



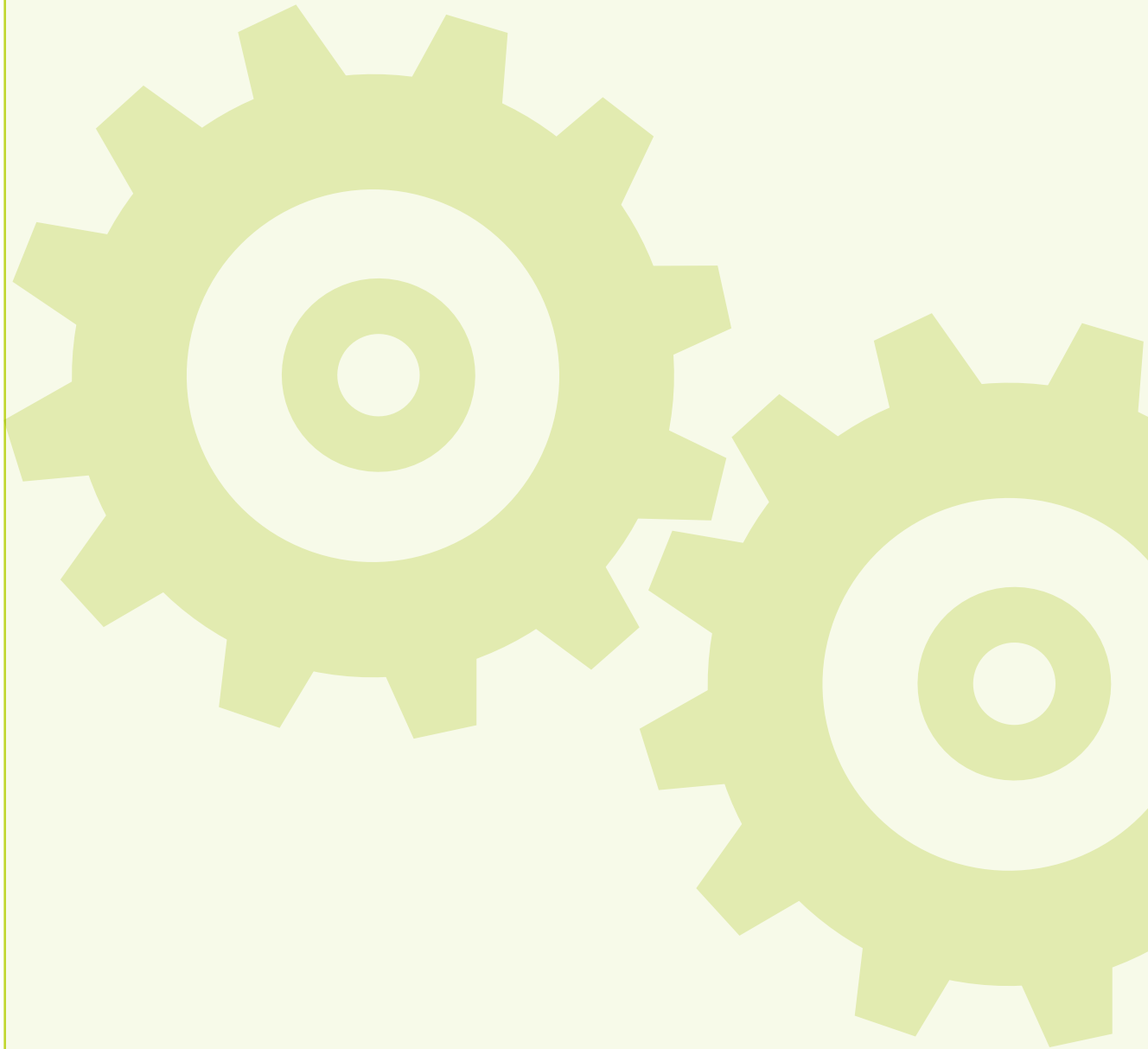
MODELO DE GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. CONCEPTUALIZACIÓN

ISBN 978-958582573-4



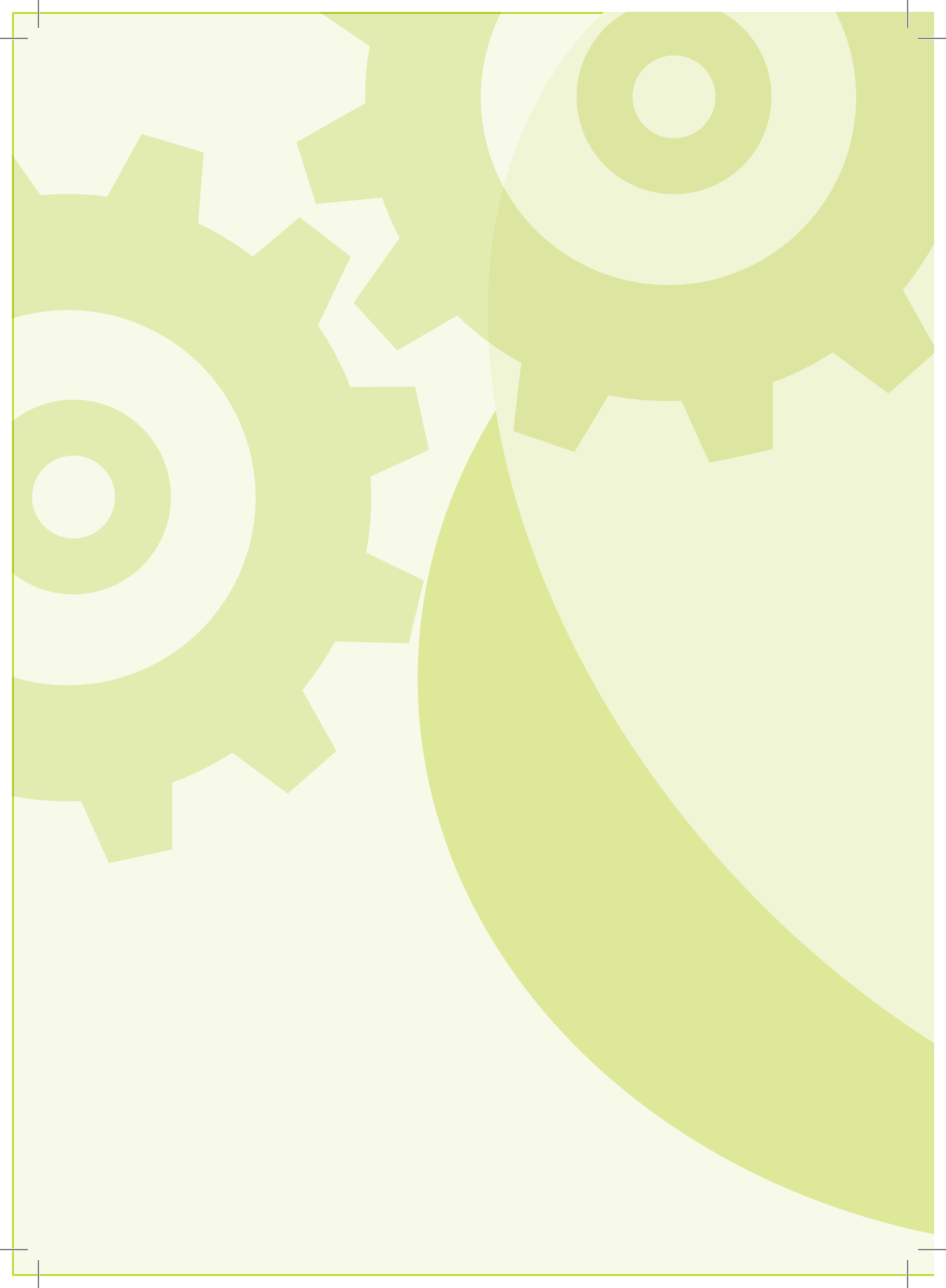
9 789585 825734

Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting (2012)
y PGEconomía Urbana Ltda.



Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación. Conceptualización







ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO
Viceprocuradora General de la Nación

DIEGO ARISI
Especialista en Modernización del Estado – Banco Interamericano
de Desarrollo - BID

MARÍA LORENA CUÉLLAR CRUZ
Secretaria General

Procuradores Delegados

DRA. FANNY MARÍA GONZÁLEZ VELASCO
Vigilancia Preventiva de la Función Pública

DRA. ILVA MIRYAM HOYOS CASTAÑEDA
Defensa de los Derechos de la Infancia,
Adolescencia y la Familia

DRA. DIANA MARGARITA OJEDA
Trabajo y la Seguridad Social

DRA. TATIANA LONDOÑO CAMARGO
Derechos Humanos y Asuntos Étnicos

DR. CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ
Descentralización y Entidades Territoriales

DRA. GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUNTES
Asuntos Civiles

DR. OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Asuntos Ambientales y Agrarios

DR. GERMÁN DANIEL ROBLES ESPINOSA
Restitución de Tierras

PROCURADURÍAS REGIONALES
PROCURADURÍAS PROVINCIALES

CARLOS FELIPE GAMBOA GAMBOA
Gerente Unidad Ejecutora Programa PGN-BID

ISBN: 978-958-58257-3-4
52 p.; 16,5 x 23 cm
Primera Edición, enero 2014

Autores:

Asociación Marqués y Uriza -Sphera Consulting (2012) y PGN
Economía Urbana Ltda.

Supervisores PGN - BID

Diana Marcela Bravo Aguilera
Marlén Escudero Torres
Fernando José González Sierra
Yehidy Ambrosio Pineda
Con el apoyo del Grupo Apoyo Técnico del SIP

**MODELO DE GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
CONCEPTUALIZACIÓN**

Procuraduría General de la Nación
Carrera 5 No. 15-80
Bogotá, D.C. - Colombia
PBX: (1) 5878750

Estimado Lector (a)

Tiene en sus manos un documento que representa el resultado de un esfuerzo por hacer de la prevención la mejor opción entre las oportunidades que brindan las diferentes funciones misionales que cumple la Procuraduría General de la Nación (PGN), con el propósito de promover el ejercicio de los derechos de todas las personas en Colombia.

En este instrumento usted encontrará los propósitos, el enfoque y los lineamientos básicos del Nuevo Modelo de Gestión de la Función Preventiva, de tal manera que usted pueda conocer, con algún nivel de detalle las particularidades de los ajustes que se presentarán, frente a la forma como en la actualidad se ejerce la función preventiva en la Institución.

La Procuraduría General de la Nación quiere compartir con usted información relevante que le permita convertirse en un promotor activo en la tarea de lograr que la prevención adquiera el nivel de posicionamiento y reconocimiento, que corresponda con el carácter estratégico que han querido darle los dos últimos equipos directivos de la Procuraduría a esta función, en el marco de los restantes propósitos misionales de la Entidad.

Hacer de la prevención una opción estratégica no será una tarea fácil. Hasta el día de hoy, la Entidad ha concentrado sus acciones en las restantes funciones misionales, tanto desde el punto de vista de los recursos, como de las políticas institucionales, y construir otra realidad exigirá una verdadera y profunda transformación cultural.

La prevención en términos del valor público que se genera y de los beneficios que recibe la sociedad son significativamente mayores, que los que se generan, cuando en cumplimiento de sus responsabilidades, la Entidad se ve obligada a disciplinar a los funcionarios públicos que, por acción u omisión han incurrido en faltas, producto de las cuales se ha desconocido o vulnerado derechos de la ciudadanía.

El proceso de implementación del nuevo modelo de gestión de la función preventiva espera encontrar en esta cartilla una valiosa herramienta para que usted se involucre de manera decidida en este proceso. Esperamos su apoyo, los colombianos y la nación se lo agradecerán.

LA PREVENCIÓN PROPÓSITO DE TODOS

Alejandro Ordoñez Maldonado
Procurador General de la Nación

The background features a light green color palette with several large, semi-transparent green gears of varying sizes. Overlaid on these gears are thick, curved green lines that sweep across the page, creating a sense of motion and interconnectedness. The overall design is clean and modern, with a focus on geometric shapes and a consistent color scheme.

Agradecimientos

Esta cartilla, y demás desarrollos de la función preventiva, no hubieran sido posibles sin la comprometida participación de los cientos de colaboradores de la Procuraduría General de la Nación, que brindaron de manera generosa y voluntaria su tiempo y compromiso para participar, bien sea en los Grupos Técnicos que se conformaron, o en el diligenciamiento de los instrumentos diagnósticos, con el propósito de convertir a la prevención en la mejor opción de la gestión institucional.

Contenido

1. LA PREVENCIÓN EN LA PGN – UN PROPÓSITO DE TODOS	8
2. ANTECEDENTES DEL EJERCICIO DE LA PREVENCIÓN EN LA PGN	9
3. ORIENTACIÓN DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA	11
4. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN	12
4.1. Marco normativo	12
Desarrollo normativo de la función preventiva	12
4.2. La Función Preventiva Integral	14
4.3. Modelo de la Función Preventiva (Resolución 490 del 2008)	15
4.4. Lineamientos del Nuevo Modelo de la Función Preventiva	18
4.4.1. Garantía de derechos	19
4.4.2. Vigilancia y control de gestión del cumplimiento de las políticas públicas	22
4.4.3. Capacidad anticipatoria	23
4.4.4. Generación de valor en el sector público	26
4.4.5. Gestión y análisis de información	29
5. NUEVO MODELO OPERATIVO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA	32
5.1. Escenarios y Tipos de actuación del modelo operativo de la Función Preventiva	35
5.2. Sistema Integral de Prevención	40
5.3. Planeación de la Función preventiva	40
5.4. Información para la Planeación de la Función Preventiva	42
5.5. Estudios y Análisis	46
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47



Presentación

La Procuraduría General de la Nación ha venido consolidando una orientación hacia la prevención como la mejor opción para el cumplimiento de su misión constitucional. La función preventiva de la PGN, es la que permite ANTICIPARSE a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar derechos y PROMOVER el respeto de las garantías constitucionales en la materia. Buscamos contribuir desde esta función al cumplimiento de los objetivos y metas del Estado para garantizar los derechos. Por lo tanto, el producto de la función preventiva es la verificación de las finalidades del Estado con relación a las garantías de los derechos, la revisión del cumplimiento de las metas, y la realización de acciones para corregir las desviaciones existentes.

El propósito del Estado Social de Derecho colombiano, es procurar el bienestar integral de las comunidades que lo conforman. Parece natural tener como norte del modelo preventivo el enfoque de derechos porque esto permite situar a la persona en el centro de las preocupaciones de la Entidad, sin ninguna clase de distingos, ni exclusiones.

Nuestro nuevo modelo de gestión preventiva se orienta fundamentalmente a la garantía de los derechos de las personas, se concentra en la formulación y ejecución de las políticas públicas, enfatiza el carácter anticipatorio y busca contribuir a generar valor agregado en la administración pública.

El compromiso de la Entidad con este nuevo enfoque se ha venido materializando en los planes Institucionales, reglamentaciones y en el desarrollo de acciones de modernización realizadas en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La función preventiva se ha convertido para nuestra institución en un eje estratégico para el cumplimiento de las funciones misionales, que exigirá la aplicación de importantes esfuerzos e involucrará a todos los niveles de la organización, en tanto que este propósito implicará ajustes en la forma de gestionar las actuaciones a través de las cuales la Institución le da cumplimiento a sus mandatos institucionales.

“El tiempo de la prevención, ha comenzado”, Bienvenidos al nuevo enfoque de la función preventiva en donde cada uno de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación jugará un papel muy importante que redundará en el beneficio de todos los colombianos.

“Hagamos de la prevención, la mejor opción”.

Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

1

La prevención en la PGN un propósito de todos

La sonrisa de agradecimiento de la persona que acababa de atender había quedado grabada en su mente. Era una sonrisa limpia, transparente, que mostraba la satisfacción de haber encontrado una luz de esperanza en las manos del funcionario de la Procuraduría, que había logrado destrabar los complejos engranajes de la administración pública, permitiendo de esa manera que su padre recibiera la atención médica necesaria para poder recuperar su salud.

Recordó, en ese momento, que la persona que se alejaba con paso firme y algo cadencioso, se encontraba ya en su séptimo mes de embarazo. Esto tal vez explicaba la persistencia con la que llegó a exponer a la Institución, la situación de su padre, a quien le habían negado la atención en la institución médica en la que se encontraba inscrito como beneficiario del Sisben.

No pudo evitar que la emoción lo embargara. Gracias a su rápida gestión, había logrado activar los mecanismos de control sobre la entidad renuente a cumplir con su deber y, de manera sorprendentemente ágil, en tan sólo un par de días, había logrado, lo que para muchos, entre ellos la solicitante, parecía impensable: Un abuelo, casi con seguridad, podrá ver a su primer nieto.

Lo que más le agradaba era haber logrado que la entidad médica involucrada hubiera entendido la necesidad de revisar sus procedimientos para evitar que ese tipo de casos se repitiera. No todo, sin embargo, era satisfacción. El desarrollo de las acciones que había tenido que desplegar para garantizar el ejercicio de un derecho por parte del padre de la muchacha, cuya figura aún no se había ocultado en el fondo de la calle, se había dado, en medio del periódico ajeteo de los informes de final del trimestre. Le angustió saber que lo que había acabado de lograr no ameritaría, ni siquiera, una simple mención de ejecución positiva. El afán de toda la oficina, a la que prestaba sus servicios siempre, era evacuar expedientes disciplinarios. Al fin y al cabo era lo que contaba, al momento de evaluar el desempeño de las diferentes dependencias de la Institución.

Su experiencia de más de quince años en la Entidad, le había permitido entender, más allá de estadísticas y cifras, que el adagio popular que reza “es mejor prevenir, que tener que lamentar” se cumplía cabalmente en la Procuraduría. No pudo evitar que en su mente surgiera una pregunta: ¿sería posible imaginar una entidad en la que lo preventivo fuese la opción preferida por los servidores de la entidad? ¿O estaría condenado a ver cómo toda la energía institucional se iba en el afinamiento de los mecanismos para disciplinar a los funcionarios públicos que por acción u omisión resultaban poniendo en riesgo o vulnerando los derechos de los ciudadanos, no obstante que siempre sería mejor prevenir para evitar el drama de los errores de gestión y sus lamentables consecuencias?

Ese pensamiento lo acompañaba, cuando se enteró que había sido convocado a participar en un grupo técnico para el desarrollo de un nuevo proyecto. Con ojos algo cansados, leyó el título del nuevo proyecto: “Nuevo Modelo de Gestión de la Función Preventiva”. Al terminar de leer la oración no pudo evitar, más allá de su agotamiento diario, que las fuerzas del universo, en ocasiones, confluyen para cambiar la realidad.

Para cualquier persona que conozca el quehacer de la Procuraduría General de la Nación, y sepa cómo se desarrollan las actividades preventivas en ella, el anterior cuadro situacional resultará familiar.

El documento que usted tiene en sus manos es la respuesta que la misma Entidad ha decidido buscar para construir una nueva realidad que le abra poderosas oportunidades a la opción preventiva, frente a las restantes alternativas misionales.

2

Antecedentes del ejercicio de la prevención en la PGN

Todo proceso de rediseño o ajuste organizacional tiene como uno de sus pilares la revisión del diseño presente. Se trata de entender la forma cómo, en un momento dado, la Institución configura sus medios y recursos para cumplir con un determinado propósito. Este análisis sirve de insumo importante para definir los componentes, estructura, procesos y procedimientos que caracterizarán el modelo de gestión que se espera implementar.

En el caso de la gestión de la función preventiva en la PGN, el diagnóstico permitió sacar, entre otras, las siguientes conclusiones:

1. La función preventiva se limita, en alto grado, al desarrollo de actividades de carácter reactivo, frente a hechos que la ciudadanía pone en conocimiento de la PGN y que representan una violación ya sucedida de sus derechos;
2. La estructura, procesos, procedimientos y mecanismos para el despliegue de la función preventiva con que actualmente cuenta la Entidad resultan insuficientes, en particular si lo que se quiere es convertir esta función en eje estratégico de la gestión institucional;
3. El ejercicio de la función preventiva por parte de colaboradores de la PGN, tanto en el nivel central, como en el territorial, cuenta con un bajo reconocimiento y valoración en la Entidad;
4. La asignación de las responsabilidades y tareas de carácter preventivo, con frecuencia, obedece a circunstancias coyunturales y, en ocasiones, aleatorias, sin tener en cuenta las competencias que exige el cumplimiento de las tareas preventivas;
5. Existen sustanciales diferencias en las condiciones en que se cumple la función preventiva en la sede central y en las instancias provincial y regional de la Entidad;
6. Se hizo evidente que existen dificultades para acotar, de manera lo suficientemente precisa, la función preventiva, frente a las restantes funciones que cumple la Entidad;
7. Aunque la prevención no ha logrado posicionarse como una actividad prioritaria en la Institución, la PGN ha desarrollado una creciente capacidad de entendimiento y gestión de la función preventiva, especialmente durante los últimos quince años;

8. Se detectó un sentido compromiso e identidad de buena parte de las personas dedicadas al tema preventivo con la Entidad y con el ejercicio mismo de la función preventiva.

A la par de estas conclusiones, el diagnóstico mostró que el contenido y forma del Decreto Ley 262 de 2000 resulta siendo confuso frente a la naturaleza, límites y alcance de la función preventiva en la Institución. En esta norma el legislador clasificó las funciones preventivas como un catálogo de actividades aisladas, e incluso circunscritas en algunos de los casos a temáticas específicas, lo que no facilita que los funcionarios de la PGN puedan comprender claramente el ámbito de sus responsabilidades y competencias en materia preventiva. Esto, no sólo limita la visión de acción del operador preventivo, sino que puede restringir la propia funcionalidad de la prevención, afectando sus resultados. Esta parece ser una de las explicaciones del porqué los operadores preventivos asumen el ejercicio preventivo en forma reactiva, al considerar la prevención como una forma de evitar el inicio de un proceso disciplinario.

Esto resulta particularmente cierto para los niveles regional y provincial, en donde los operadores reiteraron que el ejercicio preventivo busca reaccionar a los eventos en los que se vulneran o amenazan los derechos, con el fin de lograr que los funcionarios públicos o los particulares que ejercen la función pública, corrijan sus actuaciones y eviten de esa forma que se les inicien procesos disciplinarios.

En resumen, dada la naturaleza reactiva que hoy caracteriza a la función preventiva y la particular visión de “atajar” los procesos disciplinarios, la Entidad se ha convertido, para la ciudadanía, en un centro logístico de intermediación de quejas, cuyo primer nivel de atención le corresponde a otros entes de control.

Como consecuencia de esta circunstancia, los ciudadanos acuden a la Procuraduría en busca de respuestas frente a la deficiencia e incluso falta de atención por parte de las instituciones prestadoras de servicios.

Desde la perspectiva del Sistema Integral de Prevención, resulta evidente que en la actualidad la PGN tiene capacidades muy limitadas para establecer como objetivo práctico y esencial la anticipación, como el resultado de un ejercicio de planeación, organización y ejecución encaminada a impactar la gestión de las instituciones públicas o de aquellas que cumplen funciones públicas.

Todo esto conduce a que la PGN invierta tiempo y recursos valiosos en el trámite de asuntos que podrían ser definidos y atendidos en un corto plazo, dirigiéndolas, en una primera instancia, a las autoridades que, por competencia, sí pueden y deben actuar. De esta forma la PGN podría concentrar sus esfuerzos en la tarea de efectuar acciones de vigilancia y control de la gestión pública, con el fin de activar las distintas funciones en el momento en que se requiera, como es su mandato institucional.

3

Orientación del nuevo modelo de gestión de la función preventiva

Como se ha podido observar, convertir a la prevención en un eje estratégico en el cumplimiento de las funciones misionales por parte de la Procuraduría General de la Nación exigirá la aplicación de importantes esfuerzos que tendrán que tocar todos los niveles de la organización, en tanto ese propósito implicara ajustes en los procesos y procedimientos, a través de los cuales la Institución le da cumplimiento a sus mandatos institucionales; en la estructura organizacional que le da soporte al despliegue de esos procesos y procedimientos; y, por último, y esto resulta particularmente esencial, en la cultura organizacional de la Entidad, de tal manera que en ella se configuren las condiciones que favorecen la realización del conjunto de comportamientos que claramente reflejen los valores, actitudes y modelos mentales propios del ejercicio de la prevención.

La tarea es entonces el sustancial fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención en la PGN. Tarea que implica actuar, de manera simultánea, en tres frentes fundamentales.

- En primer lugar, el fortalecimiento del proceso preventivo, entendiendo por esto el desarrollo de la estructura y el adecuado manejo de los recursos de que se dispone para la ejecución de la acción preventiva.
- En segundo lugar, la creación y desarrollo de una sólida capacidad para gestionar conocimiento, en tanto prevenir es, ante todo, el resultado de conocer los factores de riesgo de la ocurrencia de los hechos o comportamientos que implican la violación o vulneración de un derecho.
- En tercer lugar, el despliegue de sistemáticas campañas de formación y capacitación para la debida apropiación e implementación del nuevo modelo que se propone.

Cumplido esto, la prevención será una finalidad en sí misma de la PGN y no una función aislada en el ordenamiento institucional. Prevención que cobijará, tanto lo que podríamos llamar prevención objetiva o prevención en estricto sentido, orientada a generar efectos de anticipación desde el marco de las políticas públicas y del control de la gestión de las instituciones que son objeto de vigilancia por parte de la PGN es decir, desde una órbita de anticipación de riesgos, como también otras que se ajustan más a la segunda dimensión de los derechos –la subjetiva–, por contar con mayor capacidad para generar efectos preventivos en el marco de situaciones jurídicas concretas y subjetivas donde el riesgo ya tuvo lugar.

Es preciso recordar entonces que, independientemente de la capacidad que cada función de la PGN tenga de generar efecto preventivo, desde el marco de la política pública o a partir de casos concretos, un modelo de gestión preventivo significa asumir las funciones de la Entidad de manera sistémica y sinérgica.

Según esto, si bien todas las funciones de la PGN pueden generar efectos en el ámbito de la anticipación, mitigación, restablecimiento y corrección para el cumplimiento del ordenamiento y la protección de los derechos, es claro que el ejercicio de la función preventiva deberá concentrarse en la activación de mecanismos e instrumentos, cuyo propósito sea generar una alta capacidad en el ente de control para gestionar conocimiento y entregar elementos de juicio necesarios, suficientes y oportunos a sus vigilados.

4

Conceptualización de la prevención

Uno de los aspectos más importantes para la efectiva operación de cualquier modelo de control es su apropiada conceptualización. Esto porque se requiere precisar el marco normativo, los términos, el alcance, los lineamientos y los instrumentos que hacen parte del modelo de control a implementar a fin de asegurar su efectiva operación. En otras palabras, tener precisión sobre que se controla, quién controla, qué tipo de funciones se requiere cumplir, o cómo se aplica el control, en qué momento y con qué tipo de instrumentos, son aspectos determinantes de una buena conceptualización.

4.1 Marco normativo

La Constitución Política atribuye a la Procuraduría General de la Nación - PGN una función preventiva al enunciar que le corresponde al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, defender los intereses de la sociedad (numeral 3, art. 277) e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales (numeral 7, art. 277)¹ Este cambio constitucional implicó “una transformación revolucionaria para la Entidad², al pasar de tener unas funciones esencialmente judiciales y de control normativo a asumir una función dirigida a anticipar la vulneración y el desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales y a asegurar su plena garantía y efectividad³.

Bajo el actual enfoque funcional, la PGN –como órgano de control no se limita a la investigación y sanción de faltas disciplinarias, sino que su razón de ser se amplía hacia el control de la garantía de los derechos⁴. Sin embargo, cabe anotar que “frente a la necesidad de atención y de satisfacción de los derechos e intereses de los ciudadanos, la PGN como órgano de control no es en principio, la garante directa, inmediata y cotidiana del respeto y desarrollo de los derechos reconocidos a individuos, grupos y a la colectividad –garante de primer orden; sino que la PGN es esencialmente la garante de los garantes institucionales del universo de derechos de nuestro ordenamiento jurídico –garante de segundo orden⁵.

Desarrollo normativo de la función preventiva

El desarrollo normativo de la función preventiva empezó con la ley 201 de 1995⁶ –disposición que desarrolló legalmente la naturaleza jurídica y las nuevas funciones de la PGN, conforme a la Carta de 1991. Esta disposición legal recogió un primer avance en el desarrollo del “papel preventivo de la PGN” debido a la creación de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia del Ejercicio Diligente y Eficiente– con competencias en cuanto

¹ Tomado de Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Procuraduría General de la Nación. Primera edición, agosto de 2011.

² *Ibid.*, pág. 167.

³ Este nuevo enfoque preventivo de la PGN estuvo precedido en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de propuestas y discusiones que dan cuenta esta orientación.

⁴ La asignación funcional que hace la Constitución a la PGN establece grandes propósitos como vigilar el cumplimiento de las normas, proteger los derechos humanos, defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; otras funciones parecen más bien medios para el logro de tales propósitos como son las de ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas.

⁵ Ver, Asociación Marques y Uriza – Sphera Consulting (2012).

⁶ Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones.

al perfeccionamiento de los mecanismos de control de gestión para promover el ejercicio diligente y eficiente de la función administrativa.

Posteriormente, el Decreto 262 de 2000⁷ asignó al Procurador General un compendio de 58 funciones de distinta naturaleza que abarcan, entre otras, la de protección y defensa de los derechos humanos (art. 25) y las preventivas y de control de gestión (art. 24). Esta última comprende un amplio alcance al referirse a sectores o servicios específicos o grupos poblacionales; procesos de gestión, entre otras materias. Las funciones preventivas y de control de gestión inicialmente creadas por el Decreto 262 de 2000 han sido adicionadas a lo largo del tiempo siendo extensivas a la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, y de la infancia y la adolescencia⁸, entre otras.

En el marco de las disposiciones constitucionales y legales arriba señaladas, la operación de la función preventiva ha sido conceptualizada por la Resolución 490 de 2008, mediante la cual se creó el Sistema Integral de Prevención y se establecieron los principios y criterios para la gestión interna de la función preventiva. De la mano de la resolución 490 de 2008—disposición vertebral para el ejercicio de la función preventiva, otros desarrollos normativos de carácter interno relacionados en el siguiente cuadro constituyen el universo normativo dentro del que se desarrolla la función:

En resumen, desde la perspectiva jurídica, la conceptualización de la función preventiva plasmada en la Resolución 490 de 2008, se concreta en los siguientes conceptos:

RESOLUCIONES	
017 de 2000	Por medio de la cual se establecen las funciones preventivas y de control de gestión, así como las dependencias que las ejercen.
018 de 2000	Por la cual se denominan las Procuradurías Territoriales, se delegan funciones del Procurador General, se distribuyen y asignan competencias de la Procuraduría General de la Nación y se establece la sede y organización territorial de las Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales.
213 de 2003	Por la cual se define la competencia territorial de las Procuradurías Regionales, Provinciales y distritales y se establece el mapa territorial de competencias de la Procuraduría General de la Nación ⁹
213 de 2010	Por medio de la cual se reglamenta el funcionamiento de la Instancia Coordinadora de la Función Preventiva Integral, se modifica la Resolución 490 de 2008 y se dictan otras disposiciones.
015 de 2010	Por medio de la cual se modifica el proceso preventivo en lo atinente al procedimiento para el desarrollo de la actuación preventiva integral, se eliminan los subprocesos asociados y se modifica la caracterización del proceso preventivo.
450 de 2010	Por medio de la cual se crea el Grupo SIP.

- **Función preventiva integral:** la prevención como finalidad de todas las funciones misionales de la Procuraduría⁹.
- **Prevención en sentido estricto:** acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas.
- **Objeto de la prevención:** hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley.
- **Sujetos de la prevención:** agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas.
- **Acciones para prevenir:** son aquellas actividades ejecutadas para realizar la prevención y se dividen en tres: acciones para evitar o prevención en sentido estricto; vigilancia del cumplimiento de las obligaciones estatales o prevención como intervención; identificación de responsables del incumplimiento de la obligación constitucionales y legales o prevención como sanción.
- **Acciones para evitar:** su objeto es impactar las políticas públicas de la materia objeto de atención, sea en el diseño, la formulación, la aprobación, o la ejecución. Las acciones son la elaboración de investigaciones y alertas pertinentes.
- **Acciones de vigilancia:** su objeto es la vigilancia de entidades públicas para asegurar el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con la Constitución y la ley. Estas acciones buscan detener el hecho y/o mitigar sus efectos dañinos.

⁷ Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan los diversos situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

⁸ Decreto 2246 de 2011 "Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación".

⁹ Al respecto, el artículo 16 de la ley 734 del 2004 establece: "La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública". De igual forma, la función de intervención judicial implica un componente preventivo. El carácter preventivo de la función de conciliación se materializa al mediar en los conflictos jurídicos, pugnas entre derechos de diverso orden para evitar demandas, descongestionar el sistema judicial y coadyuvar en la convivencia pacífica.

- **Acciones de investigación y sanción de responsables:** el objeto es iniciar las investigaciones disciplinarias y aplicar las sanciones correspondientes cuando sea el caso. Estas acciones buscan evitar la ocurrencia de eventos similares en el futuro.

Teniendo en cuenta que actualmente la función preventiva es considerada a nivel institucional como la principal responsabilidad de la Procuraduría toda vez que busca “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales¹⁰.”

En esta línea, la PGN avanza hacia el fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención -iniciativa que implica un cambio de enfoque en la conceptualización y gestión de la función preventiva, cuya operación tendrá lugar bajo un conjunto de lineamientos rectores que apuntan hacia la consolidación de una sólida capacidad anticipatoria en la Entidad, la garantía de los derechos¹¹, la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, la generación de valor en el sector público y la gestión y análisis de la información.

4.2. La Función Preventiva Integral

La Función Preventiva Integral se configura en la articulación de varios tipos de procesos: los misionales, estratégicos y los de apoyo, con el propósito común de garantizar los derechos de los ciudadanos. En sentido general, todas las funciones misionales de la entidad –disciplinaria, de conciliación, intervención y preventiva– tienen una finalidad preventiva y confluyen, como se muestra en la gráfica, en un vector denominado Función Preventiva Integral que busca que entidades y funcionarios públicos garanticen efectivamente los derechos a las personas. Esto por cuanto la intervención apunta directamente a garantizar el respeto de la legalidad y la garantía de los derechos procesales, mientras el control disciplinario tiene efectos disuasivos sobre la posible comisión de conductas irregulares. La conciliación, por su parte, materializa su connotación preventiva al mediar en los conflictos jurídicos, pugnas entre derechos de diverso orden para evitar demandas, descongestionar el sistema judicial y coadyuvar en la convivencia pacífica.

► **Gráfica 1.** La función preventiva en el Marco del Sistema Integral de Prevención - SIP



Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MF-MC-00001_MANUAL%20DE%20FUNCIONES%20Y%20REQUISITOS%20RES%20253%20DE%202012_V1.pdf

¹¹ Cabe anotar que este lineamiento desarrolla los preceptos constitucionales recogidos en la Constitución de 1991 en relación con la defensa y garantía de los derechos por parte del Estado, bajo un enfoque de Estado Social de Derecho y donde la garantía y efectividad de los derechos se convierte en un fin del Estado en sí mismo en el que las autoridades –incluida la PGN instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Como se observa en la gráfica, la gestión de la PGN se desarrolla en el marco de un modelo de operación por procesos tanto misionales como de apoyo. Los procesos de apoyo (ej. contratación, recursos humanos, tecnología, etc.) soportan el cumplimiento de los misionales (ej. preventivo, intervención, conciliación, disciplinario), los cuales, según su naturaleza, tienen en común una finalidad preventiva.

Las dependencias de la PGN, tanto en el nivel central como territorial, operan el modelo en el marco del Sistema Integral de Prevención– SIP.

Los estándares del Sistema de Gestión de la Calidad –SGC de la Entidad se aplican en los distintos procesos, sus resultados se traducen en productos y servicios que constituyen la oferta institucional con la que la PGN concreta su aporte en la creación de valor público.

Los resultados del ejercicio o gestión de las distintas funciones (sanciones en el caso disciplinario, casos de intervención y conciliación, por ejemplo) son un insumo valioso que se genera al interior de la propia Entidad para el ejercicio de la función preventiva. Así por ejemplo, los resultados del ejercicio de la función disciplinaria pueden demostrar una incidencia mayor o el incremento de cierto tipo de faltas disciplinarias, o el aumento de comisión de conductas irregulares asociados a un lugar geográfico específico. Esta información puede servir para planear intervenciones de carácter preventivo con el objeto de anticipar su ocurrencia o mitigar sus efectos, entre otros.

4.3 Modelo de la función preventiva (Resolución 490 del 2008)

Un modelo es un esquema conceptual que representa una temática con todos sus elementos en forma articulada. Este modelo de la función preventiva se expresa en la Res. 490 de 2008 y se instrumentaliza en la Res. 015 de 2010, principalmente¹². El estado de la función preventiva se ha diagnosticado en algunos trabajos previos, tales como el documento CONPES de “Autorización del crédito de fortalecimiento de la Procuraduría” y en la consultoría de la asociación Marqués y Uriza-Sphera Consulting¹³, análisis a partir de los cuales se concluyen los factores que han limitado el desarrollo del modelo:

- Insuficiente claridad en la conceptualización de la función y en la ubicación dentro de la gestión general de la Entidad, lo cual se traduce a su vez en limitaciones en el diseño de instrumentos y procedimientos, complejizando la labor de los operadores.
- Ausencia de planeación estratégica y carencia de metas de impacto.
- Falta de una estructura administrativa adecuada para incorporar la función de prevención, especialmente, a nivel territorial.
- Prevalencia de otras funciones misionales mediante el establecimiento de metas que conllevan la falta de estímulo para adelantar la función preventiva.
- Restricciones en el desarrollo de actividades preventivas debido a que las urgencias demandan la atención de los funcionarios y a la sobrecarga de trabajo.
- Insuficiente formación de los funcionarios en actividades preventivas.
- Limitación de recursos humanos y financieros.
- Insuficiente articulación con otras entidades y mecanismos de control.

En adición se identifican importantes avances así como retos significativos para el desarrollo de la función preventiva de la PGN. Entre los principales avances se destaca el impulso al desarrollo de capacidades anticipatorias, en particular, a través de mecanismos de actuación preventiva en asuntos clave de la gestión estatal como la contratación, la gestión territorial, la infancia y la adolescencia, entre otros. Igualmente, sobresale la definición de una hoja de ruta en materia preventiva en cuyo marco se han dado desarrollos progresivos y planeados de la función. A ellos se agregan la definición de indicadores de gestión y su articulación al Sistema de Gestión de Calidad, y las decisiones para el diseño de una plataforma de integración de los sistemas de información (SIAF, SIM, STRATEGOS).

¹² La Procuraduría General de la Nación ha expedido un conjunto de actos administrativos complementarios a la resolución 490 de 2008 que incluyen entre otros, Resolución 015 de 2010, Resolución 450 de 2010, Resolución 035 de 2012.

¹³ Documento CONPES 3686 de 19 de octubre de 2010, “Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$10.000.000 o su equivalente en otras monedas destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación, segunda etapa”. ASOCIACIÓN MARQUÉS Y URIZA-SPHERA CONSULTING, Doc. de diagnóstico de la gestión preventiva de la PGN, nivel central y territorial, noviembre de 2012.

En cuanto a los principales retos, cabe destacar la necesidad de consolidar la capacidad anticipatoria de la Entidad a fin de modificar el enfoque, altamente reactivo, y posicionar la función preventiva y sus diferentes tipos de actuación. Para lograrlo, se identifican otros retos importantes, tales como la necesidad de enfocar la gestión de la Entidad en los resultados más que en los procesos, en particular, a través de la integración de los procesos de planeación estratégica y operativa con la gestión presupuestal, y el seguimiento y evaluación de la función preventiva, utilizando metas e indicadores de resultados e impactos. A esto se suman los retos en materia de estandarización de la función preventiva nacional y territorialmente, el desarrollo de capacidades del recurso humano para la prevención, y el establecimiento de un Sistema de Alertas Tempranas – SAT¹⁴, basado en la integración de los sistemas de información de la Institución y de otras entidades del Estado.

La Tabla 1 presenta un balance de los principales avances y retos en el desarrollo de la función preventiva de la PGN en las dimensiones de capacidad anticipatoria, planeación, ejecución, medición de los resultados y gestión de la información.

► **Tabla 1.** Balance de la función preventiva de la PGN actualmente

DIMENSIONES	AVANCES	RETOS
CAPACIDAD ANTICIPATORIA	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con experiencias relevantes en asuntos clave de la gestión estatal, tales como procesos de la contratación pública. Desarrollo de instrumentos para detectar riesgos tales como el Integra, el Índice de Gobierno Abierto (IGA), protocolos en DDHH, infancia y adolescencia, entre otros. Algunas Procuradurías Delegadas realizan acciones preventivas, mediante la implementación de proyectos como resultado de análisis del entorno y de las dinámicas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar la suficiente capacidad anticipatoria para disminuir o evitar las acciones reactivas de tipo coyuntural o casuístico. Posicionar la función preventiva de la PGN a nivel interno y externo, es decir, frente a otras instancias gubernamentales, y frente a la sociedad en su conjunto. Lograr la inclusión efectiva de prácticas preventivas en los diferentes órganos de la gestión pública.
ANTICIPATORIA	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de prácticas de planeación a nivel directivo, documentadas en instrumentos como el Plan Estratégico Institucional y los Planes de Acción de las diferentes dependencias. Los procesos y procedimientos de planeación se encuentran definidos 	<ul style="list-style-type: none"> Completar el ejercicio con enfoque en resultados, ya que la planeación aún se enfoca en procesos y no es estratégica. Desarrollar e implementar el Plan Operativo Anual de la Función Preventiva. Lograr integración del nivel de planeación intermedio entre el plan estratégico y planes operativos. Vincular la planeación con otros procesos clave del ciclo de la gestión institucional, tales como programación presupuestal, ejecución, seguimiento y evaluación. Institucionalizar los ejercicios de planeación de la función preventiva adoptando procesos de participación de los diferentes actores e instancias involucradas. Consolidar procesos de formación y fortalecimiento en capacidades y competencias del recurso humano en herramientas de planeación.

¹⁴ Instrumento articulador de información, que analiza y orienta la toma de decisiones, identificando riesgos o tendencias que permiten anticipar problemáticas que afecten o puedan afectar el goce efectivo de los derechos.

► **Continuación Tabla 1.** Balance de la función preventiva de la PGN actualmente

DIMENSIONES	AVANCES	RETOS
EJECUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con una conceptualización para el ejercicio preventivo, incluida en el Sistema Gestión de Calidad. Están identificados lineamientos específicos para la operación de la función preventiva. Existen reportes de gestión preventiva producidos por el sistema STRATEGOS en los diferentes niveles de la Entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Estandarizar y articular el ejercicio de la función preventiva en la PGN, a nivel central y territorial. Unificar el lenguaje y criterios en el procedimiento y formatos para el desarrollo de la función preventiva. Apropiar a nivel institucional conceptos clave en el modelo de prevención (Marco lógico, cadena de valor), herramientas idóneas para el cumplimiento de los propósitos del modelo. Apropiar a nivel institucional los procesos y procedimientos adoptados para la gestión de la función preventiva. Adecuar capacidades institucionales que soporten los requerimientos de la función en el nivel central y territorial, como por ejemplo el uso de los instrumentos técnicos y tecnológicos. Ajustar y desarrollar el proceso preventivo, procedimientos e instrumentos.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con una batería de indicadores institucionales de gestión (Res. 085 de 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la cultura de medición de los efectos e impactos alineados con la gestión y productos de la función preventiva. Incorporar indicadores de producto, efecto e impacto que den cuenta de los resultados fijados en la planeación de la función preventiva.
GESTIÓN DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de información para la prevención (v.gr. Sistema Integral de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - SEPRESH). Se cuenta con decisiones institucionales para el diseño de una plataforma de integración de los sistemas de información existentes en la PGN: SIAF, SIM, STRATEGOS. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un sistema de alertas tempranas – SAT, basado en la integración de los sistemas de información institucionales y otras entidades del Estado. Desarrollar plenamente la gestión de la función y su trazabilidad a través de sistemas de información. Garantizar seguridad y conservación de la información institucional relativa a la función (memoria institucional). Desarrollar procesos de formación continua y capacitación del personal en sistemas de información que hagan parte de los procesos de inducción y evaluación del desempeño, entre otros.
INSTITUCIONALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con actos administrativos para la gestión de la función. Se han definido roles y funciones al interior de la Entidad, incluyendo una instancia coordinadora encargada de orientar la implementación de la función. 	<ul style="list-style-type: none"> Adecuar capacidades institucionales que soporten los requerimientos de la función en el nivel central y territorial (SIAF, SIM, servicio al ciudadano, entre otros), a fin de cerrar la brecha funcional entre el nivel central y el territorial. Activar el funcionamiento y operación de arreglos institucionales. Desarrollar una estrategia de incentivos institucionales para el cumplimiento de la función preventiva por parte de los funcionarios involucrados. Contar con una estructura orgánica para la efectiva institucionalización y soporte a la función preventiva, que contribuya a orientar con precisión su ejercicio.

4.4. LINEAMIENTOS DEL NUEVO MODELO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA

El nuevo modelo de la función preventiva se basa en la gestión y análisis de información y se centra en la garantía de los derechos de las personas, a través de la formulación y ejecución de las políticas públicas, con énfasis anticipatorio, que contribuya a generar valor agregado en el sector público. Por tanto, la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación tendrá lugar bajo los siguientes lineamientos básicos:

- **Focalización en Garantía de los derechos:** La función preventiva de la PGN concentrará sus esfuerzos en entender las dinámicas asociadas al ejercicio de los derechos (v.gr. sociales, institucionales, económicas, culturales, etc.) con el fin de contribuir a que el bienestar de las personas sea el objetivo central de las políticas públicas.

En ese sentido, promoverá la defensa y protección efectiva de los derechos consagrados en la Constitución Política mediante la advertencia de hechos cuya ocurrencia pueda afectar su garantía, a través de acciones que influyan y movilicen a los responsables para actuar anticipadamente frente a los riesgos.

Dada la diversidad de campos de actuación que involucra el ejercicio de la función pública en la garantía de los derechos, el nuevo modelo preventivo reconoce a las entidades y organismos de la rama ejecutiva como responsables directos o garantes de primer grado de las funciones públicas encaminadas a garantizar y proteger derechos.

Asimismo, atribuye a los organismos de control -incluyendo la PGN-, la actuación como garantes de segundo grado, toda vez que estos órganos no son responsables directos de la ejecución de las políticas públicas y, en esa medida, ejercen influencia mediante el ejercicio de actuaciones de carácter preventivo, entre otros mecanismos, sobre los responsables directos de su ejecución (servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas).

- **Sólida capacidad anticipatoria:** La PGN fundamentará su accionar anticipatorio en el desarrollo y fortalecimiento de su capacidad para identificar, conocer y valorar los riesgos asociados a la potencial vulneración de los derechos. Esto implica el conocimiento y entendimiento de los factores de riesgo (naturales, sociales, geográficos, etc.) que pueden incidir en el desencadenamiento de una situación o en la ocurrencia de un hecho que se pueda prevenir y, de las herramientas disponibles para su manejo.

Tal conocimiento del riesgo debe configurar una fortaleza de alto valor para la práctica cotidiana de la función preventiva de la PGN, en particular, frente a los garantes de derechos tanto de primer grado (entidades ejecutoras de las políticas) como de segundo grado (entidades de control).

Esto supone la consolidación de instrumentos de gestión del riesgo que permitan a las entidades y organismos del Estado mantener y aumentar progresivamente sus capacidades para promover y garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas a lo largo del ciclo vital, incluyendo la capacidad para mitigar el impacto de éstos, en caso de su materialización.

Énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas: Toda vez que la garantía de los derechos se materializa a través de la ejecución de las políticas públicas que el Estado pone en marcha, éstas constituyen un campo de acción prioritario para ejercer la función preventiva.

Bajo ese enfoque, la función preventiva de la PGN centrará su accionar en dos aspectos: (i) la vigilancia permanente sobre las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas –ya que los resultados en cuanto a la garantía y satisfacción de los derechos dependen directamente de la forma como éstas se planean, ejecutan y evalúan– y; (ii) el control de gestión sobre las políticas públicas cuyo ejercicio integral permitirá el análisis de los resultados y la identificación de riesgos asociados al cumplimiento de sus objetivos, además de la recolección de un importante acervo de información para retroalimentar la gestión en materia de planeación, ejecución, y evaluación de las intervenciones públicas encaminadas a satisfacer derechos ciudadanos.

En esa medida, bajo el nuevo modelo preventivo, el control de gestión se convierte en un instrumento para impulsar la garantía de derechos, anticipar fallas, e influenciar y promover el mejoramiento estructural de las políticas públicas a partir del examen de las prácticas, capacidades institucionales e instrumentos de que disponen las entidades vigiladas para el cumplimiento de sus funciones misionales, en particular, aquellas asociadas a la garantía de derechos.

Bajo este lineamiento, el ejercicio de la prevención servirá para propósitos principalmente gerenciales que se concentran en la identificación y análisis de los factores determinantes del mejoramiento continuo de la administración pública, en términos de la pertinencia, economía, eficiencia, y eficacia de las políticas públicas para la garantía de los derechos.

- **Generación de valor en el sector público:** La conceptualización y operación de la función preventiva de la PGN prevé que ésta cumpla un rol determinante en la generación de valor público toda vez que contribuirá al éxito de las funciones públicas que ejercen distintas entidades y adicionará valor a su gestión en función de la utilización de los recursos que les son asignados.

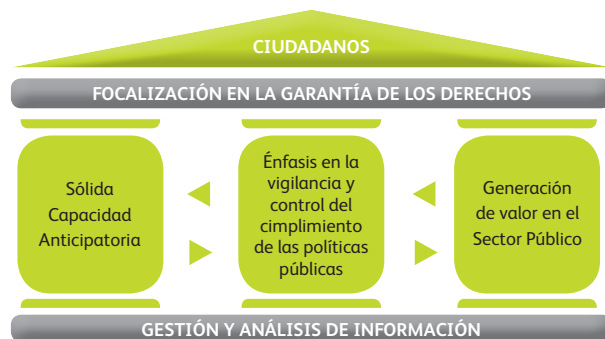
Asimismo, impulsará a las entidades y organismos responsables de promover y garantizar derechos a alcanzar sus metas y a lograr el cumplimiento de estándares de desempeño, en particular, a partir de su capacidad para anticipar y prevenir la materialización de eventuales riesgos relacionados con la inadecuada o insuficiente ejecución de sus responsabilidades o con el indebido uso de sus recursos.

- **Gestión y análisis de la información:** La continua generación y uso de información sobre el cumplimiento de las funciones públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos, y sobre los factores y riesgos que pueden afectar tal cumplimiento, constituyen un prerrequisito del ejercicio de la función preventiva de la PGN.

Lo anterior supone el establecimiento de arreglos institucionales y la adopción de instrumentos adecuados que le permitan a la entidad contar oportunamente con la información necesaria para identificar riesgos y advertir a las entidades sobre posibles acciones correctivas, en las distintas etapas del ciclo de política pública, que les permitan mejorar su desempeño y, por tanto, contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos.

La siguiente gráfica ilustra los lineamientos básicos del modelo preventivo de la PGN bajo un esquema de pilares:

► Lineamientos básicos del nuevo modelo de la función preventiva



Fuente: Elaboración equipo consultor Economía Urbana, 2013.

4.4.1. Focalización en garantía de los derechos

Dado que el propósito de un Estado social de derecho, como el colombiano¹⁵, es proporcionar el bienestar integral de las comunidades que lo conforman, parece natural tener como norte dentro del modelo preventivo, el enfoque de derechos, en el que las personas se constituyen en el centro de las preocupaciones de la administración pública, sin distingo alguno o exclusiones. Asimismo, en la medida en que la garantía y efectividad de los derechos consagrados en la Constitución se convierten en un fin del Estado en sí mismo, corresponde al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la Nación, como su cabeza, velar por su cumplimiento y promoción en desarrollo de sus funciones constitucionales.

¹⁵ El artículo 1º de la Constitución Política señala que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

En consecuencia, el funcionamiento del nuevo modelo de la función preventiva concentrará sus esfuerzos en el entendimiento de las dinámicas del ejercicio de los derechos y en propender por su cumplimiento, a través de contribuir a asegurar que el bienestar de las personas sea el objetivo central de las políticas públicas que implemente el Estado. En ese propósito, dada la diversidad de campos de actuación que involucra la función pública, requiere del concurso de todas las instituciones del Estado. De ahí que la garantía de los derechos que orienta la función preventiva reconoce a los organismos del ejecutivo como responsables directos o *garantes de primer grado* de las funciones públicas encaminadas a garantizar y proteger derechos; mientras que atribuye a los organismos de control, incluyendo la PGN, la función de *garantes de segundo grado*. Lo anterior porque estos últimos no son responsables directos de la ejecución de las políticas públicas y, en esa medida, solo pueden ejercer influencia indirecta, a través del control preventivo o de otro tipo, sobre los responsables directos de su ejecución (servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas).

En ese sentido, la función preventiva de la PGN contribuirá a la satisfacción efectiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política (económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente) mediante la advertencia de hechos cuya ocurrencia pueda afectar dichas garantías, de modo que pueda influenciar a los responsables para que actúen anticipadamente.

Desde el punto de vista conceptual y práctico, la prevención desarrollada por la PGN, en su aplicación a las políticas públicas, busca integrar gradualmente a las mismas la búsqueda del goce efectivo y pleno de los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (DESCA), y el requerimiento de identificar, medir y anticipar los riesgos de violación o negación, mitigar sus efectos en caso de vulneración, y restituir su ejercicio.

Su aspecto jurídico de exigibilidad surge del derecho de los derechos humanos, amparado en la Declaración Universal que se basa en la dignidad humana como fundamento de las libertades básicas que deben gozar las personas en una sociedad moderna y democrática. El tomar como base la dignidad, permite la incorporación de los derechos civiles y políticos cuyo fin es evitar el daño derivado de la opresión política o la discriminación; pero también, la afrenta contra esta misma dignidad que representa la pobreza extrema¹⁶. En tal sentido, la garantía de derechos que orienta el modelo preventivo se fundamenta en la base filosófica de los derechos humanos cuya preeminencia y garantía se reconocen internacionalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y pactos internacionales y, nacionalmente, en las normas del derecho de los Estados. En el marco jurídico colombiano, la Constitución ha incorporado tales derechos y su desarrollo recae en normas positivas de obligatorio cumplimiento que exigen su satisfacción progresiva¹⁷. La tabla 2 presenta los principales derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales.

Las responsabilidades del Estado frente a los DDHH

La discusión y la práctica nacional e internacional, han desarrollado las especificaciones sobre las responsabilidades de los Estados que incluyen obligaciones de capacidad, comportamiento, y de resultado. Para su exigencia deben existir mecanismos, no solo judiciales, sino también administrativos que, en muchos casos, pueden ser más adecuados¹⁸. Su aplicación ha hecho necesario, igualmente, contar con indicadores para seguir y valorar el cumplimiento de las acciones de los gobiernos en materia de respeto, protección y garantía de los derechos.

La obligación de *respetar* significa que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos. La obligación de *proteger*, por su parte, determina que supervisen, regulen y sancionen la acción de terceros actores no estatales para que sea respetuosa de los derechos humanos; caso contrario, los Estados deben proveer mecanismos para su defensa. La obligación de *garantizar* los derechos humanos, también conocida como obligación de satisfacer, entraña a su vez otras obligaciones como facilitar y promover; es decir, cada Estado está obligado a adoptar medidas que favorezcan el goce de los derechos y a hacerlos efectivos, directa e inmediatamente, cada vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, acceder o poner en práctica el derecho con los recursos a su disposición¹⁹.

¹⁶ Ver una discusión amplia en Mireille Delmas – Marty Les Relative et L'Universel. Editions du Seuil Paris octubre 2004. Rodolfo Arango Constitución y Democracia. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho No. 33. Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 26 y 27.

¹⁷ La Constitución Política de Colombia dedica el Título II (artículos 11–95) a los Derechos, Garantías y Deberes y desarrolla el acápite de derechos en cuatro capítulos, a saber: (i) capítulo I: De los derechos fundamentales; (ii) capítulo II: De los derechos sociales, económicos y culturales; (iii) capítulo III: De los derechos colectivos y del ambiente; (iv) capítulo IV: De la protección y aplicación de los derechos.

¹⁸ Observaciones del comité DESCA.

¹⁹ Sandoval Terán, Arely. Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales –Documento Base sobre el estado de la discusión a nivel mundial–. Ciudad de México, marzo de 2007.

► **Tabla 2.** Derechos Reconocidos en la Constitución Nacional y Tratados Internacionales

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (EN LA CONSTITUCIÓN Y EN TRATADOS INTERNACIONALES)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la vida • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho a la libertad personal • Derecho a las garantías judiciales • Derecho de reunión • Derecho de circulación y residencia • Derecho a la personalidad jurídica • Derecho al nombre • Derecho de rectificación y respuesta • Derecho a la intimidad • Derecho a la integridad personal • Derecho a la protección judicial • Libertad de pensamiento y expresión • Libertad de conciencia y de religión • Libertad de asociación • Derecho al asilo • Derecho a la nacionalidad • Derecho a la propiedad privada • Derecho a la honra y a la dignidad • Derechos políticos
OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la paz • Derecho al cuidado y al amor (niños) • Derecho al libre desarrollo de la personalidad • Derecho al acceso progresivo a la tierra • Derecho de petición • Libertad de enseñanza, aprendizaje y cátedra • Libertad de escoger profesión y oficio
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (EN LA CONSTITUCIÓN Y EN TRATADOS INTERNACIONALES)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al trabajo • Derechos sindicales • Derecho a un nivel de vida adecuado • Derecho a la seguridad social • Derecho a la vivienda digna • Derecho a la salud • Derecho a la educación • Derecho a la cultura • Derecho a la alimentación • Derechos de autor
OTROS DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la familia • Libertad de conocimiento • Derecho a una formación profesional y técnica • Derecho a la recreación y el deporte
DERECHOS COLECTIVOS EN LA CONSTITUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a un medio ambiente sano • Derecho a la calidad de bienes y servicios • Derecho al patrimonio público • Derecho a la libre competencia económica • Derecho a la salubridad pública • Derecho al espacio público • Derecho a la seguridad pública
NUEVOS DERECHOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al desarrollo • Derecho a la verdad • Derecho a una reparación justa por violaciones de los DDHH • Derechos sexuales y reproductivos

Fuente: Elaboración propia.

Si bien la institucionalidad colombiana ha avanzado en el reconocimiento jurídico de los derechos, lo mismo que en su respeto, protección y garantía, es precisamente en estos aspectos donde aún enfrenta retos significativos. Por lo tanto, la función preventiva de la PGN se constituye en una poderosa herramienta para contribuir a asegurar la realización de los derechos reconocidos por la Constitución y las Leyes y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades institucionales para hacer de su cumplimiento progresivo el propósito de las políticas del Estado. Así las cosas, la garantía de los derechos, como propósito de la función preventiva, exige una efectiva acción por parte de todas las dependencias del Estado, y no solo de la PGN. Demanda, igualmente, una acción concertada de todas las ramas del poder público para que las especificaciones legales sobre el contenido de los derechos se expresen en la práctica, a través de sus funciones cotidianas.

Medición e indicadores de gestión²⁰

La garantía de los derechos que orienta la función preventiva de la PGN exige la materialización de las disposiciones normativas en los objetivos de gestión de las instituciones públicas. Demanda, asimismo, su

²⁰ En la sección de "Generación de valor en el sector público" se presenta un ejemplo aplicado de indicadores que integra su clasificación desde el enfoque de derechos con los niveles de la cadena de valor de la gestión pública; el concepto de cadena de valor es desarrollado en dicha sección.

especificación en indicadores que permitan medir su efectividad en el cumplimiento de las funciones públicas encaminadas a satisfacer los diferentes tipos de derechos (económicos, sociales, etc.), frente a sus beneficiarios (individuos o grupos poblacionales como niños, mujeres, desplazados, etc.). La formulación y el uso de indicadores deberán contribuir a orientar la planificación, asignación de recursos, o ejecución de las políticas hacia su satisfacción, en particular, a partir del seguimiento y evaluación del estado de avance en su cumplimiento. En esa medida, el seguimiento y la evaluación, lo mismo que los indicadores de gestión, serán un elemento básico de la prevención a cargo de la PGN.

En las convenciones y pactos relativos a los derechos existen señalamientos expresos acerca del uso de indicadores; por ejemplo, en términos de disfrute efectivo de los derechos o logros en el desarrollo de los grupos sociales o individuos; también de indicadores de producto relacionados con la aplicación de instrumentos técnicos, jurídicos, administrativos y financieros para garantizar derechos. En línea con las disposiciones internacionales en la materia²¹ y las políticas nacionales sobre evaluación de la gestión²², la función preventiva de la PGN promoverá la definición y uso de indicadores estructurales, de producto y de resultados²³.

Mediante los indicadores estructurales, la función preventiva de la PGN determinará la existencia o inexistencia de instrumentos técnicos, jurídicos, administrativos y financieros en las instituciones del Estado para cumplir sus funciones en materia de garantía de derechos, lo que implica verificar si se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o si se han creado agencias públicas para implementar tales derechos. Si bien dichos indicadores estructurales indagarán simplemente sobre si se cuenta con tales instrumentos, podrán también recabar información sobre algunas de sus características principales, por ejemplo, si las normas son o no operativas, si la jerarquía de una agencia o institución pública es la adecuada, o si su competencia es funcional.

De otra parte, con el uso de los indicadores de producto, la PGN indagará sobre el alcance y/o la magnitud de los esfuerzos del Estado dirigidos a garantizar derechos, cobertura y contenido de las estrategias, planes, programas, políticas u otras actividades e intervenciones específicas dirigidas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Tales indicadores le permitirán vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de derechos protegidos o personas atendidas durante un determinado período.

Finalmente, mediante los indicadores de resultado, la función preventiva de la PGN buscará indagar sobre el impacto real de las estrategias, programas, e intervenciones del Estado en la garantía de los derechos. Asimismo, consolidará información robusta sobre los aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho, por lo que la PGN estaría en capacidad de establecer una medida cuantitativamente comprobable y comparable del desempeño del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

4.4.2. Sólida capacidad anticipatoria

Bajo el modelo preventivo de la PGN, anticiparse significa actuar antes de la ocurrencia de un hecho o bien prevenir las consecuencias negativas que pueden derivarse de un fenómeno que no es posible prevenir del todo o que no está en manos de las entidades responsables de su control, como sucede en los casos en que la prevención apunta a evitar los efectos negativos posteriores que sobre una comunidad puede tener un desastre natural o un hecho violento.

De este modo, la anticipación de la PGN frente a la ocurrencia de un hecho sólo será posible sobre la base de un sólido conocimiento de los factores que pueden incidir en el desencadenamiento de ese hecho. La función preventiva conlleva, entonces, la comprensión del fenómeno o ámbito, natural, social, político, sobre el que se espera ejercer esa capacidad de anticipación. Si no se conoce o no se entiende un determinado fenómeno o proceso, resultará imposible hacer previsiones con algún nivel de validez.

El conocimiento para el desarrollo de capacidades anticipatorias exige que éste se genere como resultado de un sistemático, organizado y premeditado ejercicio de recolección, procesamiento y análisis de información que conduzca a identificar y analizar los patrones que determinan el comportamiento de dicho fenómeno o proceso. Sin embargo, la generación de ese conocimiento no se da de manera espontánea; en cambio, exige una institucionalidad y unas capacidades que la soporten y que permitan que ese conocimiento se convierta en la base de la capacidad preventiva de la PGN.

²¹ Ver, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH. (HRI/MC/2008/3).

²² Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. DNP. Ver también Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de La Gestión Pública –SINERGIA. Documento CONPES No. 3294 de 2004.

²³ Las definiciones de cada tipo de indicador son presentadas por la CIDH con las correspondientes referencias al documento UN Doc. HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006. Ver numeral 1.1.3 de este Informe, en especial las referencias al documento UN Doc. HRI/MC/2008/3.

En términos de su función preventiva, el propósito de este sistema de conocimiento es desarrollar una sólida capacidad para valorar los riesgos de la potencial vulneración de los derechos, los cuales pueden presentarse bajo las siguientes dimensiones:

- Los riesgos en relación con las dinámicas producidas en el entorno y que impactan el ejercicio efectivo de los derechos.
- Los riesgos relacionados con la gestión de las entidades públicas y demás sujetos de deberes en materia de derechos.
- Los riesgos provenientes de la conducta diaria de los funcionarios públicos o de particulares que cumplen funciones públicas que pueden, por acción u omisión, incurrir en la vulneración o violación de un derecho ciudadano.

La previsión como manejo social del riesgo

Las convenciones universales, pactos internacionales y disposiciones jurídicas que orientan al Estado hacia la protección, realización y garantía de los derechos muestran que su aplicación requiere del fortalecimiento de la capacidad institucional para identificar y manejar los riesgos de vulneración de los derechos. Es por esto que bajo su enfoque preventivo, el control de gestión de la PGN incorporara –como uno de los aspectos de análisis–, las capacidades, enfoques, e instrumentos de gestión del riesgo de que dispongan las entidades responsables. La gestión del riesgo se convierte así en uno de los principales aspectos que orientan la función preventiva de la Entidad.

Bajo este enfoque, dicha función reconoce que los riesgos no son característicos de las personas. Son, básicamente, una relación entre personas y acontecimientos o cosas que constituyen una amenaza para ellas. En ese sentido, el primer paso para enfrentarlos es su objetivación o medida, lo que básicamente exige de parte de las entidades responsables aproximarse a la probabilidad de su ocurrencia y al nivel cuantificado de sus posibles efectos. Derechos tales como la seguridad, la protección en caso de desempleo, invalidez y otros similares, implican anticipación y previsión como forma de protección a las personas en un conjunto de situaciones posibles a través del tiempo y en consideración de su ciclo vital.

El conocimiento del riesgo, así como el de las herramientas disponibles para su administración, constituyen fortalezas de alto valor para la práctica de la función preventiva a nivel de los garantes de primer grado (entidades ejecutoras de las políticas) lo mismo que a nivel de los garantes de segundo grado como la PGN. Esto obedece a que la información disponible en torno a tales riesgos orientará las estrategias institucionales dirigidas a garantizar los derechos o a controlar el cumplimiento de funciones públicas relativas a su manejo.

En el campo de los derechos, corresponde al Estado cumplir una doble finalidad: (i) proteger al máximo el nivel de disfrute logrado por las personas y la sociedad y; (ii) lograr una mayor capacidad para enfrentar los riesgos con el menor efecto negativo posible, que es lo que la literatura identifica como la capacidad de resiliencia²⁴. Fenómenos inevitables de la naturaleza como terremotos o lluvias copiosas que producen inundaciones; de carácter económico como coyunturas depresivas; o también de índole político, como la existencia de violencia armada; son todos, factores que pueden limitar la calidad de vida de la población y reducir el nivel de acceso y disfrute de sus derechos básicos.

En consistencia con los anteriores aspectos, el ejercicio de control de la PGN, dentro del marco de la función preventiva, buscará contribuir en la consolidación de sistemas de gestión del riesgo que permitan a dependencias del Estado mantener y aumentar progresivamente sus capacidades para promover el goce efectivo de los derechos de las personas a lo largo del ciclo vital. Esto incluye la capacidad para enfrentar y administrar adecuadamente tales riesgos de vulneración de los derechos y mitigar su impacto.

4.4.3. Énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas

En concordancia con el propósito de asegurar la garantía de los derechos, la función preventiva de la PGN centrará su actuación en la vigilancia y el control de gestión de las políticas públicas. Esto porque, de un lado, los derechos se materializan mediante las políticas públicas que el Estado pone en marcha, lo que significa que las mismas constituyen el escenario de control más efectivo para la realización y garantía de los derechos. De otro lado, porque

²⁴ Los análisis de los sistemas de manejo del riesgo han mostrado que la mejor manera de fortalecer la capacidad de resiliencia en una sociedad es lograr el acceso universal a activos instrumentales como vivienda, crédito, tierra y a los activos humanos como educación y salud.

las políticas públicas deben responder a los mandatos constitucionales y legales así como a las convenciones y pactos internacionales adoptados, cuyo cumplimiento deben vigilar los organismos de control, incluida la PGN.

Con el fin de asegurar que la prevención de la PGN como ente de control pueda aprovechar todo su potencial para garantizar el cumplimiento y la protección de los derechos, en desarrollo de este lineamiento, dicha prevención enfocará su atención en el ciclo de las políticas ya que sus resultados dependen directamente de la forma como se planean, ejecutan y evalúan. En esta medida, las acciones de control de gestión recabarán información sobre el desempeño de las políticas públicas de manera que, a través de la función preventiva, se retroalimente la gestión de las entidades en materia de planeación, ejecución y evaluación de las intervenciones públicas tendientes a garantizar derechos. Se trata pues de un enfoque de prevención con propósitos principalmente gerenciales que se concentra en la identificación, y análisis de los factores que determinan el mejoramiento continuo de la administración, en términos de la pertinencia, economía, eficiencia y eficacia de los elementos constitutivos de las políticas y de su efecto en la garantía de los derechos²⁵.

Debido a que, a su vez, las lógicas de las prioridades y las tensiones que se viven en la sociedad y el gobierno afectan las agendas de formulación y ejecución de las políticas, la función preventiva de la PGN indagará, igualmente, sobre las motivaciones y factores que favorecen o impiden que una política pública –considerada necesaria para la garantía de derechos ciudadanos– se formule, ejecute y/o evalúe adecuadamente. En tal sentido, el propósito de las acciones preventivas de control de gestión, dentro del marco de este modelo, es impactar en las diferentes etapas de la política pública, desde su origen y, no solamente atacar sus efectos. Así, el alcance de la prevención, como parte de las funciones de la PGN, adquiere un carácter más profundo e integral que permite anticipar fallas e influenciar y promover el mejoramiento estructural de las políticas a partir del examen de las prácticas institucionales, las capacidades y los instrumentos con que las entidades vigiladas cuentan para desarrollarlas, con la garantía de los derechos de la población y la misión de cada entidad en el Estado como norte del control de gestión.

De acuerdo con la metodología para la actuación preventiva de la PGN en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, el control de gestión dentro de la función preventiva puede comprender desde la decisión sobre qué hacer hasta los aspectos relativos a la estrategia, el plan, el programa y las acciones tendientes a lograr sus objetivos²⁶. De ahí que, en un nivel más específico, las etapas del ciclo de la política pública así como los elementos relevantes de cada una que pueden ser objeto de control de gestión bajo la función preventiva, son las siguientes:

- Definición de agenda o “agendamiento”: el sistema político advierte que un problema exige tratamiento y, por lo tanto, lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- Formulación de soluciones: se estudian y se formulan las opciones, se negocian con las partes pertinentes y se toman decisiones. El decisor público, oficialmente habilitado, elige una solución particular que se convierte en política legítima.
- Implementación: la política se aplica y administra sobre el terreno
- Evaluación: se valoran los resultados de la acción emprendida

Primera etapa del ciclo de política pública: Definición de agenda o “agendamiento”

Se entiende por agenda pública el conjunto de asuntos considerados dentro de la sociedad como merecedores de atención pública, y que son compatibles con la acción estatal. En esta etapa cierto tema se convierte en público y prioritario lo que obliga a las autoridades gubernamentales a “hacer algo” al respecto. Este momento, conocido como el proceso de formación de agenda o “agendamiento”, resulta determinante puesto que durante el mismo se identifican los problemas objeto de una política pública.

No obstante, no todos los problemas son atendidos por el Estado ni reciben el mismo grado de atención o de prioridad, por lo cual los actores sociales y el Gobierno entran en discusiones para definir cuáles problemas serán objeto de intervención. En este proceso, los actores involucrados recurren a diferentes estrategias, como la movilización social, la incorporación de los temas en los programas de las organizaciones políticas, la presión a través de los medios de comunicación, la anticipación desde el propio gobierno o la actuación de grupos organizados y privilegiados mediante procesos sin publicidad.

²⁵ Al respecto, es importante señalar que una efectiva capacidad de control preventivo sobre los factores que determinan el incumplimiento de una función pública (ej. adecuada provisión de servicios para el acceso y disfrute de los derechos) requiere suficiente poder de influencia por parte del órgano de control, necesario, en particular, para asegurar que el control contribuya a desencadenar acciones correctivas o de mejoramiento, las cuales son anticipatorias. En la práctica, dicho poder de influencia está íntimamente ligado al nivel de credibilidad del organismo de control, el que depende, también, de su grado de independencia y autonomía así como de sus capacidades técnicas.

²⁶ Quintero, Gustavo Arnulfo y otros (2011) Metodología para la actuación preventiva de la PGN en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Procuraduría General de la Nación, Serie de Documentos para el Fortalecimiento Integral de Prevención, No 2. Esta parte sobre políticas públicas se ha tomado casi textualmente de este documento.

A partir de estas estrategias y acciones de argumentación y deliberación, se forma la agenda pública, base de la agenda de gobierno en la que se establecen los asuntos relevantes para la actuación gubernamental.

Al respecto, la PGN, como garante de segundo grado de los derechos ciudadanos, puede y debe incidir en la definición de la agenda de los problemas y opciones de política relevantes para atenderlos. En esta etapa, la actuación de la PGN consiste en anticipar, documentar las causas, y advertir sobre las consecuencias de un determinado problema no atendido o atendido insuficientemente que afecta la garantía de derechos. Este proceso documentado y formal permitirá orientar a las autoridades públicas para que adopten acciones tendientes a llenar vacíos de política pública o a mejorar las políticas existentes así como a estimular la participación de los actores responsables en la identificación y formulación de alternativas de solución.

Segunda etapa del ciclo de política pública: formulación

La formulación de la política pública es el momento en el cual se definen los cursos de acción y las acciones concretas para resolver los problemas identificados en la agenda. Esta etapa comprende la estructuración del problema lo que incluye la definición de una “teoría del cambio”, es decir, la manera como se espera que la política formulada cambie las condiciones que determinan el problema. Incluye, igualmente, la adopción de una ruta de intervención. En particular, la estructuración del problema es un elemento fundamental de la política ya que describe y analiza las situaciones que la sociedad y el gobierno consideran deben ser modificadas, permitiendo precisar las causas que determinan dicho problema. Este análisis, por lo tanto, sirve como base para identificar las alternativas y establecer prioridades de acción.

Desde la perspectiva de la función preventiva, el control de gestión de una adecuada estructuración del problema debe permitir la identificación de cuáles son los puntos neurálgicos que deben abordarse para que la actuación de la política pública resulte más efectiva. No obstante, debe tenerse claro que la capacidad de acción y los recursos son limitados, por lo cual el Gobierno no necesariamente puede enfrentar todas las causas de un problema al mismo tiempo, lo que implica la definición de acciones prioritarias y su concentración para resolverlas de manera más efectiva. Tener claridad de estos aspectos le imprime realismo a la función de control preventivo de la PGN, lo que redundará en una mayor efectividad.

Sin embargo, la priorización debe obedecer al propósito de la política e ir en línea con los aspectos centrales del proceso de estructuración del problema. El fin debe plasmar la intención de actuación sobre una de las causas críticas del problema objeto de política pública y debe expresarse en términos positivos de objetivos, esto es, de los resultados que se espera conseguir en la población objeto de su actuación, en términos del alivio o solución a una necesidad de las personas. Por su parte, la enunciación de opciones involucra la definición del cómo lograr el fin, y de cuáles estrategias, actividades, tareas y recursos (físicos, humanos y financieros) se requieren para alcanzarlo.

Queda claro entonces que uno de los propósitos principales del control de gestión en la etapa de formulación de políticas públicas, bajo el modelo preventivo de la PGN, es la identificación temprana de riesgos de efectividad de las políticas en cuanto a la garantía de derechos objeto de control. Vale la pena enfatizar que en esta etapa, la PGN puede incidir en la determinación de las políticas públicas y en su contenido, por ejemplo, en el nivel territorial, buscando que asuntos críticos para la satisfacción de derechos sean parte de los planes de desarrollo municipal y departamental, actuación que podría estar en cabeza de las Procuradurías Delegadas.

Tercera etapa del ciclo: implementación

En la fase de implementación se llevan a la práctica las políticas definidas en la formulación. Su característica fundamental es la materialización de acciones concretas tras la estructuración del problema público y la adopción de los cursos de acción para su resolución. La implementación, sin embargo, implica al menos dos prerrequisitos:

- 1) la movilización de un conjunto de recursos políticos, jurídicos, financieros y humanos; y
- 2) La coordinación y participación armónica de los actores relevantes. En la práctica, puede existir una amplia brecha entre la decisión de política y su implementación, por lo que se hace indispensable que las acciones de control de gestión de la PGN, bajo el modelo preventivo, permitan identificar en qué medida los resultados observados pueden ser distintos a los esperados. Puesto que una implementación adecuada implica que dicha brecha sea lo más estrecha posible, el control de la PGN busca identificar los factores que impiden la eliminación o reducción de dicha brecha y advertir sobre las opciones de política y los prerrequisitos que contribuirían a lograrlo.

En consecuencia, en esta etapa, la PGN puede influir sobre aquellos aspectos que contribuirían a mejorar la implementación como, por ejemplo, en el acompañamiento a la contratación pública. En este caso particular, y dado que la contratación es una actividad que hace parte central de la implementación de toda política pública, la actuación preventiva de la PGN contribuye a la calidad de los resultados puesto que permite anticipar o advertir sobre potenciales riesgos en el proceso.

Cuarta etapa del ciclo de políticas públicas: evaluación

La evaluación es la etapa del ciclo de las políticas públicas mediante la que se determina si se alcanzaron los resultados previstos en la formulación, así como en qué medida estos contribuyeron o están aportando en la resolución del problema, lo que implica analizar las causas que lo determinan. Esta fase es esencial porque permite generar una dinámica de transformación y de mejora dentro del ciclo de las políticas, lo que le imprime a la actuación gubernamental mayor adaptabilidad, certidumbre y efectividad.

La validez y credibilidad de la evaluación dependen de la calidad de la información obtenida y utilizada. Ésta, a su vez, guarda relación con la robustez de los métodos aplicados y si son explícitos y reconocidos. Pero la efectividad de la etapa de evaluación depende, sobre todo y de manera crítica, del uso que hagan de sus resultados los responsables de formular y ejecutar las políticas. Por tal razón, la función preventiva de la PGN, a través del control de gestión, debe enfocarse en examinar en qué medida las dependencias responsables de la garantía de derechos evalúan sus políticas mediante el uso de los métodos adecuados. Particularmente, el ente de control debe identificar y advertir sobre el grado en el cual los resultados de las evaluaciones se utilizan para mejorar la gestión.

Sobre esta etapa, la PGN, puede sugerir a las entidades responsables del diseño e implementación de las políticas públicas, la incorporación de mecanismos de evaluación idóneos, acordes con las políticas nacionales y los estándares internacionales en la materia (i.e. indicadores de desempeño, evaluaciones de impacto, procesos, etc.), además de advertirles sobre la necesidad de que utilicen los resultados y apliquen las recomendaciones que permitirían mejorar la formulación e implementación de las políticas tendientes a garantizar los derechos de la población.

4.4.4. Generación de valor en el sector público

La función preventiva de la PGN cumple un rol determinante en el proceso de generación de valor público a partir de la utilización de los recursos del Estado. Mediante sus instrumentos, impulsa a las entidades responsables de promover y garantizar derechos a conseguir sus metas y estándares de desempeño, particularmente, al anticiparse y contribuir a prevenir la ocurrencia de riesgos que conlleven una inadecuada o insuficiente ejecución de sus responsabilidades o un mal uso de los recursos.

En adición, la función preventiva de la PGN contribuye a que la información sobre el cumplimiento de funciones públicas encaminadas a proteger los derechos, esté disponible oportunamente y con la calidad que se requiere; asimismo, ayuda a garantizar que las organizaciones y sus responsables, mediante sus actuaciones, cumplan las regulaciones aplicables, a fin de que la provisión de bienes y servicios asociados a la protección y satisfacción de derechos ciudadanos se efectúe en un marco de efectividad, eficiencia, probidad, y transparencia.

Sin embargo, la función preventiva de la PGN parte de reconocer que el control, por sí solo, aun siendo óptimo, no es garantía de éxito en el cumplimiento de las funciones del Estado. Igualmente admite que la prevención mal entendida e implementada puede obstaculizar, o al menos no promover eficazmente, el normal desempeño de las funciones públicas. Esto sucede, en particular, cuando se presenta una sobrecarga de requerimientos de vigilancia y control, redundantes y de bajo efecto, en aquellas entidades cuyas capacidades y recursos son limitados, lo que les impide concentrarse en el cumplimiento de sus tareas.

Así las cosas, como un enfoque específico dentro de la amplia gama de funciones de control de la administración pública, el control preventivo de la PGN solo puede contribuir al éxito de las funciones públicas, si y solo si, adiciona valor a la gestión de las demás entidades del Estado. Dicho valor hace parte de los fundamentos de la prevención de la PGN, por lo que en su conceptualización y operación la función preventiva complementa otros enfoques de control en el Estado y focaliza sus acciones en el ciclo de la gestión pública, especialmente, en la planeación, formulación, presupuestación, ejecución, y evaluación de las políticas. De esta manera adiciona valor a los enfoques de control convencionales y contribuye a la garantía de los derechos mediante el impulso del mejoramiento de la gestión de las entidades responsables en las diferentes etapas del ciclo de las políticas.

Concebida así, la función preventiva de la PGN se materializa, igualmente, a través de procesos que inciden en los resultados finales, y que son clave en el ejercicio de la función pública como la gestión de la información, la contratación pública, o la vigilancia, entre otros.

En ese contexto, el enfoque de control preventivo debe entenderse como una dimensión central de la más amplia función de control de la PGN²⁷ y como un instrumento específico del Estado en la identificación de riesgos y advertencia sobre potenciales incumplimientos de las funciones públicas fundamentales en la garantía de derechos. En esa medida, se entiende que la función preventiva –desarrollada como complemento o en coordinación con los otros enfoques de control de la PGN y demás organismos del Estado (incluyendo los del ejecutivo)–, “agrega valor” al contribuir en el mejoramiento de los resultados e impactos en la provisión de bienes y servicios asociados a la satisfacción y protección de derechos ciudadanos.

De manera general, los factores que determinan el adecuado cumplimiento de las funciones de garantía de derechos, o en otras palabras, los factores de riesgo a identificar y controlar a través de la función preventiva, se constituyen con las capacidades, prácticas e instrumentos de gestión con que cuentan las instituciones públicas y sus responsables, en los ámbitos que determinan el buen desempeño. Ello porque son estos factores, y no otros, cuando satisfacen estándares mínimos, los que permiten a los garantes de primer grado cumplir adecuadamente sus funciones.

Así, la función preventiva de la PGN se enmarca en una cadena de valor agregado, según la cual el adecuado uso de los recursos públicos (humanos, físico, financieros, etc.) se traduce en una apropiada provisión de bienes y servicios que, a su vez, desembocan en una efectiva satisfacción y protección de derechos. En conjunto, la incorporación de estos factores debe contribuir al desarrollo del país y la sociedad. La gráfica 1 ilustra la cadena de valor y algunos de los factores del ciclo de las políticas que determinan los resultados de la gestión y que son relevantes para el control preventivo de la PGN.



Dado lo anterior, en la función preventiva de la PGN, la cadena de valor identifica el proceso mediante el cual las funciones públicas del Estado transforman sus recursos en bienes y servicios, satisfacción de los derechos ciudadanos y desarrollo. Para ello, la administración pública, en general, y las entidades responsables de las políticas y los órganos de control, en particular, deben tener una serie de capacidades e instrumentos de gestión para los cuales existen una serie de estándares internacionales así como normas y regulaciones nacionales. Como se observa en la figura, el control preventivo de la PGN se ejerce, principalmente, sobre los factores de riesgo que determinan el incumplimiento de las funciones públicas asociadas a la garantía de derechos. Factores que a su turno están vinculados a las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas y a sus procesos. En tal medida, las actividades de control preventivo de la PGN constituyen una especie de subproceso dentro de la cadena de valor misma (Gráfica 3).

En síntesis, el control preventivo de la PGN tiene como principal foco la efectividad de las políticas públicas, se enmarca en una cadena de agregación de valor en la gestión, y se realiza a través de la identificación

²⁷ Que incluye además las dimensiones disciplinaria y de intervención.

de riesgos y la influencia sobre los factores que determinan la adecuada provisión de servicios y la satisfacción de derechos de los ciudadanos.²⁸

Esta definición refleja rasgos fundamentales de la función preventiva que deben estar claros. De un lado, como proceso, constituye un medio para un fin, no un fin en sí mismo. En esa medida, puede ayudar a que una organización o política logre sus objetivos a través del suministro de información sobre los aspectos que determinan los resultados, pero, por sí sola, no puede cambiar una protección ineficiente de los derechos por una buena, como tampoco asegurar el éxito de una política de garantía de los mismos. De otro lado, como función, el control preventivo es ejecutado por personas. No se trata solamente de protocolos, metodologías e instrumentos técnicos de verificación y supervisión, los cuales, desde luego, son indispensables. Pero los instrumentos de control solo pueden ser tan buenos como las personas que los aplican, de ahí que la integridad y la competencia de los funcionarios encargados de ejecutar la función preventiva también determinen el grado en que esta puede agregar valor en el sector público.

4.4.5. Gestión y análisis de información

El ejercicio de la función preventiva de la PGN es, en esencia, un proceso continuo de generación y uso de información sobre el cumplimiento de las funciones públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos, y sobre los factores y riesgos que pueden afectar tal cumplimiento. La gestión de la información en la función preventiva alude al proceso institucional necesario para determinar los requerimientos de información, su generación y análisis, modos de utilización y divulgación, de acuerdo con procedimientos, estándares, y herramientas tecnológicas –sistemas de información– que permitan su eficiente administración. De acuerdo con lo anterior, para que la PGN pueda desarrollar efectivamente sus funciones de control será necesario que establezca arreglos e instrumentos adecuados que le permitan contar con la información necesaria para identificar riesgos y advertir a las entidades responsables de las políticas sobre las acciones correctivas que les permitan mejorar su desempeño y, por lo tanto, contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos.

No obstante, generar información en el ejercicio de la función preventiva en la cantidad y con la calidad y oportunidad que se requiere, toma tiempo y exige esfuerzos y capacidades para su adecuada producción y administración, así como para su análisis y uso. En tal sentido, la información se convierte, no solo en el principal insumo de la función preventiva de la PGN, del que depende su capacidad para identificar y valorar riesgos, sino también en el principal producto del control preventivo, porque solo a partir de información oportuna y confiable –en cuanto a la situación de protección de los derechos–, es posible desencadenar acciones de mejoramiento en el actuar del Estado. En suma, esto muestra que el modelo considera la gestión de la información como un prerrequisito de la función preventiva de la PGN.

En adición, a lo anterior, la gestión de la información en el ejercicio de la función preventiva considera una serie de prerrequisitos que deberán integrarse a la actuación de control en una secuencia de implementación a lo largo del ciclo de las políticas, que incluye las siguientes fases:

- i. **Identificación de la base de información necesaria:** en las fases de definición de la agenda y formulación de una política pública toda entidad requiere una gran cantidad de información. Parte de ella necesaria para asegurar una identificación precisa del problema a resolver y para la toma de decisiones sobre los posibles cursos de acción a seguir, mientras que otra parte se requiere para informar el proceso de implementación. Un efectivo control preventivo requiere determinar, igualmente, la base de información correspondiente a los aspectos objeto de control.
- ii. **Recolección y análisis de la información recabada:** la información para el control preventivo que ejerce la PGN puede obtenerse a partir de fuentes primarias o secundarias. Entre las primeras se encuentran los registros administrativos de las entidades y las encuestas institucionales del DANE (son las más relevantes), aunque según el tipo de derechos objeto del control pueden igualmente utilizarse otras fuentes primarias tales como encuestas específicas sectoriales o de organismos multilaterales (Naciones Unidas, BM, entre otras). Dentro de las segundas se incluyen informes técnicos, investigaciones, estudios de base, adelantados directamente o contratados para tal fin por otras entidades o por la PGN misma.
- iii. **Sistematización de la información:** la sistematización de la información preventiva de la PGN debe contribuir a optimizar la eficiencia de los procesos de captura, transferencia, administración, acceso y uso y, en esa medida, reducir su costo, facilitar el ejercicio preventivo de identificación de riesgos y hacer cada

²⁸ Esto coincide con la Visión Colombia II Centenario, en lo referente al documento Avanzar hacia una sociedad mejor informada, donde se expresa que la información “promueve la equidad, en cuanto contribuye a hacer efectivos los derechos y deberes ciudadanos, con lo cual, a su vez, aumenta las posibilidades de elección, así como la calidad de las decisiones y oportunidades de los agentes económicos y de los ciudadanos”. Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia II Centenario. Avanzar hacia una sociedad mejor informada, p. 2.

vez más oportuna la respuesta de la Entidad frente a los ciudadanos. La sistematización, a su vez, permite controlar la calidad de los datos, verificar el cumplimiento de estándares de oportunidad y transparencia así como de seguridad de la información.

- iv. **Uso de la información:** el uso de la información por parte de la PGN y los organismos objeto de control es la condición por excelencia de una buena función preventiva. La utilización de información puede tener diferentes propósitos pero, desde la perspectiva del control, enfatizará principalmente en la toma de decisiones a lo largo del ciclo de las políticas y en la rendición de cuentas a fin de contribuir al mejoramiento continuo de las mismas y de sus resultados.
- v. **Divulgación de la información:** la diseminación de la información es el requisito de una buena función preventiva. Si no se conoce la información sobre el desempeño de las políticas el control estará limitado. De la misma manera, si la información del control no se divulga, se debilitan los propósitos de transparencia, rendición de cuentas, y mejoramiento continuo que fundamentan la prevención. Una efectiva divulgación, sin embargo, requiere contar con medios idóneos de verificación y difusión, al tiempo que los usuarios deben tener un adecuado acceso a la información.

Tipos de información relevantes para la función preventiva

Conforme a los lineamientos de política del Sistema Administrativo de Información Estatal del DANE, existen diferentes tipos de información pública “cuyas características están asociadas a los usos en que suelen ser empleados”. En la gestión de información para la operación de la función preventiva de la PGN se identifican cuatro tipos de información relevantes:

► **Gráfica 4.** Tipos de información relevantes para la prevención



Fuente: Adaptado de DANE, 2011. Lineamientos de política del Sistema Administrativo de Información Estatal del DANE.

- **Información transaccional:** se obtiene a partir de los registros administrativos periódicos de las entidades, proveniente de sus funciones de rutina; su uso particular corresponde a la acción y/o descripción simple de las operaciones propias de cada actividad desarrollada. En el caso de la PGN, dicha información se administra mediante el Sistema de Información Administrativo y Financiero –SIAF–, aunque el Sistema de Información Misional –SIM, también recoge registros sobre actividades regulares de carácter funcional; aquí también puede ubicarse el Proyecto Informático de Relatoría²⁹.
- **Información no transaccional:** comprende información sin periodicidad regular que se realiza ante eventos o requerimientos específicos como encuestas, investigaciones particulares, censos, etc. Este tipo de información tiene propósitos específicos y aunque puede convertirse en una fuente periódica, no es transaccional en la medida en que resulta del análisis de la aplicación o desarrollo de instrumentos técnicos como estudios o evaluaciones. A diferencia de la transaccional, la fuente de la información puede ser o no externa a la Entidad.

²⁹ Este sistema de Información facilita la consulta permanente de las decisiones y conceptos emitidos por las diferentes dependencias de la PGN.

- **Información de supervisión y de control:** proviene de la información transaccional y no transaccional derivada de actividades desarrolladas por los organismos de control y vigilancia y por la PGN misma. Asimismo, contiene un mayor grado de elaboración o análisis, permitiendo la definición de indicadores o índices sobre actividades o resultados específicos con el propósito de hacer seguimiento, evaluación y control que deriven en la identificación de acciones correctivas. En la Procuraduría General de la Nación, el Sistema de Información Misional –SIM, en principio, se encuentra diseñado para administrar y producir información capturada de otras fuentes e instancias de la propia Entidad, a fin de darle un valor agregado que permita generar reportes con base en indicadores calculados de los registros de los usuarios.
- **Información estratégica:** toma como fuente los dos niveles previos y puede incluir datos del entorno externo adicionales. Permite contar con información sobre los macrorresultados de una política, entidad o sector y requiere un mayor grado de elaboración y rigor técnico. De otra parte, el STRATEGOS de la PGN es el sistema donde debe reposar la información estratégica de la Entidad, la cual incluye información relevante para el cumplimiento de la función preventiva.

Con el propósito de contar con información oportuna y de calidad que facilite la operación de la función preventiva, el modelo contempla el aprovechamiento de los mecanismos e instrumentos de información, tanto internos como externos, a la PGN. La combinación de la información que produce la Entidad con la generada por los sistemas gubernamentales permitirá ampliar el universo de información relevante para el desarrollo de una función preventiva operante y efectiva.

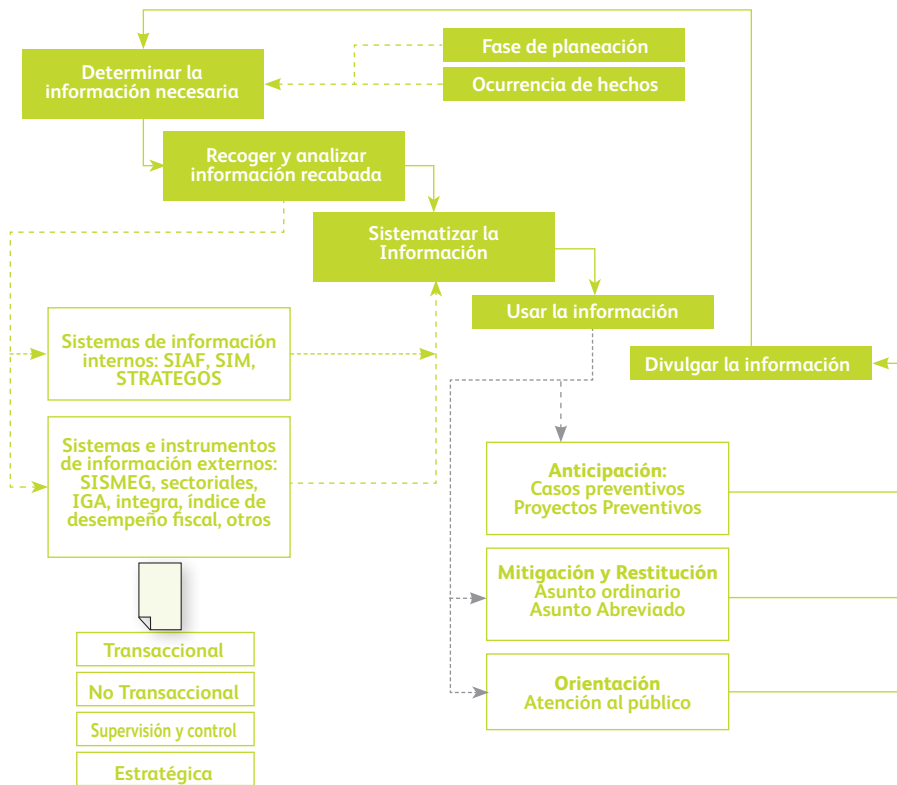
La integración operativa entre las cinco fases del proceso de gestión de la información, los tipos de información relevantes al modelo de control preventivo, los sistemas de información (interna y externa a la PGN) y los tipos de actuación de la función preventiva se ilustra en la gráfica 5:

Como se observa, en la Fase 1 se determina la información necesaria, lo cual se da bien sea en el proceso de planeación anual de cada una de las delegadas o dependencias de la PGN, o como resultado de alertas ante la ocurrencia de hechos que puedan o estén vulnerando derechos de la ciudadanía³⁰.

A partir de la fase 2 (recoger y analizar la información recabada) el aprovechamiento de los sistemas de información internos y externos resulta crítico. El Sistema de Información Administrativo y Financiero –SIAF–, el Sistema de Información Misional –SIM– y el STRATEGOS, son los principales instrumentos tecnológicos propios con que cuenta la PGN para administrar la información disponible. Adicionalmente, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno –SISMEG, los sistemas de información sectoriales (educación, salud, medio ambiente, etc.), los índices institucionales como el IGA, el INTEGRA o el de desempeño fiscal de las entidades territoriales, se constituyen, igualmente, en instrumentos clave. Estos últimos contienen información valiosa, especialmente no transaccional, la cual debe ser parte de la información estratégica para el desarrollo de la función preventiva de la PGN. Es por tal razón que valerse de estas fuentes, entre otras, resulta una tarea vital para localizar información de interés que le sirva al operador preventivo para su respectivo análisis. Igualmente, cobran importancia los ejercicios propios o externos de investigación sobre asuntos de interés de la Entidad, las decisiones judiciales, o los medios de comunicación por la información que puedan arrojar para la acción preventiva.

Una vez analizada, la información disponible debe sistematizarse (fase 3), lo cual por supuesto, en parte, ya ha ocurrido en algunos de los instrumentos (ej. IGA, Índice de Desempeño Fiscal Territorial, etc.) y sistemas de información mencionados, aunque es probable que la nueva información generada, especialmente a partir de fuentes primarias, deba procesarse en los sistemas informáticos de la PGN. A partir de los sistemas informáticos internos y externos el operador preventivo puede utilizar la información (fase 4), dependiendo de su utilidad y de si los atributos de calidad garantizan la confiabilidad que el desarrollo de acciones de carácter preventivo requiere. Los resultados clave, derivados del ejercicio de la función preventiva, deben divulgarse (fase 5), en pro de la eficiencia y transparencia de la función de control y con el propósito de que la disponibilidad de información dé origen a nuevas iniciativas e incentive su uso por parte de las entidades vigiladas y otros agentes del control.

³⁰ En esta fase los Sistemas de Alertas Tempranas de las dependencias o la PGN, según existan, tendría un papel preponderante ya que definirían las variables de control relevantes a la función preventiva.

► **Gráfica 5.** Esquema de gestión de información para la operación de la función preventiva de la PGN

Fuente: Elaboración propia

5

Nuevo Modelo de la Función Preventiva

En el marco del nuevo modelo, la función preventiva es la función misional de la PGN a través de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten la garantía de los derechos, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública. De igual manera, promueve el respeto de las garantías de los derechos constitucionales.

La función preventiva comprende el desarrollo de actuaciones tendientes a orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos, gestionar la restitución de derechos vulnerados o la mitigación de daños ocasionados por efecto de su vulneración y evitar o anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan afectar derechos, en el marco de la gestión pública.

Con el propósito de alcanzar estos objetivos, el nuevo modelo de la función preventiva establece tres escenarios –Anticipación, Mitigación y Restitución, y Orientación–, dentro de los cuales se definen cinco tipos de actuación: proyecto preventivo, caso preventivo, asunto ordinario, asunto abreviado y atención al público. El nuevo modelo de la función preventiva³¹ se sintetiza en la gráfica 6:

El modelo operativo de la función preventiva integra un conjunto de elementos que incluyen lineamientos, escenarios y tipos de actuación. En torno a tales elementos el modelo se vuelve operativo. A partir de ellos, el modelo ofrece un menú de opciones que el operador preventivo activará por decisión propia previa aplicación de unos criterios de priorización preestablecidos (v.gr. Sistema de alertas tempranas), o a petición de un sujeto de derechos³² que busca anticipar, mitigar, restituir u orientar.

Los lineamientos contemplan los grandes propósitos hacia los cuales apunta el ejercicio de la función preventiva y que incluyen la garantía de los derechos de las personas; propenden por la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas y el control de la gestión pública; el desarrollo de la capacidad anticipatoria y la generación de valor en el sector público a partir de gestionar y analizar información.

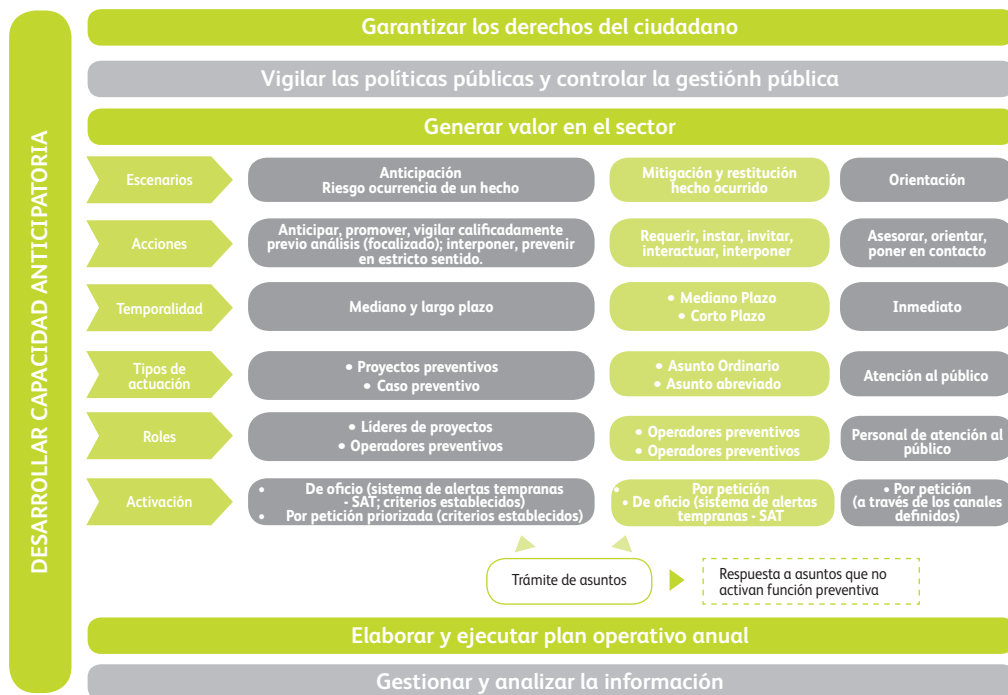
El modelo contempla los siguientes escenarios o ámbitos de gestión: **(i)** Orientación, cuyo objetivo es asesorar, orientar o poner en contacto al público que acude a la PGN a través de los canales institucionales definidos para su atención (v.gr. atención personalizada, call-center, medios virtuales, entre otros); **(ii)** Mitigatorio o de restitución, cuya finalidad es mitigar los efectos derivados de la vulneración de un derecho o restituir el goce del derecho vulnerado.

El operador preventivo requiere, insta, invita, interactúa e interpone ante la(s) entidad(es) responsable(s) de la(s) política(s) en el marco de la(s) cual(es) se garantiza(n) los derechos y que actúa(n) como garante(s) de primer grado. **(iii)** Anticipatorio, cuyo fin apunta a prevenir en estricto sentido, es decir, a evitar la ocurrencia de hechos que impliquen la vulneración de los derechos de las personas a través de acciones tendientes a anticipar, promover, vigilar, interponer ante la(s) entidad(es) responsable(s) de la(s) política(s) en el marco de la(s) cual(es) se garantizan los derechos y que actúa(n) como garante(s) de primer grado.

³¹ Como ya se señaló, el nuevo modelo, desarrollado instrumentalmente en este documento, fue elaborado por la PGN a partir de una consultoría realizada por la Asociación Marqués y Uriza-Sphera Consulting (2012), tal como se estableció en los términos de referencia de esta consultoría y ajustado a través de los siguientes mecanismos: Aportes y recomendaciones del equipo supervisor de la PGN; Aportes y recomendaciones del Grupo GAT; Aportes y recomendaciones derivadas de ejercicios realizados por el equipo consultor con las distintas Procuradurías Delegadas en el curso del proyecto; Talleres de socialización y capacitación (8) efectuados en el curso del proyecto en el nivel central y territorial.

³² Incluye ciudadanos y extranjeros.

► Gráfica 6. Modelo operativo de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación



El modelo define cinco tipos de actuación o herramientas con las cuales el operador preventivo podrá ejecutar la función y corresponden a:

- Proyectos preventivos y casos preventivos como herramientas que operan en el marco del escenario de la anticipación.
- Asunto ordinario y asunto abreviado que corresponden a herramientas para operar en el escenario de la mitigación y restitución.
- Atención al público, que constituye el mecanismo en el marco dentro del cual se orienta al público que acude a la PGN.

Los anteriores tipos de actuación o herramientas en el escenario anticipatorio se activan de oficio, es decir, a través del Sistema de Alertas Tempranas y mediante su incorporación en los planes operativos anuales o como resultado de peticiones priorizadas conforme a la aplicación de un conjunto de criterios³³ preestablecidos definidos por la PGN.

Para el caso de los tipos de actuación con los que se opera el escenario mitigatorio y de restitución, su activación tiene lugar bien sea de oficio a través del Sistema de Alertas Tempranas o a petición del interesado.

En cuanto a la activación de la atención al público, en el escenario de orientación, tiene lugar únicamente como producto de las peticiones verbales de los interesados que acuden a la PGN en búsqueda de orientación o mediante los distintos canales institucionales destinados para dicha atención (v.gr. call center, chat).

La operación de la función preventiva se realiza conforme al ciclo de gestión de la calidad –PHVA y comprende cuatro fases: **(i)** Planear; **(ii)** Hacer; **(iii)** Verificar; **(iv)** Actuar.

³³ Ejemplos de criterios de priorización son los señalados en el artículo 4 de la Res. PGN 456 de 2010 mediante la cual se fijan políticas y definen aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las dependencias competentes del ente de control realizan sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado. Los siguientes criterios de referencia apoyan el proceso de toma de decisiones relacionado con la iniciación de una actuación preventiva integral: (i) gravedad de los hechos; (ii) cuantía del proceso de selección o contrato; (iii) impacto en la sociedad de los fines perseguidos por la contratación:

La función preventiva contempla una fase de planeación, que utiliza como instrumento de planeación institucional el Plan Operativo Anual que contempla tres componentes: (i) Componente anticipatorio; (ii) Componente mitigatorio; (iii) Componente de orientación.

5.1. Escenarios y tipos de actuación del modelo operativo de la función preventiva

La función preventiva se puede ejercer en el escenario del análisis de la situación de los derechos y políticas públicas en curso para su garantía, bajo el escenario de hechos que implican la vulneración o desconocimiento donde debe suspenderse, mitigar los daños y evitar su continuación, o en el escenario en el cual los ciudadanos requieren orientación para exigir la garantía. Estos tres escenarios son: anticipación, mitigación y restitución, y orientación. La Tabla 4 presenta una perspectiva comparada de los escenarios del modelo preventivo de la PGN (Tabla 3)

Existen cinco tipos de actuación preventiva que se vinculan a cada uno de los escenarios establecidos de la siguiente manera:

► **Tabla 4.** Tipos de actuación preventiva

ESCENARIO	TIPO DE ACTUACIÓN
Anticipación	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto preventivo • Caso preventivo
Mitigación y restitución	<ul style="list-style-type: none"> • Asunto ordinario • Asunto abreviado
Orientación	<ul style="list-style-type: none"> • Atención al público

En los puntos siguientes se presenta con detalle cada tipo de actuación.

• *Escenario de anticipación*

Bajo este tipo de escenario se han definido dos tipos de actuación, el proyecto preventivo y el caso preventivo. A continuación se describe cada tipo de actuación, cuyo procedimiento se detalla en el documento de instrumentos.

► **Tabla 3.** Definición de los tres escenarios de la prevención

ANTICIPACIÓN: RIESGO DE OCURRENCIA DE UN HECHO	MITIGACIÓN Y RESTITUCIÓN: HECHO OCURRIDO	ORIENTACIÓN
<p>Ámbito de gestión que se presenta cuando, de oficio y producto del análisis situacional sobre el estado de los derechos de la gestión pública, o mediante petición priorizada³⁴, se identifican déficit de satisfacción de derechos y el riesgo de vulneración de los mismos en la gestión pública, en términos de una población o un grupo poblacional determinados.</p>	<p>Ámbito de gestión que se presenta cuando, de oficio o a petición del interesado, la PGN conoce de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho o la ocurrencia de un riesgo de la gestión pública que, no obstante su ocurrencia, pueden ser objeto de actuación preventiva a fin de evitar que se propaguen los efectos adversos para el afectado o, que el hecho o riesgo vuelva a ocurrir o buscando restituir el derecho conculcado.</p>	<p>Ámbito de gestión que se presenta cuando el público acude a la PGN de forma personal, o por otros canales de atención dispuestos por la Entidad (v.gr. electrónicos o telefónicos), en busca de orientación para realizar trámites ante servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, los cuales escapan a la competencia de PGN, pero pueden afectar el ejercicio efectivo de sus derechos.</p>

³⁴ Cuando se decide atender una petición que cumple con criterios de focalización preestablecidos por la PGN para su atención (v.gr. acompañamiento en materia de contratación).

1. Proyecto preventivo

En la Tabla siguiente se presentan las características básicas del proyecto preventivo:

► **Tabla 5.** Características del Proyecto preventivo

ESCENARIO	ANTICIPACIÓN		
	VARIABLES	ACTIVACIÓN	ACTIVIDADES PREVENTIVAS PRINCIPALES (STRATEGOS)
<p>Tipo de actuación que busca anticipar riesgo de ocurrencia de un hecho particular y concreto que implique vulneración de derechos o que afecten el adecuado ejercicio de la gestión pública en relación con el goce efectivo de los mismos. La actuación se da a partir del Sistema de Alertas Tempranas - SAT, o como resultado de una petición que cumpla con un conjunto de criterios preestablecidos por la PGN.</p>	<p>PROPÓSITO: Actuar frente a los riesgos de ocurrencia de hechos que impliquen vulneración de derechos y riesgos para el adecuado ejercicio de la gestión pública que puedan afectar un derecho o un grupo de derechos de una población.</p> <p>Temporalidad: Mediano y largo plazo.</p> <p>Metodología: Esta actuación utiliza como herramienta el marco lógico cuya finalidad es dar solución a un problema identificado a través del sistema de alertas tempranas.</p> <p>Anticiparse a hechos que impliquen vulneración de derechos y riesgos para el adecuado ejercicio de la gestión pública que puedan afectar un derecho o un grupo de derechos de una población como resultado del análisis situacional sobre el estado de los derechos.</p> <p>Otras dependencias de la Entidad podrán formular proyectos. En todos los casos, las dependencias que formulen proyectos cumplirán los lineamientos señalados por el comité Directivo Nacional. Cada proyecto estará a cargo de un líder.</p> <p>Los proyectos se viabilizan por la oficina de Planeación.</p> <p>Alcance: Los proyectos podrán enfocarse en anticipar hechos que impliquen vulneración de derechos y riesgos para el adecuado ejercicio de la gestión pública en el ámbito nacional, regional y local en el marco de la política pública.</p>	<p>De oficio (sistema de alertas tempranas – SAT)</p> <p>Por petición priorizada (criterios establecidos).</p>	<p>Realizar eventos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a funcionarios públicos • Realizar visitas de campo • Efectuar requerimientos • Participar en eventos (espacios externos) • Realizar informes de la actuación preventiva. • Proyectar actos administrativos (directivas – circulares formalizadas). • Elaborar documentos de proposiciones y observaciones sobre proyectos legislativos. • Presentar iniciativas legislativas. • Realizar investigaciones (documentos de análisis) para el desarrollo de la acción preventiva.

2. Caso preventivo

El caso preventivo, al igual que el proyecto preventivo, tiene como objetivo promover e impulsar un conjunto de acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas que impactan las políticas públicas en su diseño, formulación, aprobación o ejecución. Las características básicas del caso se presentan en la siguiente tabla:

► **Tabla 6.** Características caso preventivo

ESCENARIO	ANTICIPACIÓN		
	VARIABLES	ACTIVACIÓN	ACTIVIDADES PREVENTIVAS PRINCIPALES (STRATEGOS)
<p>Caso preventivo</p> <p>Tipo de actuación que busca anticipar riesgos de ocurrencia de un hecho particular y concreto que implique vulneración de derechos o que afecten el adecuado ejercicio de la gestión pública en relación con el goce efectivo de los mismos. La actuación se da a partir del Sistema de Alertas Tempranas - SAT, o como resultado de una petición que cumpla con un conjunto de criterios preestablecidos por la PGN:</p>	<p>Actuar frente a riesgos de ocurrencia de hechos particulares o concretos que impliquen vulneración de derechos humanos o riesgos para el adecuado ejercicio de la gestión que puedan afectar a una población producto de fallas en la gestión pública.</p> <p>Temporalidad: Mediano plazo</p> <p>Metodología: Esta actuación utiliza como herramienta un análisis situacional sobre un hecho particular o concreto cuya finalidad es alcanzar un objetivo que implique anticipar o evitar riesgos que impliquen vulneración de derechos o para el adecuado ejercicio de la gestión.</p> <p>Resultados esperados: Anticiparse, a riesgos de ocurrencia de hechos particulares o concretos que impliquen vulneración de derechos o riesgos para el adecuado ejercicio de la gestión mediante el desarrollo de un caso preventivo.</p> <p>Actores: Los casos preventivos serán gestionados por los operadores preventivos de las Procuradurías Delegadas del nivel central y territorial (regionales, provinciales y distritales).</p> <p>Alcance: Los casos se enfocarán en anticipar riesgos de ocurrencia de hechos particulares o concretos que impliquen vulneración de derechos o riesgos para el adecuado ejercicio de la gestión.</p>	<p>De oficio (sistema de alertas tempranas - SAT)</p> <p>Por petición priorizada (criterios establecidos)</p>	<p>Realizar eventos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en eventos (espacios externos). • Realizar visitas • Efectuar requerimientos • Asistir a audiencias • Realizar informes de la actuación preventiva. • Proyectar actos administrativos (directivas - circulares formalizadas). • Realizar investigaciones (documentos de análisis) para el desarrollo de la acción preventiva. • Capacitar a funcionarios públicos • Elaborar documentos de proposiciones y observaciones sobre proyectos legislativos. • Presentar iniciativas legislativas. • Realizar investigaciones (documentos de análisis) para el desarrollo de la acción preventiva.

• *Escenario de mitigación y restitución*

En el escenario de mitigación y restitución la función preventiva se realiza mediante actuaciones denominadas asunto ordinario y asunto abreviado.

1. *Asunto ordinario*

Las características básicas del asunto ordinario se presentan en la siguiente Tabla.

► **Tabla 7.** Características Asunto Ordinario

ESCENARIO	ANTICIPACIÓN		
TIPO DE ACTUACIÓN/ DEFINICIÓN	VARIABLES	ACTIVACIÓN	ACTIVIDADES PREVENTIVAS PRINCIPALES (STRATEGOS)
Es un tipo de actuación orientada al restablecimiento de derechos vulnerados o a mitigar los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho sobre un individuo o grupo poblacional.	<p>Propósito: Actuar con el fin de restablecer los derechos o mitigar los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho mediante la exigencia a servidores públicos y a los particulares que cumplen funciones públicas del cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>Temporalidad: Corto y mediano plazo.</p> <p>Resultados esperados: Restablecer derechos vulnerados o mitigar los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho mediante la ejecución de actividades preventivas.</p> <p>Actores: Los asuntos ordinarios serán gestionados por los operadores preventivos de las Procuradurías Delegadas del nivel central y territorial (Procuradurías Regionales, Provinciales y distritales).</p> <p>Alcance: Los asuntos ordinarios se enfocarán en la gestión de eventos que, por su naturaleza, a juicio del operador preventivo, requieren dedicar mayores esfuerzos para el restablecimiento de derechos vulnerados o la mitigación de los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho.</p>	<p>Por petición</p> <p>De oficio (sistema de alertas tempranas – SAT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar visitas • Efectuar requerimientos. • Realizar informes de la actuación preventiva. • Responder peticiones • Oficiar a las entidades y/o funcionarios responsables. • Presentar derechos de petición, tutelas, acciones de cumplimiento, acciones populares y otras medidas necesarias para garantizar los derechos. • Trasladar, cuando sea necesario, la situación a investigación con fines disciplinarios y a otros órganos de control.

2. Caso Abreviado

El segundo tipo de actuación dentro del escenario mitigatorio es el asunto abreviado, cuyas características se presentan en la siguiente tabla.

► **Tabla 8.** Características Asunto abreviado

ESCENARIO	ANTICIPACIÓN		
TIPO DE ACTUACIÓN/ DEFINICIÓN	VARIABLES	ACTIVACIÓN	ACTIVIDADES PREVENTIVAS PRINCIPALES (STRATEGOS)
<p>Asunto abreviado</p> <p>Tipo de actuación orientada a mitigar los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho sobre un individuo o grupo poblacional; o a restablecer derechos mediante la ejecución de actividades preventivas primarias que involucran respuestas de corto plazo y efecto inmediato.</p>	<p>Propósito: Actuar, en el menor tiempo posible, con el fin de restablecer los derechos o mitigar los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho mediante la exigencia a servidores públicos y a los particulares que cumplen funciones públicas del cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>Temporalidad: Corto plazo.</p> <p>Resultados esperados: Restablecer derechos vulnerados o mitigar los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho mediante la ejecución de actividades preventivas primarias.</p> <p>Actores: Los asuntos abreviados serán gestionados por los operadores preventivos de las Procuradurías Delegadas del nivel central y territorial (Procuradurías Regionales, Provinciales y distritales).</p> <p>Alcance: Los asuntos abreviados se enfocarán en la gestión de eventos que, por su naturaleza, a juicio del operador preventivo, requieren el desarrollo de actividades preventivas primarias el restablecimiento de derechos vulnerados o la mitigación de los efectos negativos generados por la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho.</p>	<p>Por petición</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar requerimientos. • Realizar informes de la actuación preventiva. • Responder peticiones. • Oficiar a las entidades y/o funcionarios responsables. • Presentar derechos de petición, tutelas, acciones de cumplimiento, acciones populares y otras medidas necesarias para garantizar los derechos. • Trasladar, cuando sea necesario, la situación a investigación con fines disciplinarios y a otros órganos de control.

• *Escenario de orientación*

La función preventiva que se desarrolla a través del escenario de orientación, se basa en acciones de atención a requerimientos o peticiones y demás, presentados a la PGN por el ciudadano o por alguna entidad a través de los canales de servicio al ciudadano. La atención al público hace parte del escenario de orientación; se presenta cuando las personas acuden a la PGN, por distintos medios en busca de orientación para realizar trámites relacionados con la violación o no garantía de sus derechos. Es la actuación preventiva de menor complejidad y mayor celeridad. Las características de este tipo de actuación se presentan en la siguiente Tabla.

► **Tabla 9.** Características atención al público

ESCENARIO	ANTICIPACIÓN		
TIPO DE ACTUACIÓN/ DEFINICIÓN	VARIABLES	ACTIVACIÓN	ACTIVIDADES PREVENTIVAS PRINCIPALES (STRATEGOS)
<p>Atención al público</p> <p>Tipo de actuación enfocada en resolver las inquietudes del público que acude a la PGN, personalmente o por medio de otros canales de atención dispuestos por la entidad (virtuales o telefónicos), en busca de orientación relacionada con el ejercicio y goce efectivo de los derechos y las funciones de entidades públicas particulares que ejercen funciones públicas, responsables de garantizarlos.</p>	<p>Propósito: Actuar con el fin de asesorar al público que acude a la PGN de forma personal o por otros canales de atención dispuestos por la Entidad en busca de orientación.</p> <p>Temporalidad: Inmediato. Resultados esperados: La atención al público se enfocará en la atención de peticiones de orientación expresadas verbalmente por quienes acuden personalmente a la PGN en búsqueda de orientación o a través de los canales dispuestos por la Entidad indicando la entidad competente responsable de atender la petición, del interesado o poniendo en contacto al interesado con dicha entidad.</p> <p>Actores: La atención al público estará a cargo de los operadores preventivos de las Procuradurías Delegadas del nivel central y territorial (Procuradurías Regionales, Provinciales y Distritales) designados para el efecto.</p> <p>Alcance: La atención al público permitirá satisfacer necesidades de orientación e información de quienes acuden a la PGN con este objeto.</p>	<p>Por petición (a través de los canales de atención al público definidos por la PGN).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a la ciudadanía. • Poner en contacto con otras entidades. • Consultar bases de información. • Realizar registro de la actuación preventiva.

5.2. Sistema integral de prevención

Para la gestión de la función preventiva la PGN creó, desde 2008, el Sistema Integral de Prevención –SIP–, como mecanismo para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación³⁵. Según la definición de la norma técnica de calidad aplicable a la gestión pública este sistema es un conjunto de elementos mutuamente relacionados que interactúan con el fin de lograr un propósito³⁶. Como elemento de naturaleza funcional, actualmente el SIP está conformado “por todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación con competencias preventivas”.

Con fundamento en los diagnósticos de la función, la gestión preventiva requiere fortalecer el actual Sistema Integral de Prevención incorporándole nuevos elementos (v.gr. dependencias, normas, lineamientos, principios, mecanismos y herramientas organizacionales) dirigidos a organizar y optimizar el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, según se representa en el gráfico:

Gráfico 7. Sistema Integral de Prevención



La gestión preventiva comprende las funciones administrativas tradicionales dentro de la lógica del ciclo gerencial PODC³⁷ (Planear – Organizar – Dirigir y Controlar) que junto con el Ciclo PHVA (Planear – Hacer – Verificar – Actuar) o también ciclo DEMING³⁸, crean las condiciones para una gestión de excelencia a partir de la integración de todas las etapas del ciclo de la gestión.

5.3. Planeación de la función preventiva

Dentro de la etapa de planeación de la función se incluyen los siguientes ejercicios que contemplan acciones e instrumentos dirigidos a asegurar el adecuado desarrollo de la gestión preventiva: a) Planeación de la gestión preventiva en el Plan Estratégico Institucional; b) Plan preventivo de la PGN; c) Planeación Operativa Anual de la gestión preventiva en cada delegada y dependencia; d) Planeación en la definición y documentación de los procesos y procedimientos a través del ciclo PHVA.

i. Planeación de la gestión preventiva en el Plan Estratégico Institucional

Los objetivos generales y estrategias de la función preventiva se definen en el Plan Estratégico Institucional que se elabora para períodos de cuatro años. La siguiente Tabla detalla los elementos estratégicos de la gestión preventiva contenidos en el Plan Estratégico 2013-2016, “Procurando Orden y Rectitud:

ii. Plan Preventivo de la PGN

El Plan Preventivo de la PGN se fundamenta en el Plan Estratégico Institucional, constituyéndose en una herramienta de planificación táctica para el seguimiento y control a los objetivos y metas de la función

³⁷ Fayol (1950) deja un legado fundamental en el ejercicio de la administración a través de este ciclo que indica como definiciones las citadas a continuación: “Planeación: implica evaluar el futuro y tomar provisiones en función de él. Unidad, continuidad, flexibilidad y valoración con los aspectos principales en un plan de acción; Organización: proporciona todos los elementos necesarios para el funcionamiento de una organización; Dirección: pone en marcha la organización. Su objetivo es alcanzar el máximo rendimiento de los empleados; Control: verifica si todas las etapas marchan de conformidad con el plan trazado. Las instrucciones dadas y los principios establecidos. Identifica errores y debilidades para rectificarlos y evitar que se repitan”. En algunos casos, los autores que citan a Fayol desarrollan un quinto componente como “Coordinación” indicando al mismo como la armonización de todas las actividades para facilitar el trabajo y los resultados a través de la sincronización de los recursos y actividades en proporciones adecuadas y ajusta los medios a los fines.

³⁸ El ciclo Deming (desarrollado por Edwards Deming) es el mecanismo por el cual se logra la mejora continua de la calidad en una organización.

► **Tabla 10.** Plan Estratégico de la PGN 2013 – 2016: Elementos estratégicos de la gestión preventiva

ESCENARIO	ANTICIPACIÓN
Introducción	Le corresponde a la PGN desarrollar acciones de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión. Se señala la estrategia de fortalecimiento y modernización que prioriza componentes como el diseño e implementación de un sistema integrado de la función preventiva.
Misión	Los objetivos de fondo de la PGN se logran, entre otras, mediante actuaciones preventivas.
Objetivo estratégico 1: defensa y promoción de los derechos humanos.	Objetivo específico: Adelantar actuaciones de control de gestión y preventivo frente a situaciones que evidencien riesgos en materia de DDHH e infracciones al DIH. Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar las acciones preventivas efectivas. • Incrementar las actuaciones preventivas en la protección de los derechos de las víctimas y la población en estado de indefensión. • Adelantar actuaciones preventivas de impacto en la protección de los derechos de la población étnica. • Actuaciones preventivas de promoción de políticas públicas en defensa de la población que requiere atención especial.
Objetivo estratégico 2: luchar contra la corrupción y la impunidad.	No se menciona
Objetivo estratégico 3: impulsar y aplicar efectiva justicia.	No se menciona
Objetivo estratégico 4: defender y proteger el interés general y los intereses colectivos.	Objetivo específico: Desarrollar acciones preventivas y de control de gestión para evitar o detectar hechos o situaciones que pongan en riesgo el patrimonio público y los intereses colectivos.
Objetivo estratégico 5: promover la cultura de la integridad y el monitoreo de los riesgos de corrupción.	Objetivo específico: Adelantar actuaciones preventivas y de control de gestión que permitan mitigar los riesgos de corrupción. Indicador: incrementar las actuaciones preventivas y de control de gestión que permitan mitigar los riesgos de corrupción. Objetivo específico: Adelantar actuaciones preventivas y de control de gestión que permitan una verdadera articulación de la gestión pública.
Objetivo estratégico 6: potencializar los resultados regionales.	Objetivos específicos: i) Fortalecer actuaciones de control preventivo frente a la contratación; ii) Adelantar actuaciones de control de gestión de los planes de desarrollo territoriales; iii) Adelantar actuaciones de control preventivo y de gestión en salud, educación, pensiones y temas ambientales; iv) Adelantar actuaciones de control preventivo en familia y las víctimas; v) Adelantar actuaciones de control preventivo en niños, jóvenes, adolescentes y adulto mayor. Indicadores <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el promedio de solicitudes resueltas por funcionario en el proceso preventivo. • Actuaciones preventivas y de control de gestión de alto impacto a nivel regional.
Objetivo estratégico 7: fortalecer la capacidad de respuesta institucional.	Objetivo específico: Construir capacidad preventiva de carácter prospectivo y anticipatorio. Criterio: Desarrollar la capacidad preventiva de carácter prospectivo y anticipatorio. Indicador: Aplicación del modelo preventivo.

Fuente: Procuraduría General de la Nación, Plan Estratégico 2013-2016, Procurando Orden y Rectitud.

preventiva. Es un instrumento que facilita la rendición de cuentas para los grupos de interés en la gestión de la entidad.

iii. Plan Operativo Anual de prevención por dependencia

El POA se desarrolla a partir de los lineamientos establecidos en el plan estratégico institucional y en el plan preventivo de la PGN. La orientación técnica para su construcción está a cargo de la Oficina de Planeación.

Todas las dependencias con responsabilidades preventivas deben elaborar dentro de su plan operativo anual el componente de la función preventiva que contemple las metas en los diferentes tipos de actuación a desarrollar, los proyectos preventivos y los recursos asignados para cada uno de ellos.

iv. La planeación en los procesos y procedimientos

Como se ha indicado, los procesos definidos y documentados en la PGN han sido construidos bajo la lógica del ciclo PHVA – Planear, Hacer, Verificar y Actuar, lo cual implica que el proceso preventivo debe precisar las actividades que llevan a la construcción del plan operativo de cada una de las dependencias.

5.4. Información para la planeación de la función preventiva

i. Sistemas de información

Como se señaló en secciones precedentes, la información institucional relativa a la operación de la PGN administrada en sistemas de información (fuentes internas) es el insumo fundamental sobre el cual se apoyará la gestión preventiva, bajo un enfoque con énfasis anticipatorio. Por esta razón, los sistemas de información institucionales (v.gr. SIAF, SIM, Strategos) deberán adaptarse, en términos de parametrización e interoperabilidad, entre otros aspectos, para servir a los procesos y procedimientos internos que la Entidad adopte en materia de gestión preventiva.

En tal sentido, la gestión preventiva de la Entidad deberá realizarse con base en los sistemas de información disponibles, los cuales deberán capturar oportunamente y dar cuenta de la trazabilidad del quehacer preventivo de la PGN desarrollado a través de las distintas dependencias y operadores; fortaleciendo además los procesos de seguimiento y evaluación internos³⁹.

Lo anterior porque, como se ha señalado, actualmente los sistemas de información institucionales no responden a las necesidades del modelo de gestión de la función preventiva.

ii. Sistema de Alertas Tempranas

Dentro del universo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo, los Sistemas de Alertas Tempranas –SAT– se constituyen como un proceso fundamental para anticiparse a su ocurrencia. Los SAT se definen como “un conjunto de procedimientos e instrumentos, a través de los cuales se monitorea una amenaza o evento adverso (natural o antrópico) de carácter previsible, se recolectan y procesan datos e información, ofreciendo pronósticos o predicciones temporales sobre su acción y posibles efectos”⁴⁰.

En este sentido, se trata de un proceso sistemático compuesto por múltiples elementos, sin que se restrinja a una plataforma tecnológica; más bien que ésta le sirva de soporte. Se debe entonces considerar que este tipo de sistemas, en general, buscan evitar la pérdida de vidas humanas así como disminuir los impactos sociales, económicos y materiales que traen consigo diversos eventos adversos.

Es posible identificar factores determinantes en el momento del diseño e implementación de un SAT. El primero hace referencia a la necesidad de identificar las amenazas y tener conocimiento de los riesgos o eventos peligrosos que pueden llegar a afectar a comunidades, infraestructuras y recursos. En segundo lugar, se encuentra la necesidad de analizar dichos riesgos o amenazas, desde el punto de vista de la recurrencia los actores involucrados.

El tercero consiste en realizar tareas de planeación del riesgo, es decir, crear planes de mitigación y contingencia ante los riesgos previamente identificados. Como cuarto factor, se deben implementar los planes,

³⁹ A partir de información recabada por la mesa de ayuda del SIM en cuanto a los datos registrados se encontró: **(i)** Extemporaneidad en el registro; **(ii)** Diligenciamiento de información por parte del usuario en campos donde no se realiza la validación de los mismos; **(iii)** Falta de registro de datos importantes que fueron catalogados como opcionales en el diseño del sistema, y de los cuales el usuario como operador preventivo tiene conocimiento, como por ejemplo: la entidad objeto de control preventivo; **(iv)** Falta de registro de actuaciones misionales preventivas tramitadas y no reportadas en el sistema de información misional (Fuente: Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Industrial. Hernández María Carolina. Desarrollo de un Modelo para Mejorar la Calidad de la Información en el Módulo Preventivo del Sistema de Información Misional de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C., 2011, página 4).

⁴⁰ Manual de Sistemas de Alerta Temprana. Unesco, Comisión europea y gobierno de Panamá, 2011, pág. 10.

llevando a cabo o ejecutando las acciones diseñadas. Finalmente, se debe contar con un sistema de seguimiento y control a la implementación de los planes de mitigación y contingencia.

Además de todos los factores, es indispensable, a su vez, gozar de una serie de condiciones. Por un lado, contar con respaldo de instituciones científico-técnicas y de los responsables de la gestión del riesgo, así como de otros actores que deban involucrarse, fundamentalmente para tener apoyo a nivel técnico, financiero y humano. De otra parte, es prioritario diseñar estrategias de difusión y comunicación para motivar y concientizar a los actores involucrados sobre la importancia del conocimiento de los riesgos y amenazas así como de los instrumentos de acción para mitigarlos.

iii. Experiencia Nacional en Sistemas de Alertas Tempranas –SAT

Los SAT aplican tanto a eventos naturales como a aquellos provocados por la actividad humana y la interacción de ambos factores, con particularidades que permiten su seguimiento y vigilancia. Si bien, este tipo de sistemas inicialmente se enfocaron en la atención de eventos naturales, posteriormente, se han llevado a la práctica como un mecanismo para potenciar esquemas preventivos a fin de evitar, mitigar o minimizar riesgos de violaciones masivas a los derechos humanos de la población.

Uno de los más recientes desarrollos institucionales en el campo de las alertas tempranas en Colombia fue la creación y reglamentación de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT, en el Ministerio del Interior (Decreto 2780 de 2010). Esta instancia se encarga de recomendar al Ministro del Interior y de Justicia “la emisión o no de alertas tempranas y la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, así como la realización del seguimiento a las acciones implementadas por las autoridades, teniendo como insumo los informes de riesgo y notas de seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo, o la información proveniente de cualquier autoridad competente, que advierta la existencia de un eventual riesgo”⁴¹.

Adicionalmente, existen diferentes experiencias en entidades públicas nacionales en las que se vienen desarrollando sistemas de alertas tempranas. Algunas de ellas, incluyendo su alcance, se resumen en la siguiente Tabla.

► **Tabla 11.** Experiencia de SAT en entidades públicas colombianas

DIMENSIONES	AVANCES	RETOS
DEFENSORÍA DEL PUEBLO ⁴²	<ul style="list-style-type: none"> Acopiar, verificar y analizar de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado; advertir a las autoridades con deber de protección para que se coordinen y brinden una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas. Promover políticas y estrategias de prevención de violaciones masivas de los derechos humanos, con el fin de proteger a la población civil y mitigar los daños que sufren las comunidades como consecuencia del conflicto armado. Promover la intervención humanitaria del Estado, la solidaridad social y la generación de espacios y actitudes que favorezcan una solución política del conflicto armado interno. 	<ul style="list-style-type: none"> Producir informes de riesgo focalizado e informes de riesgo de alcance intermedio. Emitir notas de seguimiento. Realizar análisis estructural. Promover un proceso denominado Proyección Social que cuenta con elementos como: procesos sociales y construcción de solidaridades, gestión pública y fortalecimiento institucional, y procesos comunicacionales.
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD ⁴³	<ul style="list-style-type: none"> Definir políticas y estrategias de inspección, vigilancia y control para proteger los derechos de los ciudadanos en materia de salud. Definir y armonizar los sistemas de información disponibles en el Gobierno Nacional con el sistema de información para el ejercicio de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Salud y establecer mecanismos para la recolección, tratamiento y análisis y utilización del mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un Sistema de Indicadores de Alerta Temprana que permita la evaluación del aseguramiento y calidad de la atención.

⁴¹ Artículo 1. Decreto 2780 del 3 de diciembre de 2010.

⁴² Ver: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=110202&_secc=11&ts=2&hs=1102

⁴³ Superintendencia Nacional de Salud. Circular Externa 056 de 2009, pág. 3 y 4.

⁴⁴ Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras del Senado y Cámara, Bogotá, 2013.

► Continuación **Tabla 11.** Experiencia de SAT en entidades públicas colombianas

DIMENSIONES	AVANCES	RETOS
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS ⁴⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Advertir sobre riesgos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que puedan afectar a la población civil. • Impulsar la adopción de acciones de prevención del desplazamiento forzado y demás hechos victimizantes así como de protección de la población civil por parte de las entidades competentes. • Generar respuestas a emergencias humanitarias en escenarios de prevención urgente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar informes de riesgo y las notas de seguimiento emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, con el fin de definir si se emite o no Alerta Temprana al Ministerio del Interior.
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA ⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el riesgo de liquidez, entendido como la contingencia de no poder cumplir de manera plena y oportuna con las obligaciones de pago en las fechas correspondientes, debido a la insuficiencia de recursos líquidos o a la necesidad de asumir costos inusuales de fondeo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promocionar el desarrollo e implementación de un Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL) a las entidades para que les permita identificar, medir, controlar y monitorear eficazmente este riesgo. Dicho sistema deberá permitirles adoptar decisiones oportunas para la adecuada mitigación del riesgo. • Valorar la pertinencia del SARL implementado y del nivel de liquidez de la entidad. Sugiere el proceso a seguir en caso de que cualquiera de los dos no sea el adecuado.
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES ⁴⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Pasar de un enfoque sancionatorio a uno preventivo. • Lograr que el proveedor conozca sus obligaciones y sea consciente de las consecuencias de su incumplimiento. • Combinar herramientas de vigilancia para mejorar la calidad de los servicios. • Hacer seguimiento de términos en procesos de denuncia y sanción. • Hacer inventario y dar atención a los asuntos de conocimiento de los grupos de trabajo de control y vigilancia. • Fortalecer el ministerio para una labor de vigilancia y control más eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar vigilancia preventiva: A través de instrumentos como la matriz de operaciones y sistemas de alertas tempranas. Así como planes de mejora para subsanar fallas. • Efectuar control estratégico: Procesos de investigación más fluidos y con seguimiento permanente, y la valoración de la corrección inmediata y efectiva frente a los respectivos procesos.

iv. Las Alertas Tempranas como instrumento de la función preventiva de la PGN

El desarrollo e implementación de un SAT, entendido como un conjunto de procedimientos e instrumentos ordenados, en el marco de la operación de la función preventiva de la PGN, resulta clave para alimentar los diferentes escenarios que componen el modelo de operación. Ello requiere un esfuerzo relevante de la Entidad, primordialmente, de coordinación de las fuentes, tipo de información y canales de difusión.

Los factores determinantes descritos anteriormente cobran importancia en el logro del diseño y puesta en marcha del SAT como instrumento preventivo. El conocimiento de las amenazas, por ejemplo, puede obtenerse de la experiencia propia de las Delegadas de la PGN, para lo cual habría que formular una línea de base de ese tipo de condiciones; adicionalmente es preciso determinar las fuentes internas y externas a la PGN, y los mecanismos oficiales para la gestión de la información.

Involucrar a los diferentes actores, tanto institucionales como sociales, es otro aspecto que le serviría al SAT no solo para mejorar la información disponible, sino también para legitimarse, lo que debe asegurar el uso de la información para el desarrollo y efectiva implementación de la activación de acciones preventivas. Todo esto debe estar ordenado sistemáticamente e incorporado al interior de los procesos misionales de la PGN, siendo necesario para su sostenibilidad.

El SAT de una función preventiva a cargo de la PGN se define y estructura por componentes de la siguiente manera:

Definición

El Sistema de Alertas Tempranas –SAT– en el marco de la función preventiva de la PGN, es un proceso sistemático que se soporta en la integración de procedimientos e instrumentos de múltiples actores involucrados, cuyo propósito es anticipar la ocurrencia de eventos relacionados con la vulneración de derechos ciudadanos y orientar las acciones preventivas del caso sobre la base de información oportuna y de calidad. Incluye tres componentes:

Componente técnico. Involucra los instrumentos, mecanismos y canales que permitirán ordenar la información recabada de las diferentes fuentes que integran el SAT. Sus actividades estratégicas son:

- Desarrollo y/o ajuste de los instrumentos técnicos requeridos para la captura de información de riesgos.
- Implementación de procesos de transferencia de conocimientos y generación de capacidades dirigido a los diferentes actores involucrados.
- Generación de información cualitativa que incluya medios de verificación y análisis según nivel de avance hallado.

Componente institucional. Incluye los aspectos relacionados con la configuración del SAT según los actores involucrados y sus roles. Por tanto, requiere de la definición de acuerdos institucionales que van más allá de la entrega de la información y que se fijan en el ámbito de la operación. Sus actividades estratégicas incluyen:

- Desarrollo del arreglo funcional del SAT donde se definan los roles (administrador-usuarios), alcance y responsabilidad de los actores involucrados, y escenarios y mecanismos de trabajo.
- Construcción de acuerdos institucionales (procesos y/o procedimientos) para el funcionamiento del sistema.

Componente tecnológico. Trata la integración de las diferentes plataformas de sistemas e instrumentos de información fuentes del SAT. Uno de los principios que se debe promover desde este componente, es la interoperabilidad de las diferentes plataformas que lo integren. Entre sus actividades estratégicas se cuentan:

- Validación del funcionamiento adecuado, desde la perspectiva tecnológica, de las plataformas o aplicativos que sustentan los instrumentos o fuentes de información que alimentarán al SAT.
- Desarrollo de procedimientos tecnológicos con el propósito de integrar, hasta donde sea posible, las plataformas o aplicativos tecnológicos buscando la interoperabilidad de los múltiples repositorios de información.

⁴⁵ Ver: www.superfinanciera.gov.co.

⁴⁶ Ver: <http://www.mintic.gov.co/index.php/mn-sabia/72-sabia-20110614>

Lo anterior solo es posible sobre la base de una adecuada gestión de la información, centrada en el manejo de los riesgos, la participación activa de los diferentes actores involucrados, y el compromiso institucional de las entidades o dependencias con funciones preventivas.

5.5. Estudios y análisis

El fortalecimiento de la capacidad anticipatoria de la PGN implica el cumplimiento gradual de un conjunto de condiciones básicas que permitan consolidar internamente procesos y prácticas estandarizadas de análisis y generación de información estratégica (inteligencia preventiva), así como la oferta de nuevos productos institucionales que amplíen la oferta institucional de la PGN a la ciudadanía y a la sociedad en general derivada de su gestión preventiva.

Complementariamente al Sistema de Alertas Tempranas, antes mencionado, la gestión preventiva de la PGN debe apoyarse en un Centro de Inteligencia Preventiva cuya finalidad debe ser la de gestionar las capacidades de la Institución para recopilar y analizar información que permita un monitoreo permanentemente y sistemático de aquellos eventos, situaciones y problemas que acontecen en el entorno de derechos y que permita anticipar riesgos que generen condiciones que favorezcan o faciliten la materialización de actos de vulneración de los derechos⁴⁷.

A partir de la gestión preventiva en el seno del Centro de Inteligencia Preventiva –CIP–, se generará información clave para que el Comité Preventivo Nacional como máxima instancia de focalización de la gestión preventiva, seleccione acciones y estrategias orientadas a incrementar los niveles de efectividad, eficacia y eficiencia del SIP (Sistema Integral de Prevención), fortalecer las capacidades internas e interinstitucionales de gestión para planear, organizar y controlar la función preventiva y mejorar su gestión⁴⁸. Asimismo, el CIP proveerá información especializada que oriente a los distintos niveles y dependencias de la Administración, según su especialidad en la toma de decisiones, asociada a la gestión preventiva, y apoyará los procesos de rendición de cuentas que se surtan ante instancias internas (v.gr. Comité Preventivo Nacional) y externas en torno a la gestión preventiva de la PGN.

El Centro de Inteligencia Preventiva podría jugar un rol fundamental en la conceptualización de los instrumentos (v.gr. inventarios, tableros de control, mapas de riesgo, etc.) que adopte la Entidad para vigilar y hacer seguimiento sistemático y permanente al estado de los derechos y al entorno en que se desarrollan, de modo que se planee estratégicamente la intervención de la PGN en el escenario de la anticipación y se maximice el impacto positivo sobre la garantía de los derechos.

La planeación de las intervenciones, en el escenario anticipatorio, contempla por ejemplo la selección de áreas geográficas específicas, grupos poblacionales objetivo, derechos en riesgo, o materias específicas, entre otros elementos para orientar la función (v.gr. políticas públicas, etc.) las cuales, dada su relevancia en el proceso de preservación de los derechos, requieren especial atención.

La generación de conocimiento de carácter anticipatorio por parte de la PGN, materializado en el análisis y productos derivados de la gestión preventiva –incluida la producida en el seno del Centro de Inteligencia Preventiva, requiere divulgarse a nivel interno y externo y transformarse en contenidos de fácil acceso y difusión que apoyen y orienten de manera sistemática los procesos de toma de decisiones en el nivel estratégico⁴⁹ y operativo de la gestión (v.gr. operadores preventivos y demás dependencias funcionales que participan en el ciclo de la función (planeación, seguimiento y evaluación, entre otras).

La creación y puesta en funcionamiento de un Centro de Inteligencia Preventiva es una iniciativa útil para avanzar en términos concretos en la asimilación, apropiación y posicionamiento de la función preventiva, tanto a nivel interno como externo. Para ello se propone que dicha iniciativa se incorpore en los procesos de planeación de la Entidad y se formule como un proyecto de inversión plurianual bajo la metodología de marco lógico que permita identificar sus elementos esenciales, propósitos y requerimientos, –incluidos los relativos a recurso humano y presupuestales, entre otros.

⁴⁷ Consultoría para el diagnóstico y diseño del modelo de gestión preventivo de la Procuraduría General de la Nación. Asociación Marqués – SpheraConsulting. Anexo 3. Estructura Organizacional y Procesos de la gestión preventiva. Noviembre de 2012. pág. 71.

⁴⁸ Idem.


⁴⁹ El conocimiento anticipatorio generado puede orientar decisiones clave en cabeza del Procurador General como por ejemplo las relativas a la definición de políticas generales y criterios orientadores de actuación de la Defensoría del Pueblo en la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos. (Decreto 262 de 2000, artículo 7º numeral 3).

6

Referencias Bibliográficas

1. Asociación Marqués y Uriza – SpheraConsulting (2012). Consultoría para el Diagnóstico y Diseño del Modelo de Gestión Preventivo de la Procuraduría General de la Nación a nivel central y territorial. Noviembre de 2012.
2. Banco Interamericano de Desarrollo (2011). Procuraduría General de la Nación. Sistema Integral de Prevención – La función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación.
3. CEPAL (2004). Boletín del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
4. CONPES 3649 del 15 de marzo de 2010.
5. CONPES 3686 de 19 de octubre de 2010.
6. Constitución Política Colombiana 1991.
7. Corte Constitucional. Sentencia C-743/1998.
8. Díaz Arenas, Pedro A. La Constitución Política Colombiana (1991), Bogotá, Temis, 1993, pág. 494.
9. Decreto Ley 2150 de 1995.
10. Decreto 262 de 2000.
11. Decreto 4669 de 2005.
12. Decreto 2780 de 2010.
13. Decreto 2246 de 2011.
14. Decreto Ley 019 de 2012.
15. Decreto 2641 de 2012.
16. El Defensor del Pueblo Europeo. (2011) ¿Problemas con la UE? ¿Quién puede ayudarle? Unión Europea.
17. Gaceta Constitucional 109. (1991) Bogotá, Imprenta Nacional.
18. Henao Hidrón, Javier. (2008) Administración Pública Económica. L Vieco e Hijos Ltda. Tercera Edición. Medellín.
19. ICONTEC (2009) Norma Técnica de la Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009).
20. IDEAM. (2012) Guía de Orientación Ciudadana.
21. Ley 57 de 1985.
22. Ley 24 de 1992.

23. Ley 190 de 1995.
24. Ley 2150 de 1995.
25. Ley 361 de 1997.
26. Ley 489 de 1998.
27. Ley 594 de 2000.
28. Ley 962 de 2005.
29. Ley 1171 de 2007.
30. Ley 1437 de 2011.
31. Ley 1450 de 2011.
32. Ley 1474 de 2011.
33. Ley 618 de 2013.
34. Meny Yves y Jean-Claude Thoening (1992), Las políticas públicas, Editorial Ariel, Barcelona.
35. Procuraduría General de la Nación. (2008) Programa de Modernización: Resultados y Lecciones Aprendidas. Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre de 2008.
36. Procuraduría General de la Nación. (2011) Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Procuraduría General de la Nación. Primera edición, agosto de 2011.
37. Procuraduría General de la Nación. (2012) Guía de Control a la Contratación. Bogotá, Colombia.
38. Procuraduría General de la Nación. (2012) Cartilla: La Prevención: Propósito de Todos. Hagamos de la Prevención una Mejor Opción. Consultoría para el Diagnóstico y Diseño del Modelo de Gestión Preventivo de la Procuraduría General de la Nación. Preparado por Asociación Marques y Uriza – SpheraConsulting. Bogotá, Colombia.
39. Quintero, Gustavo Arnulfo y otros (2011) Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Procuraduría General de la Nación, Serie de Documentos para el Fortalecimiento Integral de Prevención, No. 2.
40. Sáchica, Luis Carlos. (1992). Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Temis. Bogotá, Colombia.
41. Sandoval Terán, Arely. (2007) Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales -Documento Base sobre el estado de la discusión a nivel mundial-. Ciudad de México.
42. Superintendencia Nacional de Salud. (2009) Circular Externa 056 de 2009.
43. UNESCO (2011) Manual de Sistemas de Alerta Temprana. Unesco, Comisión europea y gobierno de Panamá.
44. Universidad Externado de Colombia (2004). MireilleDelmas – Marty Les Relative et L'Universel. Editions du Seuil Paris octubre 2004. Rodolfo Arango Constitución y Democracia. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho No. 33.
45. Universidad de los Andes.(2011) Departamento de Ingeniería Industrial. Hernández María Carolina. Desarrollo de un Modelo para Mejorar la Calidad de la Información en el Módulo Preventivo del Sistema de Información Misional de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá, Colombia.
46. Universidad de Maastricht (2000) Directrices de Maastricht, por invitación de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), del Urban Morgan Institute on Human Rights (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos) y del Centro pro Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Publicado en el Documento E/C.12/2000/13, de 2 de octubre de 2000.



Este ejemplar se terminó de imprimir en el mes de enero de 2014. Los textos fueron compuestos en sistema digital, con el programa Adobe InDesign CS5.5, en fuentes de la Familia Xerox Sans. Se imprimió por sistema Offset, sobre el papel bond de 70 g y carátula en papel esmaltado de 250 g. En los talleres de Zetta Comunicadores S.A., Bogotá, D.C. - Colombia.

Diagramación y Diseño: Nidían Fabiola Molano Gómez
Zetta Comunicadores S.A., www.zetta.com

Corrección ortográfica: Noé Matiz Martínez

Impreso en Colombia - Printed in Colombia



Procuraduría General de la Nación
Carrera 5 No. 15-80
Bogotá, D.C. - Colombia
PBX: (1) 5878750