen las necesidades de información identificadas hasta el momento, integrando las requeridas por la Corte Constitucional, aquellas identificadas por las instituciones en ejercicios colectivos, y las identificadas por el Observatorio de Política Criminal. Se hará precisión sobre el nivel de detalle de esta información y se describirán unos casos típicos de demanda de información en las distintas fases y etapas de la política pública criminal. Finalmente, se anticipan algunos aspectos que debería permitir el Sistema de Información en el marco de la política criminal, y algunas labores que deberían incorporarse al proceso de construcción de este sistema.

II. ¿Cómo se ha descrito el problema de la información en la política criminal?

La política criminal en Colombia, tal como lo planteó la Comisión Asesora para la Política Criminal, se ha adoptado a partir de decisiones esencialmente reactivas, y sin fundamentos empíricos sólidos (COMISIÓN Asesora, 2012: 27). En la gran mayoría de las ocasiones, dichas

⁴ De acuerdo con el artículo 167 del Código Penitenciario y Carcelario, hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal:

1. *El Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá.*
2. *El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.*
3. *El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*
4. *El Fiscal General de la Nación.*
5. *El Ministro de Educación.*
6. *El Procurador General de la Nación.*
7. *El Defensor del Pueblo.*
8. *El Director General de la Policía Nacional.*
9. *El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC).*
10. *El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).*
11. *El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).*
12. *El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).*
13. *El Director General del Departamento Nacional de Planeación.*
14. *Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.*

Actualmente, el proyecto de ley 148 de 2016 pretende reformar la estructura del Consejo Superior de Política Criminal. Sin embargo, la incidencia sobre la concepción del Sistema de Información para la Política Criminal no va a ser relevante.

medidas han sido tomadas sin tener una evaluación de impacto previo y posterior, un seguimiento de las consecuencias sobre los fenómenos de la criminalidad y la violencia, el sistema normativo, y los operadores del sistema penal, penitenciario y carcelario (COMISIÓN Asesora, 2012: 28-29). La falta de información suficiente para la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública criminal se constituye en unos de los requerimientos técnicos estructurales identificados por la Comisión.

En concordancia con lo anterior, un aspecto central que ha incidido en la reactividad de la política criminal se encuentra relacionado, entre otros, con la ausencia «de sistemas de información sólidos, permanentes, confiables y fundados en derechos humanos, que permitan evaluar la evolución de los resultados de esas medidas», su eficacia o pertinencia para enfrentar las dinámicas variables de la criminalidad (COMISIÓN Asesora, 2012: 30, 33). La anterior dificultad se ve agravada por la ausencia de sistemas de información integrados e interoperativos que permitan comprender de manera holística el comportamiento de los distintos actores que intervienen en el marco de los sistemas penales (Sistema Penal, Sistema Penitenciario y Carcelario, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, entre otros subsistemas que componen la política penal), así como de los distintos institutos que estructuran su funcionamiento. Es decir, no existen condiciones adecuadas en términos de acceso de información para la aproximación a la política, pero tampoco sobre su funcionamiento, gestión, así como de los fenómenos relevantes para la misma, desde una perspectiva nacional, pero también comprensiva de las particularidades regionales.

Figura 1. Ciclo de la política pública criminal

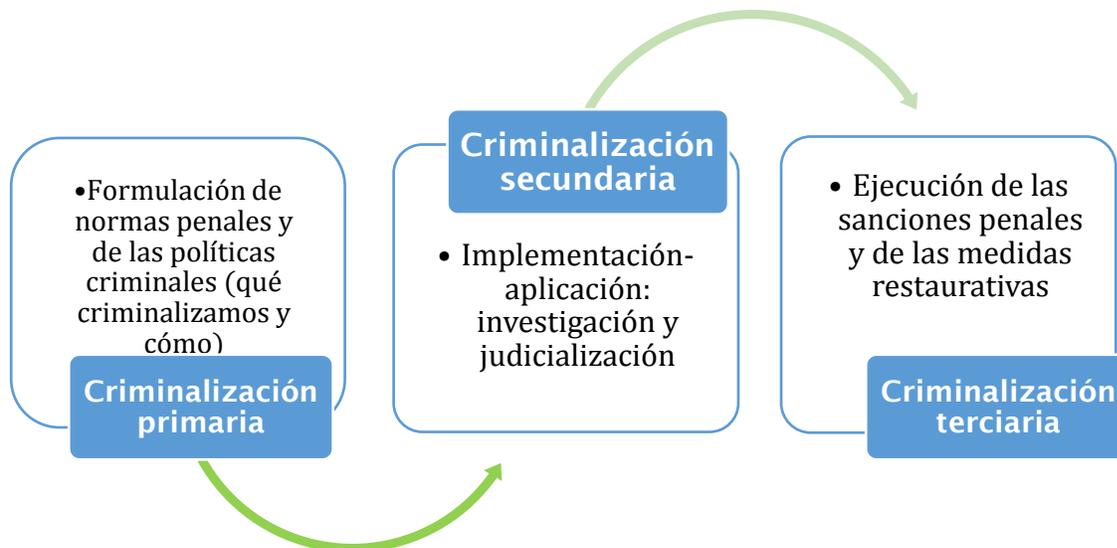


Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, como se evidencia en la Figura 1, aun cuando la representación del ciclo de la política pública simplifica las dinámicas institucionales relacionadas con las respuestas a

los problemas públicos, en el caso de los problemas de información, no se agotan en la toma de decisiones y su evaluación y seguimiento, sino que también involucran de manera prioritaria a la implementación y gestión de la política. No sólo los principales límites de las políticas tienen que ver con dificultades de su implementación y la eficacia de las mismas para dar respuesta a los distintos problemas que se atienden, sino que también se ha identificado, tanto en la política criminal, como en otras políticas, que éstas encuentran límites cuando no se disponen de procesos claros de gestión de información que faciliten la interacción entre los actores que intervienen y agilicen las actividades previstas para la intervención sobre el fenómeno determinado.

Figura 2. Etapas de la política penal

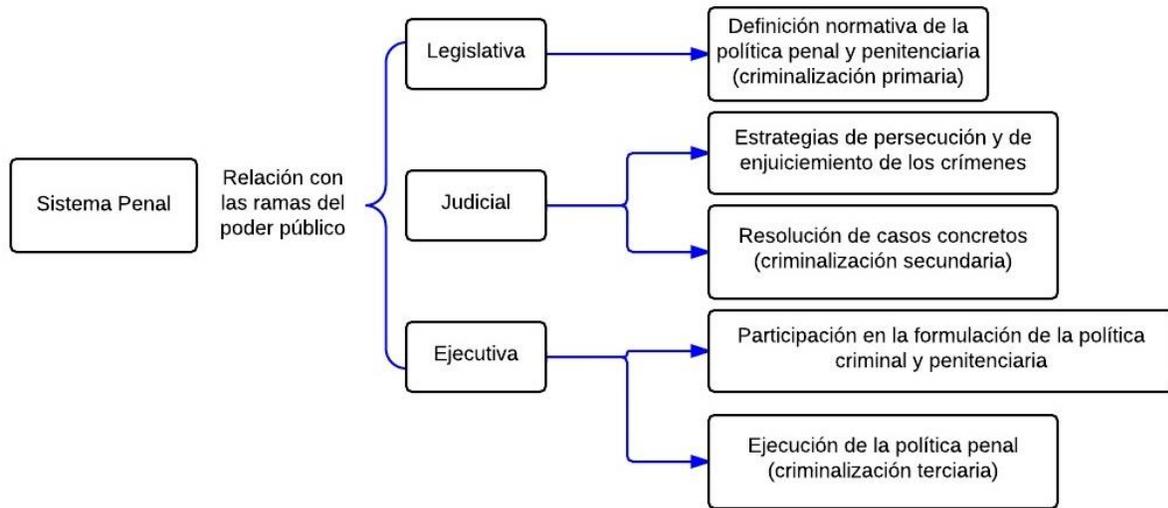


Fuente: elaboración propia

Por una parte, se identifican los tres niveles de criminalización: primaria (formulación de la política criminal), secundaria (investigación y judicialización) y terciaria (ejecución de las sanciones).

Adicionalmente, se entienden como parte de la política criminal todas aquellas estrategias de prevención del delito, que pueden provenir desde distintos sectores administrativos, así como de distintos niveles territoriales. Finalmente, se entiende que es información relevante para la política criminal, no sólo aquella originada por las instituciones que participan en el Sistema Penal como parte de su intervención, sino también aquella relacionada con los fenómenos de criminalidad, que se relacionará con factores que inciden en su ocurrencia, costos de los fenómenos de la criminalidad, incidencia en la justicia, entre otros aspectos.

Figura 3. Relación entre las ramas del poder público en el marco del Sistema Penal



Fuente: MJD (2014)

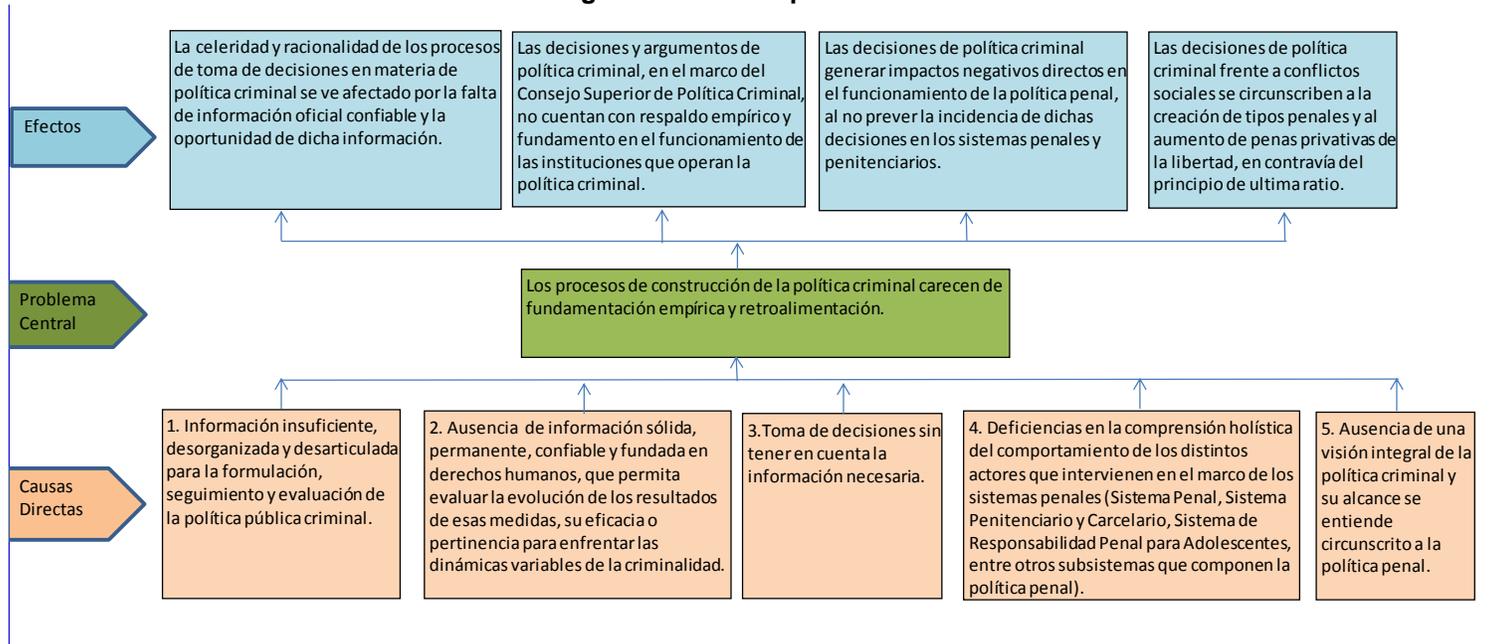
De esta manera, en el caso de la política criminal, mientras la formulación de la política coincide con la etapa de criminalización primaria, su implementación y gestión, en lo que tiene que ver con la política penal, se relacionan principalmente con las etapas de criminalización secundaria y terciaria. Como se ilustrará con más detalle en el apartado relacionado con necesidades de información, no sólo se necesitará información sobre toda la política, sino también que estas dos etapas tendrán el mayor cúmulo de información y de requerimientos de información entre las entidades que intervienen en estas.

Sin embargo, el problema de información en la política criminal no es único en Colombia y los problemas de la disponibilidad de información –cualitativa y cuantitativa- ha sido profundizado por académicos, instituciones, organizaciones sociales, quienes destacan la baja calidad de los datos, la falta de armonización y de criterios de unificación de las diferentes fuentes de información, la ausencia de datos de victimización, entre otros (Observatorio de Política Criminal, 2016:61-75). Los problemas y efectos en materia de política criminal, identificados en la fase formulación, pero que podría extenderse a otras fases, podría resumirse en los siguientes elementos, que se presentan en la Figura No. 4 del árbol de problemas.

Es por esto que la Corte Constitucional plantea que «[l]a política criminal colombiana necesita con urgencia crear y fortalecer los precarios sistemas de información sobre la criminalidad y sus dinámicas, para poder presentar propuestas que retroalimenten las diversas respuestas institucionales a los fenómenos criminales»⁵.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015.

Figura 4. Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia

III. ¿Cuáles las alternativas del diseño institucional propuestas para su resolución?

Si bien la Corte Constitucional ordena en 2015 la creación de un sistema de información⁶, la Comisión Asesora para la Política Criminal ya planteaba, como una de las respuestas orientadas a dotar la política criminal de racionalidad, coherencia y eficacia, la creación de un sistema de información criminal que sea sólido y transparente⁷ (2012: 76-77), conectado

⁶ Ídem.

⁷ Al respecto, plantea la Comisión Asesora que el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) debe velar porque este sistema de información reporte cifras sobre el delito y la reincidencia, y «contenga las características de su comisión (edad, profesión, nivel de escolaridad, antecedentes, relación víctima/victimario, etc.) y los antecedentes como las medidas de protección solicitadas por las víctimas, si hubo denuncias previas, si hubo una respuesta adecuada por parte de las autoridades, etc. Esta información debe ser recogida de la Policía, las Fuerzas de Seguridad, la Fiscalía y el Sector Jurisdiccional, el INPEC, Defensoría, Procuraduría, etc. Deberá ser función del CSPC realizar la recolección, sistematización y difusión de la información mediante una publicación anual sobre las estadísticas del sistema de justicia penal que dé cuenta del todo el proceso –desde la denuncia hasta el cumplimiento de los fines de la pena–. **La administración del sistema de información, el análisis y realización del documento podrían ser realizados por la Secretaría Técnica.**» (COMISIÓN Asesora, 2012: 81) Resaltado por fuera del texto.

con procesos de evaluación⁸, así como de investigación empírica⁹, que favorezca la toma de decisiones técnicas en la materia, y para lo cual se requiere de información y evidencia disponible (2012: 77).

Por su parte, la Comisión plantea que estas tareas pueden recaer en el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), como instancia responsable de la planeación estratégica y dirección de la política criminal, así como del monitoreo y evaluación del funcionamiento de la justicia penal, del desarrollo de estrategias de prevención del crimen, de las acciones de cooperación internacional en la lucha contra la criminalidad, y de las funciones relativas al diseño de estrategias para el correcto funcionamiento de la justicia penal, la implementación de la política penitenciaria y la post-penitenciaria. Adicionalmente, debe procurar la articulación entre la política criminal y la política de seguridad, mediante los distintos mecanismos que utiliza cada una de éstas (2012: 79).

La Corte Constitucional, por su parte, en la orden 22.10 ordena al Ministerio de Justicia y del Derecho emprender «las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal», y en la orden 22.12 una instancia técnica responsable de su alimentación y administración. Con relación al diseño institucional, pueden advertirse dos líneas de acción: la creación de la instancia técnica de articulación en materia de información y la creación de un sistema único de información para la política criminal. Adicionalmente, se propone una tercera, en la cual el Ministerio de Justicia y del Derecho viene trabajando desde el año 2014, de acuerdo a lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, que es la creación del Observatorio de Política Criminal. Finalmente, se desarrolla un aspecto transversal, previsto en la orden 22.33, relacionado con el fortalecimiento de la página web www.politicacriminal.gov.co, para la publicidad de la información relativa a la política criminal, así como de la primera fase del sistema de información. Esto último, además, en consonancia con lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013, con relación a la participación ciudadana en el ciclo de la política pública criminal.

A continuación, se desarrolla cada una de estas líneas de acción:

⁸ Esto implica «revisar periódicamente las estrategias y medidas adoptadas; la legislación expedida; la eficacia de los mecanismos de prevención y represión; las consecuencias que las medidas aplicadas puedan tener en el respeto y goce de los derechos y libertades públicas; los costos económicos para el Estado y las variaciones que se presenten en el seno de la sociedad frente a las conductas objeto de las medidas.» (COMISIÓN Asesora, 2012: 78)

⁹ En concreto, se sugiere que a través del Consejo Superior de Política Criminal se adopte un modelo de toma de decisión informada basado en la evidencia empírica, lo cual requiere inversión en investigación para acercar la construcción de conocimiento a la política pública, y acerque a la sociedad civil, y en particular a los interesados, para una construcción de una política criminal más democrática (COMISIÓN Asesora, 2012: 80).

1. Comité de Información de Política Criminal del Consejo Superior de Política Criminal

Actualmente, existen una gran pluralidad de instancias que han tenido como propósito articular sistemas de información, generar un sistema de indicadores en temáticas específicas, entre otros aspectos. Sin embargo, es necesario, para el cumplimiento de la orden generar una instancia especial que permita cumplir las órdenes que aquí se dispongan.

Desde esta perspectiva, la opción sería la creación en el marco del Consejo Superior de Política Criminal del Comité de Información de la Política Criminal, como una instancia técnica permanente para la generación de información, bajo el liderazgo del Observatorio de Política Criminal, en coordinación con la Oficina de Información en Justicia. En dicha instancia participarían los delegados de todas las instancias que conforman el Consejo, así como otros invitados, entre estos, MinTic y DANE.

Dado que la información disponible sobre la política criminal se encuentra dispersa, la articulación institucional es un prerrequisito para cualquier proceso de gestión de información y generación de insumos. Para este caso, se identifican dos actores fundamentales en la generación de respuestas en este nivel: el Consejo Superior de Política Criminal, en un nivel político y técnico, y la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, desde una perspectiva técnica y tecnológica.

Entre otros aspectos, tendrá que ser tenido en cuenta en este aspecto:

- El proceso de interoperabilidad del Sistema Penal que adelanta el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con otras entidades intervinientes. En el marco del CONPES 3828 de 2015, la Oficina de Información en Justicia y el INPEC tienen acciones establecidas.
- Espacios interinstitucionales como el SINEJ, que han generado procesos de articulación y definido algunas herramientas de evaluación de política criminal.
- La necesidad de definir el alcance del CSPC en materia de articulación de información.
- La necesidad de evaluar distintos procesos existentes de las entidades que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, recursos disponibles y recursos necesarios.

Para la creación de esta instancia, la ruta de trabajo estaría compuesta por las siguientes actividades:

1. Construcción de propuesta fundamentada para la construcción del Comité de Información para la Política Criminal (actividad cumplida).
2. Estudio, aprobación o reprobación por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

En caso de ser aprobada:

3. Convocatoria de delegados permanentes al Comité.
4. Una vez conformada, esta instancia deberá liderar el plan de trabajo que se ha definido en el marco del Subcomité de información de la T-762 de 2015, que lidera Presidencia de la República.

2. Sistema de Información para la Política Criminal

Este Sistema Único de Información para la Política Criminal debe ser el resultado de la interoperabilidad de la información entre las entidades y su función es la de facilitar los procesos misionales de las entidades y generar información de utilidad para el análisis y evaluación de la política criminal.

Entre otros aspectos, tendrá que tenerse en cuenta para esto:

- La necesidad de evaluar distintos procesos existentes de las entidades que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, recursos disponibles y recursos necesarios.
- El Plan Nacional de Política Criminal que prevé la creación de un Sistema Único de Información para la Política Criminal, así como el Decreto 1885 de 2015 que establece lo mismo para el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- La información disponible en la actualidad no cumple con los requisitos dados por la Corte Constitucional, en las sentencias T-338 de 2013 y T-762 de 2015. En este caso, la gestión de la información debe partir de la articulación de las entidades para la producción de información más allá de aquellos que produce con su gestión. En estos casos, es indispensable tener una aproximación realista sobre las capacidades institucionales para implementar estas acciones (como, por ejemplo, la medición de los cupos que efectivamente conforman el sistema penitenciario y carcelario) y los costos que deben ser previstos.
- La materialización de este y los demás procesos identificados dependerá de la disponibilidad de personal y recursos financieros y tecnológicos suficientes para garantizar el adecuado desarrollo en los plazos pactados.

En cualquier caso, como parte de las actividades, será necesario para la construcción de este Sistema desarrollar un diseño de arquitectura empresarial del que derive un plan de implementación, así como un estudio de mercado que estime, de acuerdo con el diseño, los costos del sistema de información. Además, deberán gestionarse simultáneamente recursos de cooperación que permitan acelerar la implementación.

3. Observatorio de Política Criminal

En consonancia con lo expuesto por la Comisión Asesora de Política Criminal en su informe final, resulta claro que existe de manera manifiesta una necesidad de disponer de información constante para la construcción, seguimiento, evaluación y análisis de la política pública criminal. Dicha necesidad surge como evidente frente al diagnóstico de la política criminal en Colombia, y fundamentalmente por las abundantes propuestas y medidas de política criminal carentes de argumentos con fundamento empírico, o con tinte de populismo punitivo, la complejidad institucional del funcionamiento de los sistemas penales y penitenciario, entre otros aspectos.

Adicional a lo anterior, existen múltiples situaciones generadoras de conflictividad social, frente a las cuales se percibe que el Estado colombiano, y en especial el gobierno, no adoptan las medidas para enfrentar preocupaciones relacionadas con la seguridad de la ciudadanía. Dichas respuestas, como se ha evidenciado, han estado concentradas en medidas de carácter penal, cuyo impacto únicamente se ha visto reflejado de manera manifiesta en el incremento de la población privada de la libertad que ingresa al sistema penitenciario, pero no ha disminuido la percepción de la ciudadanía, ni se tiene claridad sobre el impacto de dichas medidas sobre el fenómeno.

En este sentido, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de secretaría técnica del Consejo Superior de Política Criminal, debe contar con herramientas para aproximarse al funcionamiento y la gestión de los sistemas en su conjunto, y a la realidad en la que se desenvuelven los distintos fenómenos de la criminalidad, así como a otros fenómenos que también incidan o resulten relevantes para ésta y para el ejercicio del control social. Esta información debe servir para una toma de decisiones informada, así como para el seguimiento y la evaluación de la política pública criminal. Entre otros aspectos, la construcción y consolidación de un Observatorio de Política Criminal permitiría:

1. Contar con información sólida, permanente y confiable para evaluar la evolución de las medidas de política criminal, su eficacia o pertinencia.
2. Comprender de manera holística el comportamiento de los actores que intervienen en el marco de los sistemas penales y demás subsistemas de la política criminal.
3. Fortalecer una visión amplia de política criminal, con la capacidad de aproximarse a procesos distintos al sistema penal para la gestión de conflictos sociales y generar propuestas en esta dirección.
4. Fortalecer la política criminal del Estado colombiano, al generar argumentos y recomendaciones que permitan que ésta sea racional, coherente y eficaz; así como permitir una evaluación constante y contextual a las dinámicas institucionales y de los fenómenos de la criminalidad.
5. Apoyar al Consejo Superior de Política Criminal en el suministro de información para su fortalecimiento como instancia responsable de la planeación estratégica y

dirección de la política criminal, así como del monitoreo y evaluación del funcionamiento de la justicia penal, del desarrollo de estrategias de prevención del crimen, de las acciones de cooperación internacional en la lucha contra la criminalidad, y de las funciones relativas al diseño de estrategias para el correcto funcionamiento de la justicia penal, la implementación de la política penitenciaria y la post-penitenciaria.

4. Un aspecto transversal: el fortalecimiento de la Página Web www.politicacriminal.gov.co

La página web www.politicacriminal.gov.co fue diseñada con el objetivo de materializar la participación de la ciudadanía en la política criminal. En esta página se ha buscado centralizar la información institucional sobre la política criminal en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, como presidente del Consejo Superior de Política Criminal. El objetivo final de dicha página es que permita a la ciudadanía, de manera centralizada, tener información sistematizada y depurada sobre la política criminal, y participar sobre los problemas de ésta y que ésta debe enfrentar.

De esta manera, desde 2016, además de los espacios destinados para participación, se añadieron botones específicos del Consejo Superior de Política Criminal, la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, y para el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, del Observatorio de Política Criminal, así como para el seguimiento de la sentencia, con el fin de integrar la información de las instancias que intervienen en la política criminal del Estado colombiano.

Simultáneamente a este proceso, es necesario identificar la información que será compartida con la ciudadanía y el mejoramiento de los procesos de participación, que permitan informar, generar procesos de pedagogía sobre la política criminal y fortalecer la legitimidad de la política.

En este punto, es necesario

- Evaluar el proceso de participación que se adelantó durante 2015 y 2016 para la política criminal a través de la página web.
- Generar estrategias de difusión de las herramientas de participación.
- Implementar simultáneamente el diseño del Sistema de Información con la consolidación de una versión pública para consulta ciudadana.
- Generar espacios de difusión y capacitación a la sociedad en temas de política criminal que la sensibilicen y le permitan opinar de manera informada.
- Generar, de la mano del Observatorio de Política Criminal, esquemas de participación ciudadana que sean efectivamente tenidos en cuenta a la hora de establecer prioridades o planes de acción del Consejo y de las instituciones que lo conforman.

De esta manera, dado que este sitio se construyó con el objetivo de servir como el portal institucional de la política criminal del país, resulta fundamental trabajar en que éste incorpore todos los esfuerzos institucionales en materia de información y en consonancia con las políticas de gobierno en línea.

Adicionalmente, la Corte ordena que el dominio web exhiba esquemáticamente las decisiones de esta Corporación, identificando las órdenes proferidas, el fin de las mismas, sus destinatarios, los términos conferidos y estado del cumplimiento, a través de informes de gestión, de resultado y de impacto en los derechos de las personas privadas de la libertad.

Así las cosas, como parte del fortalecimiento de la página web, se prevén las siguientes actividades:

1. Articulación de recursos disponibles en materia de política criminal y sistematización en la página web.
2. Formulación de un plan de trabajo para el diseño de contenidos y divulgación de información en línea en coordinación con el desarrollo de la primera fase Sistema de Información.
3. Revisión de la información sobre los avances en el cumplimiento y los planes de trabajo para la superación del Estado de Cosas de Inconstitucionalidad.
5. **¿Qué papel desempeña el Consejo Superior de Política Criminal en este proceso?**

La Ley 1709 de 2014 que modificó el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 establece la naturaleza, objeto y composición del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) como organismo **asesor** del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal.

El Decreto 2055 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo”, en su artículo 2º reitera que el Consejo Superior de Política criminal “funcionará como organismo colegiado **asesor** Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal” y le asigna, en el artículo 3º, entre otras, las siguientes funciones:

3. Recopilar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad y asuntos relacionados.
5. Revisar anualmente el estado del Sistema Penitenciario y Carcelario y las condiciones que éste ofrece para la resocialización de los condenados, con el objeto de recomendar las modificaciones que sean necesarias para alcanzar el fin de la reinserción social.

9. Dar lineamiento para la coordinación con las demás instituciones del Estado en la elaboración y adopción de políticas públicas con el objeto de unificar la acción de las entidades del Estado en la lucha contra el crimen y para lograr el cabal cumplimiento de los fines de la pena.
10. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás entidades del Estado, las organizaciones no gubernamentales, universidades y otros centros de estudio del país o del exterior dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria.

A partir del listado anteriormente transcrito, puede afirmarse, con respecto a las funciones del Consejo Superior de Política Criminal:

- a. Es un órgano de seguimiento a la política pública: algunas de las funciones del CSPC tienen que ver con generar, consolidar, solicitar o analizar información referente a temas de interés relacionados con la criminalidad, tanto como fenómeno social como en lo relativo a su tratamiento dentro del desarrollo de las fases de la política criminal.
- b. Es un órgano de coordinación institucional: el Consejo Superior de Política Criminal se define como una instancia de mediación interinstitucional, como agente unificador de criterios o lineamientos de ejecución y líder de procesos de coordinación interadministrativos propios de la puesta en marcha de la política criminal que, por su naturaleza, involucra una pluralidad de entidades del Estado.

Estas dos dimensiones de las competencias del CSPC en materia de política criminal, plantean la necesidad de que éste asuma un liderazgo político en materia de coordinación, y así mismo, el Observatorio de Política Criminal, como herramienta técnica del Consejo, asuma la definición de los parámetros técnicos en materia de la política criminal. En este contexto, el apoyo de la Oficina de Información en Justicia, como líder en materia de información del sector, será indispensable para los aspectos tecnológicos que este desarrollo requiera.

IV. Necesidades de información sobre qué y para qué

Visto lo anterior, resulta más claro el panorama para responder la pregunta sobre las necesidades de información, su justificación y la finalidad de su uso. Para esto, el presente apartado, primero, hará una breve exposición de lo ordenado por la Corte Constitucional como mínimos para ser incluidos en la construcción de un sistema de información. En segundo lugar, se procederá a identificar los roles de las entidades del Consejo Superior en el marco de la política y en relación con la información. En tercer lugar, se desarrollan y

desagregan con mayor profundidad las necesidades de información identificadas por las distintas entidades del Consejo Superior de Política Criminal.

1. ¿Qué ordena la Corte Constitucional?

La Corte Constitucional, al ordenar la construcción de un sistema de información unificado, serio y confiable, establece los siguientes parámetros:

- La revisión, bajo el estándar mínimo constitucional, de la capacidad penitenciaria en el país por parte del INPEC.
- Los sistemas de información propuestos deben obedecer las necesidades de artículo de las entidades en las distintas etapas de la política criminal. Las necesidades de información deben contribuir al fortalecimiento de la política criminal y responder a los problemas de política señalados, que en este caso se precisan deben reflejar y las condiciones de subsistencia de las personas privadas de la libertad. Asimismo, se plantea que este sistema debe ser flexible a las distintas necesidades que se identifiquen por parte de la política criminal.
- Fundamentalmente, hace referencia al seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las órdenes a cargo de distintas entidades y cuerpos interinstitucionales. Se establece como indispensable disponer de información precisa sobre las condiciones de reclusión, con enfoques diferenciales que reflejen la verdadera situación en materia de derechos de todas las personas privadas de la libertad. Asimismo, como parte de las actividades se ordena la estructuración de una base de datos y un Sistema de Información fuerte que recoja la información relevante a toda la política criminal, como punto de partida de un sistema que refleje la situación de la política criminal en todas sus fases. Finalmente, hace referencia a la necesidad de divulgar en la página web www.politicacriminal.gov.co toda la información de los avances en materia de política criminal y de cumplimiento de la sentencia.
- De acuerdo con la orden 22.33, la información objeto de reserva legal y la que contenga datos sensibles de la órbita de la intimidad personal de las personas privadas de la libertad, deberá manejarse a través de usuarios privados, que permitan su consulta exclusivamente a aquellos funcionarios habilitados para ella.

Adicionalmente, ordena la priorización de algunas temáticas que atraviesan las distintas etapas y fases de la política criminal¹⁰:

¹⁰ De acuerdo con la Corte Constitucional, este es el punto de partida. Adicionalmente, sobre este punto, la sentencia plantea que el Comité Interdisciplinario deberá construir la línea base, y se orienta fundamentalmente a evidenciar avances y retrocesos con relación al Estado de Cosas Inconstitucional.

A. Crear estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones y medir resultados.

B. Crear un sistema de medición del impacto, que las leyes y reformas en materia de política criminal, tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario.

C. Crear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país¹¹.

D. Realizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas.

Finalmente, es importante resaltar que la Corte, dada la magnitud de la labor de construir un sistema de información, prioriza aquella información relacionada con la capacidad penitenciaria y con aspectos relacionados con la ejecución de la pena¹².

2. ¿Cuáles son los actores y los roles que desempeñan en la producción y uso de la información?

Tabla 1. Relación entre las ramas del poder público en el marco del Sistema Penal

Actores	Roles en el marco de la política	Sistemas de información	Roles con relación a la información
Ministerio de Justicia y del Derecho	<ul style="list-style-type: none"> - Formulador de política. - Evaluador y analista de políticas 	<p>Ninguno relacionado con la política criminal, pero podría aprovechar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SIDCO, - SIJIT, - JURISCOL-SUIN, 	Fundamentalmente usuario

¹¹ Sobre este punto se señala en la sentencia:

"...es necesario que se creen o desarrollen bases de datos en las cuales se identifiquen los motivos por los que los jueces adoptan las medidas de aseguramiento privativas de la libertad (con diferentes variables, como, por ejemplo, causales de la imposición de la medida, delitos endilgados, antecedentes del sindicado, entre otras), con el objetivo de cuantificar la problemática y adoptar soluciones sustentadas en datos empíricos".

¹² Se podrían precisar tres niveles de información:

1. Sobre la capacidad real de los centros penitenciarios y la definición, desde una perspectiva de goce efectivo de derechos, la medición de distintos aspectos del funcionamiento de la prisión.
2. Sobre el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.
3. Sobre los efectos de la política criminal en la ejecución de la pena, y fundamentalmente las consecuencias del tratamiento penitenciario.

Finalmente, estos aspectos deben servir para evaluar la efectividad de las medidas y el adecuado cumplimiento de éstas para la superación del Estado de cosas de inconstitucionalidad.

		- Sistemas de información de conciliación y casas de justicia.	
Fiscalía General de la Nación	- Formulator de política. - Implementador de la política (investigación) - Evaluador y analista de políticas (en el marco de su misionalidad).	- SPOA - SIJUF - SIJYP	Productor de información sobre investigación penal y usuario de información de inteligencia, de entidades con funciones de policía judicial, entre otras.
Consejo Superior de la Judicatura	- Implementador de la política (judicialización y ejecución de penas)	- SIERJU - JUSTICIA XXI	Productor de información sobre fase judicial y usuario de información del INPEC, y de los intervinientes en el proceso penal para coordinación.
Corte Suprema de Justicia	- Implementador de la política (judicialización)	No tiene sistemas de información propio. Ver Consejo Superior de la Judicatura.	Productor de sentencias.
Policía Nacional	- Implementador de la política (investigación y prevención)	Principalmente: - SIEDCO - SIDENCO - SECAD	Productor de información sobre inteligencia, investigación penal y usuario de información relevante para fines estratégicos y de prevención.
Defensoría del Pueblo	- Implementador de la política (a través de la defensa pública y la verificación de la garantía de los ddhh)	- Información sobre defensoría pública - SIIJT - SAT	Productor de información sobre defensa penal y situaciones de derechos humanos y usuario de información de las distintas etapas de la política criminal.
Procuraduría General de la Nación	- Implementador de la política (a través de la defensa pública y la verificación de la garantía de los ddhh)	- SIRI	Productor de información sobre procesos disciplinarios, situaciones de derechos humanos e intervenciones del Ministerio Público, y usuario de información de las distintas etapas de la política criminal, especialmente la judicial.

INPEC	- Implementador de la política (investigación y prevención)	- SISPEEC	Productor de información sobre la privación de la libertad y los procesos de atención y tratamiento de la ppl, y usuario de información relacionada con los procesos que se adelantan en contra de la ppl y su ejecución de penas.
USPEC	- Implementador de la política (a través de la defensa pública y la verificación de la garantía de los ddhh)	No cuenta con sistema de información.	Productor de información sobre bienes y servicios para el sistema penitenciario y carcelario, y usuario de información relacionada con las personas privadas de la libertad (ppl) y los centros de reclusión.
ICBF	- Implementador de la política (investigación y prevención)	- SIM	Productor de información sobre el SRPA y el restablecimiento de derechos de NNAA, y usuario de información, sobre todo en asuntos de adolescentes en conflicto con la ley penal.
Departamento Nacional de Planeación	- Formulador de política (no como formulador de política criminal, pero como formulador de políticas públicas). - Evaluador y analista de políticas	- SNIAD (en desarrollo).	Productor de información sobre recursos de inversión y usuario de información de las distintas etapas de la política criminal.
Agencia Nacional de Inteligencia	No se ha podido establecer diálogo con la Agencia Nacional de Inteligencia, han solicitado no ser invitados a las actividades del Consejo. Dentro del proyecto de reforma se encuentra la de eliminar esta entidad como parte del Consejo Superior.		
Senado de la República	- Formulador de política (en tanto elabora las leyes penales).	No cuenta con sistema de información, pero la gestión está a través de la Secretaría.	Productor de leyes, usuario de información de las entidades que intervienen en la política.
Cámara de Representantes	- Formulador de política (en tanto elabora las leyes penales).	No cuenta con sistema de información, pero la gestión está a través de la Secretaría.	Productor de leyes, usuario de información de las entidades que

			intervienen en la política.
Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Formulator de política en materia educativa. - Evaluador y analista de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - SIMAT - SNIES - SICIED - SINEB - Entre otros. 	Productor de información sobre el sistema educativo.

Fuente: elaboración propia

3. Necesidades temáticas

En este punto, se hace referencia a las necesidades de información identificadas por la Corte Constitucional, así como por algunas de las entidades que intervienen en el marco de la política criminal. Estas necesidades fueron clasificadas de acuerdo con cinco etapas de información: datos sobre criminalidad, judicialización, privación de la libertad, sistema penitenciario y carcelario, y libertad.

Tabla 2. Síntesis de las necesidades de información y su disponibilidad

Exigencias de información de la Corte Constitucional	Etapas de información	¿Qué está?	¿Qué no está?
Estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad	Datos sobre criminalidad (Se requieren estadísticas y bases de datos completas y unificadas)	Noticias criminales discriminadas por régimen procesal aplicable (ley 906 y ley 1098) (SPOA/FGN), discriminadas por conductas punibles, detalladas por circunstancias de ocurrencia, y datos sobre el victimario y la víctima (SIEDCO-SIDENCO/PN) – Existe un número único común a la Fiscalía, la Policía y la Judicatura.	Geoestadística en materia de seguridad, convivencia y justicia
		Denuncias ciudadanas (SIEDCO-SIDENCO/PN)	Registros de informe de policía de primer respondente
		Registros sobre víctimas de delitos (SIEDCO-SIDENCO/PN) y estadísticas de victimización (DANE)	Conceptos unificados para el registro de la información (por ejemplo, nombre de delitos)
		Noticias de contravenciones de policía	No está disponible para consulta en línea en tiempo real. No se han identificado llaves para interoperar, se conoce la información, pero parcializada por entidad
Sistema de medición del impacto de leyes y reformas penales sobre el Sistema	Datos sobre criminalidad Datos sobre el sistema	Base de datos de proporcionalidad de las penas	Información sobre victimización sólo se tiene para 25 ciudades. No se cuenta con registros unificados sobre determinados fenómenos. No se ha definido un sistema para evaluar el impacto de las leyes y reformas, que se conecte con la evolución del sistema penitenciario y carcelario. Debe formularse para cada delito, en

<p>Penitenciario y Carcelario.</p>	<p>penitenciario y carcelario</p> <p>(Se requieren estadísticas e información desagregada sobre leyes penales)</p>		<p>línea de tiempo y en función de las reformas.</p>
<p>Bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país</p>	<p>Privación de la libertad</p> <p>(Se requieren estadísticas y bases de datos completas y unificadas)</p>	<p>Registros sobre solicitudes (FGN) e imposición de medidas de aseguramiento, concedidas y negadas, por delitos, antecedentes, y circunstancias, así como datos sobre el imputado y la víctima, así como tipo de medidas</p>	<p>Recientemente se están identificando llaves para interoperar, se conoce la información, pero parcializada por entidad</p>
		<p>Capturas y aprehensiones (discriminadas por flagrancias, delitos), legalizadas o revocadas</p>	
		<p>Sustitución de la medida de aseguramiento, por delitos y circunstancias, así como datos sobre el imputado y la víctima</p>	<p>JUSTICIA XXI no cuenta con un sistema integrado para el manejo de casos, que incluya esta información de sustituciones.</p>
		<p>Condenas y declaratorias de inocencia</p>	<p>Subregistros de solicitudes de medidas de aseguramiento, condenas, declaratorias de inocencia en los sistemas de información de algunas entidades como Fiscalía.</p>
		<p>Datos sobre personas capturadas de manera recurrente</p>	
<p>Información sobre los cupos carcelarios, su construcción y adecuación</p>	<p>Datos sobre el sistema penitenciario y carcelario</p> <p>(Se requieren microdatos por áreas e infraestructura de los centros penitenciarios)</p>	<p>Se tienen las celdas parametrizadas con su capacidad por interno.</p>	<p>Faltaría actualizar el campo de dimensiones en m2. USPEC no cuenta con la información desagregada y detallada para cada centro de reclusión, sólo los estándares.</p>
		<p>Se tienen la cantidad y dimensiones de los patios y pabellones.</p>	<p>Faltaría actualizar el campo de dimensiones. USPEC no cuenta con la información desagregada y detallada para cada centro de reclusión, sólo los estándares.</p>
			<p>Cantidad y dimensiones letrinas, camastros y duchas. Ninguna entidad cuenta con esta información.</p> <p>No se cuenta con información sobre áreas de trabajo, estudio y enseñanza, ni relacionadas con áreas de sanidad.</p>

Fuente: elaboración propia

V. Algunas acciones necesarias, desde la perspectiva conceptual, para la construcción del sistema de información

De acuerdo con un análisis preliminar, la primera fase del Sistema de Información para la Política Criminal, que debe ser entregada en 2016, deberá incluir la siguiente información, de la cual se esperaría contar con algún tipo de representación geográfica:

Tabla 3. Contenidos básicos de la primera etapa del Sistema de Información para la Política Criminal

Etapas de información	Categoría de información	Detalle	Fuente
Criminalidad	Denuncias.	Entrada de noticias criminales por tipo y por delito.	Fiscalía General de la Nación.
	Victimización.	Indicadores de victimización en ciudades principales.	DANE.
	Base de datos sobre proporcionalidad	Comportamiento de los delitos y las penas, de acuerdo con las reformas.	MinJusticia, con la información integrada en la base de datos.
Judicialización	Actuaciones procesales de la Fiscalía General de la Nación.	De acuerdo con las intervenciones, tanto intermedias como salidas.	Fiscalía General de la Nación.
	Actuaciones de jueces penales en el marco del sistema penal acusatorio.	Ingresos y salidas de despachos judiciales en función de garantías y conocimiento.	Consejo Superior de la Judicatura.
Privación de la Libertad	Capturas.	Por tipo de delito, tipo de captura y datos sobre la persona capturada.	Fiscalía General de la Nación.
	Medidas de Aseguramiento.	Registros sobre medidas de aseguramiento solicitadas e impuestas.	Consejo Superior de la Judicatura.
	Cifras sobre población sindicada.	Registros por tipo de delito y duración de la detención preventiva.	INPEC
	Datos de implementación de la Ley 1786	Indicadores de medidas de aseguramiento y aplicación de medidas	Entidades participantes

Sistema Penitenciario y Carcelario	Datos sobre ingresos al sistema penitenciario y carcelario	Altas registradas discriminadas por datos sociodemográficos y delitos	INPEC
	Información básica sobre infraestructura	Indicadores de capacidad y hacinamiento, desagregadas por establecimiento y regionales	INPEC
	Indicadores de goce efectivo de derechos	Indicadores sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Vida e integridad - Mínimo vital penitenciario - Resocialización - Salud 	Principalmente del INPEC, pero también INMLCF, USPEC, MinSalud, entre otras.
	Seguimiento a la ejecución de penas	Estadísticas sobre las intervenciones de los jueces de ejecución de penas en los procesos. Libertades, subrogados y otras medidas concedidas.	Consejo Superior de la Judicatura e INPEC.
Regreso a la Libertad	Datos sobre personas que recuperan la libertad	Bajas registradas discriminadas por datos sociodemográficos y delitos	INPEC
	Información sobre reintegración de personas privadas de la libertad (Bogotá)	Indicadores de funcionamiento de Casa Libertad	MinJusticia - INPEC

Fuente: elaboración propia

VI. Cronograma 2016

VII. Referencias

Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz.

____. Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle.

Observatorio de Política Criminal (2016). *Documento técnico para el diseño y consolidación de un observatorio de política criminal*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

____ (2015). *Diagnóstico de necesidades de información y recursos disponibles para la construcción, seguimiento y evaluación de la política criminal en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

VIII. Anexos

1. Documento técnico del Observatorio de Política Criminal (Documento técnico circulación).
2. Informe de diagnóstico de necesidades de información y recursos disponibles para la construcción, seguimiento y evaluación de la política criminal en Colombia (Diagnóstico de información versión final y matriz de identificación).
3. Informe sobre el taller de co-creación (I012016) y diagnóstico por etapas de información (Diagnóstico_etapas).
4. Informe sobre la línea base de indicadores de Derechos Humanos para el Sistema Penitenciario y Carcelario (Informe FORSISPEN...), que es un borrador.

Para mayor información comunicarse con:

Observatorio de Política Criminal

Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

opcriminal@minjusticia.gov.co

Tel: 4443100 Ext: 1285

www.politicacriminal.gov.co