

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

Instrumentalización.

Versión final sin aprobación - Taller Ideas Diseños





ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO
Viceprocuradora General de la Nación

MARÍA LORENA CUÉLLAR CRUZ
Secretaria General

Procuradores Delegados

FANNY MARÍA GONZÁLEZ VELASCO
Vigilancia Preventiva de la Función Pública

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

DIANA MARGARITA OJEDA
Trabajo y la Seguridad Social

TATIANA LONDOÑO CAMARGO
Derechos Humanos y Asuntos Étnicos
GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES
Asuntos Civiles

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ
Descentralización y Entidades Territoriales

OSCAR DARIO AMAYA NAVAS
Asuntos Ambientales y Agrarios

GERMAN DANIEL ROBLES ESPINOSA
Restitución de Tierras

JAIME ÁLVAREZ GALVIS
Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado

PROCURADURÍAS REGIONALES
PROCURADURÍAS PROVINCIALES
PROCURADURÍAS DISTRITALES

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

CARLOS FELIPE GAMBOA GAMBOA
Gerente Unidad Ejecutora Programa PGN-BID

ISBN 978-958-58257-4-1
Edición 2013

Autores

Economía Urbana Ltda. a partir de desarrollos conceptuales de la Asociación Marqués y Uriza -Sphera Consulting (2012) y PGN.

Supervisor PGN

Diana Marcela Bravo Aguilera
Marlén Escudero Torres
Fernando José González Sierra
Yehidy Ambrosio Pineda

Con el apoyo del Grupo Apoyo Técnico del SIP

NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LA FUNCIÓN
PREVENTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL
DE LA NACIÓN - INSTRUMENTALIZACIÓN

Procuraduría General de la Nación

Cra.5 No. 15 - 80
Bogotá, D.C. - Colombia
PBX:(1) 5878750

Diseño y Diagramación Taller de Ideas & Diseños

Impreso en Taller de Ideas & Diseños,
Bogotá, D.C Colombia.

ESTIMADO LECTOR (A)

La Procuraduría General de la Nación (PGN) avanza en el fortalecimiento de su función de control preventivo como fórmula para promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a través de iniciativas que incluyen, entre otras, la implementación de un nuevo modelo para hacer de la prevención la mejor opción.

El proceso de conceptualización e instrumentalización de dicho modelo preventivo hace parte de un esfuerzo conjunto de mediano y largo plazo que involucra a todas las dependencias de la PGN; por lo mismo, su implementación demandará un proceso de cambio institucional que necesariamente requerirá del desarrollo de capacidades, la adopción de nuevos instrumentos y tecnologías, además de pedagogía y comunicación interna y externa.

Esta cartilla tiene como propósito introducir al lector en los aspectos conceptuales e instrumentales básicos del nuevo modelo a fin de facilitar su comprensión y poner a disposición de los funcionarios y la ciudadanía en general sus elementos esenciales, propósitos y supuestos de operación.

En adición a este documento, el personal interesado podrá consultar otros instrumentos pedagógicos disponibles en formatos impresos y audiovisuales cuyo propósito es facilitar la profundización en los conceptos aquí contenidos y afianzar su conocimiento teórico y práctico.

Esta cartilla constituye, por tanto, un valioso punto de partida para que usted se aproxime, involucre y apropie del nuevo modelo de la función preventiva y se convierta desde ya en un partícipe activo del proceso de gestión del cambio que implica su implementación.

LA PREVENCIÓN PROPÓSITO DE TODOS

Alejandro Ordoñez Maldonado
Procurador General de la Nación

AGRADECIMIENTOS

Esta cartilla, y demás desarrollos de la función preventiva, no hubieran sido posibles sin la participación de los cientos de colaboradores de la Procuraduría General de la Nación quienes brindaron de manera generosa y voluntaria su tiempo y aportes en los talleres y ejercicios de discusión y validación interna de conceptualización e instrumentación del nuevo modelo de la función preventiva, con el propósito de convertir a la prevención en la mejor opción de la gestión institucional.

Tabla de Contenido

1. La prevención, un cambio de paradigma.....	6
2. La función preventiva integral.....	8
3. El sistema integral de prevención.....	11
4. La función preventiva de la PGN.....	13
5. El nuevo modelo de la función preventiva.....	15
5.1. Lineamientos básicos.....	17
5.2. Escenarios.....	25
5.3. Tipos de actuación.....	29
5.4. Rutas de la prevención.....	32
5.5. Relación de actividades preventivas.....	40
6. Determinantes para la gestión del modelo.....	44
Anexos.....	49
Glosario.....	61

1. La prevención, un cambio de paradigma

La Procuraduría General de la Nación (PGN) avanza hacia la consolidación de un modelo de control preventivo que impacte positivamente las condiciones y capacidades del Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos de todas las personas, sin distingos ni exclusiones.

La definición e implementación de una función de control preventivo operante y efectiva implica un cambio de paradigma que, en la práctica, supone la introducción de nuevos instrumentos así como de ajustes en la forma tradicional de concebir el control y de asumir el quehacer institucional.

Debido a la profundidad y alcance sistémico de la función preventiva dentro del nuevo enfoque de control de la PGN y la administración pública en su conjunto, la plena institucionalización de este proceso será de mediano y largo plazo.



La creación del Sistema Integral de Prevención, SIP, la documentación y adopción formal de procesos y procedimientos internos para el ejercicio de la prevención así como la puesta en marcha de iniciativas concretas como el índice de Gobierno Abierto –IGA- y el Integra son pruebas de que el proceso de cambio ha comenzado y que empieza a impactar positivamente en el fortalecimiento de las capacidades de la PGN y en el cumplimiento de su misión constitucional como órgano de control autónomo, responsable de proteger los derechos ciudadanos y promover su garantía.

Esta cartilla didáctica es parte fundamental de los instrumentos de gestión del cambio requerido y de una estrategia integral que promueve la cultura y la práctica de la prevención en la entidad y la administración pública.

**PROCURADURIA GENERAL
DE LA NACIÓN**

2. La función preventiva integral

La PGN como órgano autónomo de control del Estado colombiano ejerce sus atribuciones constitucionales a partir de un conjunto de funciones misionales: disciplinaria, de intervención, conciliación y preventiva.

La existencia de un propósito preventivo es un elemento común inherente a todas las funciones misionales de la PGN, conforme a su naturaleza.

En el caso de la función disciplinaria, su finalidad preventiva radica en el carácter disuasivo de la sanción ya que, además de castigar la comisión de faltas por parte de los funcionarios públicos o de particulares que cumplen funciones públicas, busca generar cambios de comportamiento y conducta acordes con los atributos de eficiencia, calidad, y probidad que deben regir la provisión de bienes y servicios del Estado tendientes a garantizar la satisfacción y respeto de los derechos ciudadanos.



Por su parte, la finalidad preventiva de la función de intervención apunta a garantizar el respeto de la legalidad y la garantía de los derechos procesales, al tiempo que para la función de conciliación el propósito preventivo se materializa interviniendo en la solución de conflictos jurídicos y pugnas por la garantía y respeto de derechos de diverso orden y, adicionalmente, al contribuir, en caso de ser efectiva, a la descongestión de la administración de justicia.

A fin de cumplir con su misión institucional, la PGN adelanta su gestión en el marco de un modelo de operación por procesos de distinto tipo, según su naturaleza (v. gr estratégicos, misionales y de apoyo).

Como se observa en la gráfica No. 1, en la práctica, la función preventiva integral implica la articulación de una multiplicidad de procesos institucionales que, en conjunto, contribuyen al ejercicio de la prevención.

La existencia de un propósito preventivo es un elemento común inherente a todas las funciones misionales de la PGN.



● Gráfica No. 1. La función preventiva integral en el Sistema de Gestión de Calidad de la PGN.

Las dependencias de la PGN, a nivel nacional y territorial, operan sus procesos bajo los estándares del sistema de gestión de calidad y, en esa medida, se espera que como resultado dichos procesos se materialicen en un conjunto de productos y servicios que constituyen la oferta institucional con la que la PGN concreta su aporte en la creación de valor público a partir del ejercicio de la prevención.

“La función preventiva integral de la PGN permite que la entidad, en ejercicio de todas sus funciones misionales, genere elementos que apoyen e impulsen a nivel institucional la cultura de la prevención.”

3. El sistema integral de prevención



Desde 2008 la PGN creó el Sistema Integral de Prevención, SIP, como mecanismo para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva¹.

Según la definición de la norma técnica de calidad aplicable a la gestión pública en Colombia, un sistema es un conjunto de elementos mutuamente relacionados que interactúan a fin de lograr un propósito².

Así, el SIP – conformado inicialmente por todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación con competencias preventivas, se constituye en un marco institucional integrador de los distintos componentes de la gestión de la PGN dirigidos a hacer operativa la función preventiva y a lograr sus objetivos.

Con el propósito de fortalecer la función preventiva, la PGN ha identificado la necesidad de robustecer el actual SIP mediante la incorporación de nuevos elementos (v.gr. normas, lineamientos, principios, mecanismos y herramientas organizacionales) dirigidos a ordenar y optimizar internamente el ejercicio de la función, según se presenta en la siguiente gráfica.

1. El artículo 1° de la Resolución PGN 490 de 2008, dispuso la creación e integración del Sistema Integral de Prevención, así: "Créase el Sistema Integral de Prevención-SIP, conformado por todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación con competencias preventivas, como un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución, evaluación de la función preventiva integral de la institución". 2. Norma Técnica de la Calidad en la Gestión Pública (NTCGP1000:2009), numeral 3.52.



● Gráfica No 2. Diagrama conceptual del Sistema Integral de Prevención.

Como se observa, los elementos que integran el SIP están llamados a funcionar coordinada e integralmente de modo que el operador preventivo cuente con las condiciones e instrumentos necesarios para el ejercicio de la función preventiva. Así, las normas definen las reglas del juego bajo las cuales opera la función en la PGN, en tanto que los lineamientos y principios establecen las directrices y orientaciones específicas para el ejercicio de la misma.

Por su parte, los sistemas de información sirven como instrumento para apoyar la gestión preventiva incluyendo la medición y reporte de datos, que serán liderados por las distintas dependencias e instancias existentes, en el marco de sus competencias y conforme a los mecanismos y herramientas adoptadas institucionalmente.

4. La función preventiva de la PGN



Bajo el nuevo modelo, 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.

Por tal razón la PGN ha venido consolidando un enfoque y orientación que identifica la prevención como la mejor opción para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales como órgano de control autónomo.

El compromiso de la entidad con este enfoque se evidencia a lo largo del tiempo a través de distintas iniciativas que incluyen, entre otras: la expedición del Decreto 262 de 2000³ y el reconocimiento explícito de la función preventiva y de control de gestión en el compendio funcional de la PGN; la creación del Sistema Integral de Prevención SIP y el desarrollo de un marco conceptual y operativo para el ejercicio de la prevención; así como la puesta en marcha de acciones de modernización de la entidad

3. Por el cual se modifican la estructura, la organización, y el régimen de competencias y de carrera de la PGN, así como del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

en torno a la función como el Proyecto de Fortalecimiento de la Función Preventiva, con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo – BID. En conjunto, estos avances han permitido a la PGN acumular una valiosa experiencia institucional en materia de prevención.

A pesar de los logros institucionales alcanzados en este frente, la entidad identificó un conjunto de oportunidades de mejora respecto a la conceptualización e instrumentalización de la función, tendientes a fortalecer su efectividad. Como consecuencia, desde 2012 la PGN inició un proceso de revisión conceptual e instrumental a partir del cual se ha configurado un nuevo modelo de la función preventiva, basado en un enfoque de derechos. Este modelo privilegia el carácter anticipatorio de la función en contraposición a la operación de índole reactiva, que hasta el momento ha caracterizado su gestión.

Bajo el nuevo modelo⁴, la PGN despliega una función preventiva de tipo objetivo que le permite detectar, advertir y alertar tempranamente sobre riesgos en la gestión pública, fallas estructurales, prácticas inadecuadas reiteradas en la administración pública que puedan significar la vulneración o el desconocimiento de derechos individuales o colectivos. Dicha detección da lugar a la ejecución de acciones concretas tendientes a evitar la afectación de los derechos, a mitigar los daños causados, a restituir derechos conculcados, o a orientar al público acerca de la protección, ejercicio y goce efectivo de sus derechos.

4. Desarrollado instrumentalmente en este documento y conceptualizado por la PGN a partir de un trabajo realizado por la Asociación Marqués y Uriza-Sphera Consulting (2012).

5. El nuevo modelo de la función preventiva



El modelo operativo de la función preventiva recoge un conjunto de elementos que incluyen lineamientos, escenarios y tipos de actuación⁵, para los cuales se definen acciones, temporalidades, roles y procedimientos de activación⁶.

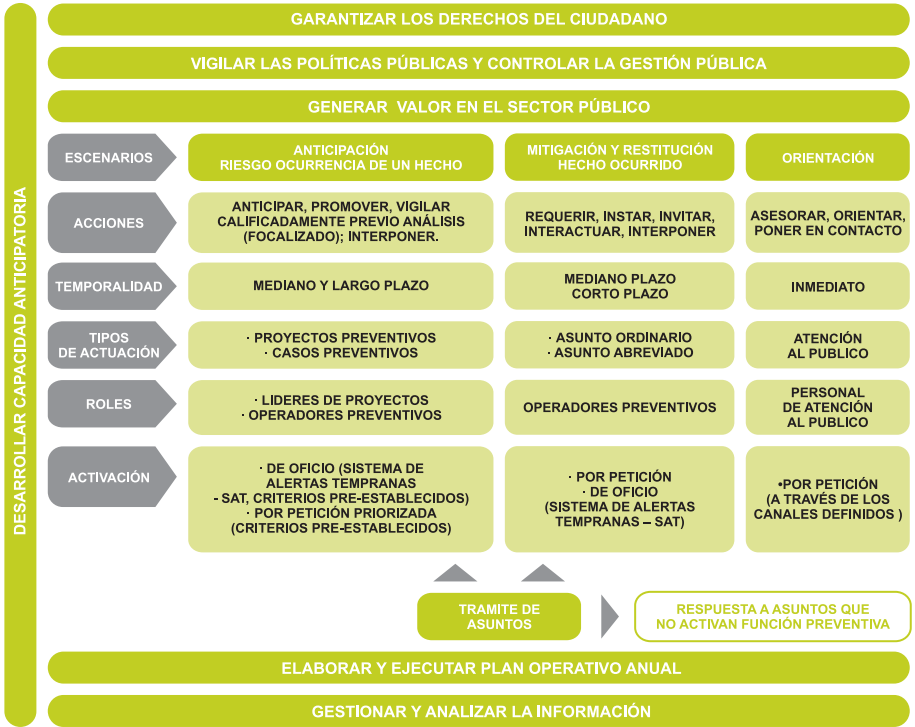
Todos estos elementos, juntos, apuntan a hacer funcional el modelo.

Para su operación, en el marco del Sistema de Gestión de Calidad de la PGN, se definió un “proceso preventivo” y tres procedimientos correspondientes a igual número de escenarios del modelo: **anticipación, mitigación y/o restitución y orientación.**

Los elementos constitutivos del modelo se ilustran en la gráfica 3.

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

6. Si bien la PGN recibe y tramita peticiones que, por su naturaleza, no activan la función preventiva tales casos quedarán registrados en los sistemas de información institucionales y servirán como insumo para que, eventualmente, la PGN - como resultado del análisis de esta información - active de oficio la función preventiva.



● Gráfica No 3. Modelo operativo de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

5.1. Lineamientos básicos



El nuevo modelo de la función preventiva de la PGN está concebido conceptual y operativamente bajo un enfoque de derechos en el que las personas en un Estado social de derecho, como el colombiano, constituyen el centro de las preocupaciones de la administración pública, sin distingo o exclusión alguna.

En la medida en que la garantía y la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución Política constituyen en sí mismos una finalidad del Estado, corresponde a la PGN, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, velar por su protección y promover su garantía y goce efectivo.

Cinco (5) lineamientos básicos definen los pilares del nuevo modelo: **i) focalización en la garantía de los derechos, ii) sólida capacidad anticipatoria, iii) énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, iv) generación de valor en el sector público, y v) gestión y análisis de la información.**

Estos lineamientos sustentan y orientan el ejercicio de la función preventiva tal como se ilustra en la gráfica y se describe a continuación:



● Gráfica No 4. Lineamientos básicos del nuevo enfoque de la función preventiva.

Cinco (5) lineamientos sustentan y orientan el ejercicio de la función preventiva

- **Focalización en la 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 satisfacción efectiva de los derechos consagrados en la Constitución Política mediante la advertencia de hechos cuya ocurrencia pueda afectar su garantía, influenciará y movilizará a los responsables para que actúen anticipadamente frente a los riesgos de afectación de tales derechos.”

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, tan solo pueden ejercer influencia indirecta mediante el ejercicio de control preventivo, entre otros instrumentos, sobre los responsables directos de su ejecución (servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas).

La garantía de los derechos que orienta la función preventiva de la PGN exige la materialización de las disposiciones normativas en torno a éstos en la gestión de las instituciones públicas.

Demanda, así mismo, su especificación en indicadores que permitan medir, monitorear y evaluar la efectividad en el cumplimiento de las funciones públicas encaminadas a satisfacer los diferentes tipos de derechos de individuos o grupos poblacionales como niños, mujeres, víctimas, etc.

- **Sólida capacidad anticipatoria:** Bajo el nuevo modelo preventivo, la PGN buscará anticiparse, es decir, actuar antes de la ocurrencia de un hecho o prevenir las consecuencias negativas que pueden derivarse de un fenómeno que no es posible prevenir del todo o que su control no está en manos de las entidades responsables (v.gr. desastres naturales o hechos violentos).

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 y de las herramientas disponibles para su manejo, así como de los ámbitos (naturales, sociales, geográficos, etc.) que pueden incidir en el desencadenamiento de un fenómeno o en la ocurrencia de un hecho que se busca prevenir.

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 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 el escenario de control preventivo más efectivo para la realización y garantía de los derechos.

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.

(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.

Así mismo, 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.

En adición, la función preventiva de la PGN contribuirá a que la información sobre el cumplimiento de funciones públicas encaminadas a proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos esté disponible al público oportunamente, cumpla los estándares de contenido y calidad requeridos, y a que las entidades públicas o privadas que ejercen funciones públicas apliquen la normatividad pertinente y provean los bienes y servicios asociados a la protección y satisfacción de derechos ciudadanos en un marco de efectividad, eficiencia, probidad, y transparencia.

- **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 PGN⁷.

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.

7. Esto coincide con la Visión Colombia II Centenario: "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". Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia II Centenario. Avanzar hacia una sociedad mejor informada. P.2.

En tal sentido, bajo el nuevo modelo, la información no sólo es el principal insumo de la función preventiva de la PGN – de la cual dependerá la posibilidad de que la entidad consolide, en la práctica, su capacidad para identificar y valorar riesgos, sino también el principal producto del ejercicio de la prevención.

Sólo a partir de información oportuna y confiable será posible desencadenar acciones de mejoramiento en el actuar del Estado.

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 otros sistemas gubernamentales permitirá ampliar el universo de información relevante para el desarrollo de una función preventiva operante y efectiva.

5.2. Escenarios



Los escenarios son los ámbitos de gestión de la función preventiva y sirven como referencia para que el operador preventivo determine el objetivo a lograr con su actuación (v.gr. anticipar, mitigar y/o restituir u orientar) y seleccione el tipo de actuación idóneo para materializarlo, según el caso específico.

A partir de los escenarios el modelo ofrece un menú de opciones que el operador preventivo activará de oficio, o a petición de un sujeto de derechos⁸, según corresponda.

En el escenario de **anticipación**, el operador preventivo buscará actuar con antelación frente a la ocurrencia de hechos que impliquen la vulneración de derechos o amenacen el adecuado ejercicio de la gestión pública tendiente a su garantía.

Para cumplir este propósito, el modelo prevé la configuración y operación de un Sistema de Alertas Tempranas –SAT, esto es, un conjunto de procedimientos e instrumentos a través de los cuales se monitorearán las amenazas y eventos adversos de carácter previsible. En el marco del SAT se recolectará y procesará información a partir de la cual se elaborarán pronósticos y

8. Incluye ciudadanos y extranjeros.

predicciones sobre la materialización de potenciales riesgos, la ocurrencia de eventos, y sus posibles efectos⁹.

Los impactos derivados de las actuaciones desarrolladas bajo este escenario serán de mediano y largo plazo.

ANTICIPACIÓN

El escenario de anticipación es el ámbito de la gestión preventiva en el que, de oficio y como resultado de la información arrojada por el Sistema de Alertas Tempranas -SAT o mediante petición priorizada, se identifica el déficit de satisfacción de derechos y el riesgo de vulneración de los mismos en la gestión pública, en términos de una población o grupo poblacional determinado.

● Definición del escenario de anticipación.

Dado que ya se ha vulnerado un derecho, bajo el escenario de **mitigación y/o restitución**, el operador preventivo buscará su restablecimiento o la mitigación de los efectos negativos derivados de la ocurrencia de hechos que ya implicaron la lesión o desconocimiento de un derecho sobre un individuo o grupo poblacional.

9. Manual de Sistemas de Alerta Temprana. Unesco - Comisión Europea, 2011, pág. 10.

En este caso, los efectos de las actuaciones desarrolladas, serán de corto o mediano plazo.

MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN

El escenario de mitigación y/o restitución es el ámbito de la gestión preventiva en el que, de oficio o a petición del interesado, la PGN conoce de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho. Frente a lo ocurrido, la PGN actúa preventivamente a fin de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos sobre los afectados, impedir la reiteración de la ocurrencia del hecho, mitigar los efectos del mismo y/o restituir el derecho conculcado.

● Definición del escenario de mitigación y/o restitución.

Por su parte, en el escenario de **orientación**, el operador preventivo se enfoca en resolver las inquietudes del público que acude ante la PGN - bien sea personalmente o mediante otros canales de atención dispuestos por la entidad (ej. electrónicos o telefónicos) en busca de orientación para obtener información relacionada con la protección y ejercicio de sus derechos.

ORIENTACIÓN

El escenario de orientación es el ámbito de la gestión preventiva en el que el público acude a la PGN de forma personal, o por otros canales de atención dispuestos por la entidad, en búsqueda de orientación para el goce efectivo de sus derechos ante entidades públicas o particulares que ejercen funciones públicas y quienes actúan como garantes de derechos.

● Definición del escenario de orientación.

La actuación bajo este escenario tiene un carácter inmediato.

Es importante señalar que los escenarios son dinámicos y pueden ser o no secuenciales; no se excluyen mutuamente y operan de manera diferenciada pero coordinada.

Recuerda: el modelo de la función preventiva prevé tres escenarios en el marco de los cuales el operador preventivo desarrollará su gestión.

5.3. Tipos de actuación



Los escenarios como ámbitos de la gestión preventiva operan, en la práctica, a través de distintos tipos de actuación que son gestionados por los operadores preventivos para cada caso concreto, y a elección propia, en consonancia con los lineamientos del modelo, el tiempo de respuesta y el alcance y propósito de cada tipo de actuación.

Los tipos de actuación que prevé el modelo se agrupan en torno a cada uno de los escenarios así:

Escenario anticipatorio:

Proyecto preventivo

Este tipo de actuación busca anticipar el riesgo de ocurrencia de hechos que impliquen la vulneración de derechos que puedan afectar aquellos de una población o un grupo poblacional y la materialización de riesgos que puedan afectar su garantía, identificados 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.

La estructuración de proyectos preventivos se efectuará con base en la metodología del marco lógico desarrollada en la teoría de proyectos. Deberán incluirse en el Plan Operativo de la Prevención de la PGN.

Caso preventivo

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.

Escenario de mitigación y/o restitución:

Asunto ordinario

Tipo de actuación orientada a restablecer derechos o a mitigar y/o resarcir los efectos negativos generados sobre un individuo o grupo poblacional como resultado de la ocurrencia de hechos que implicaron la vulneración o desconocimiento de uno o varios derechos.

Asunto Abreviado

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.

Escenario de Orientación:

Atención al público

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 o particulares que ejercen funciones públicas, responsables de garantizarlos.

Bajo el nuevo modelo, el operador preventivo aborda el ejercicio de la función preventiva de manera estandarizada a través de los distintos tipos de actuación y conforme al proceso, procedimientos y formatos que la PGN formalmente documente y adopte en su Sistema de Gestión de Calidad – SGC.

5.4. Rutas de la prevención

En el nuevo modelo preventivo de la PGN, los distintos escenarios y tipos de actuación operan mediante rutas específicas e independientes entre sí, cuyo punto de encuentro son los sistemas de información institucionales.

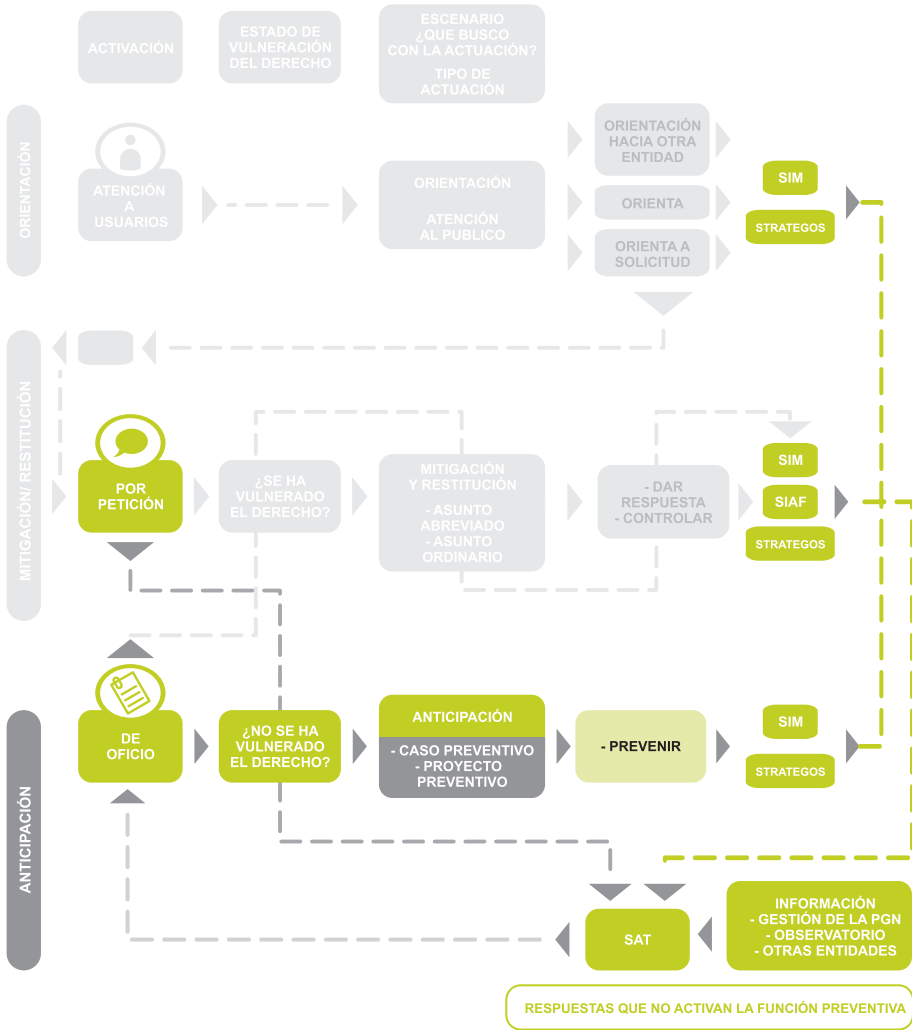
Éstos, según, su naturaleza y propósito, administran la información generada en desarrollo de los distintos tipos de actuación y permiten garantizar la trazabilidad de la gestión adelantada por los operadores preventivos en cada caso concreto.

En el escenario anticipatorio, la función preventiva se activa de oficio, producto de la información recabada a través del Sistema de Alertas Tempranas – SAT, o como resultado de peticiones priorizadas por criterios preestablecidos por la PGN¹⁰.

Bajo este escenario, el objetivo de la actuación que el operador preventivo desencadena es la prevención pura, por medio de la formulación de proyectos preventivos o casos preventivos. **(Ver gráfica No 5.)**



10. Ejemplos de criterios de priorización se señalan en el artículo 4° de la Resolución PGN 456 de 2010. Como ejemplo, entre los criterios de referencia para la iniciación de una actuación preventiva en relación con la contratación pública, se incluyen: (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.



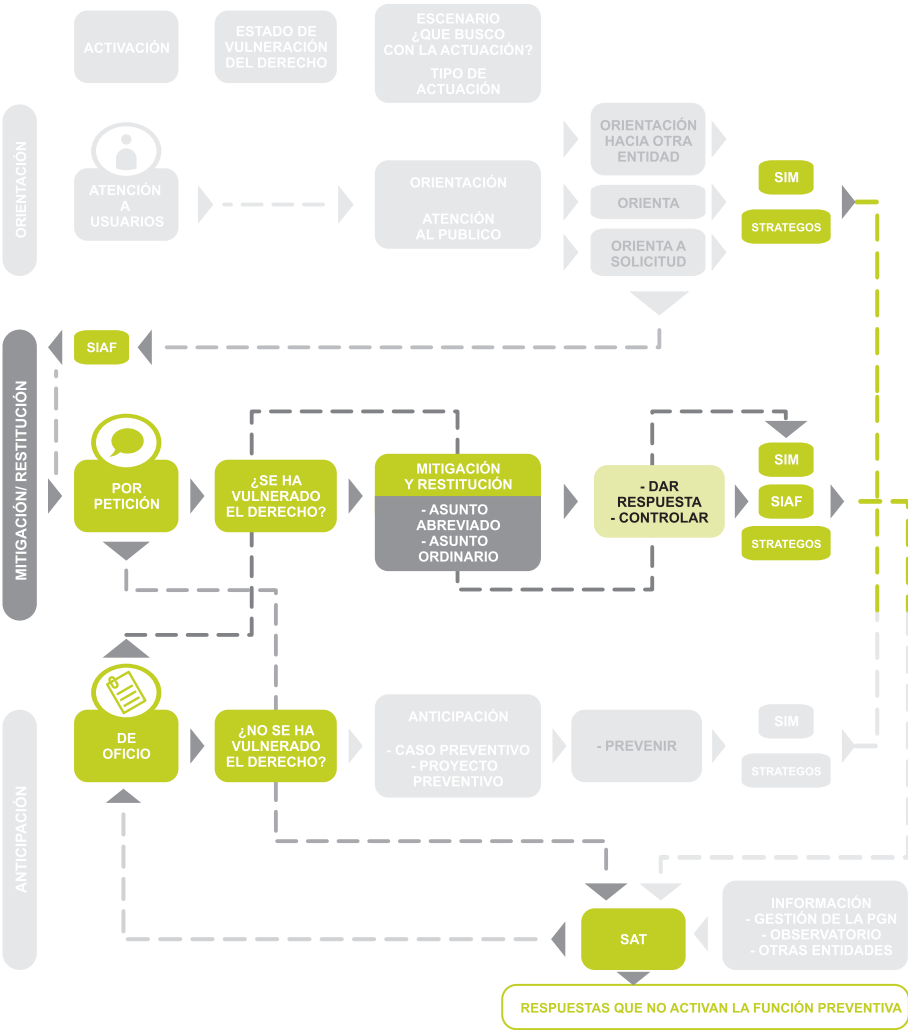
Versión final sin aprobación - Taller Ideas Diseños

● Gráfica No.5. Ruta preventiva para el escenario de anticipación.


El escenario de mitigación y/o restitución se activa a petición del interesado o de oficio, producto de la información recabada a través del Sistema de Alertas Tempranas –SAT.

Bajo este escenario, y dado que un derecho ya ha sido vulnerado, el objetivo de la actuación del operador preventivo consiste en mitigar el daño causado o restituir el derecho vulnerado utilizando alguno de los dos tipos de actuación: asunto abreviado o asunto ordinario. **(Ver gráfica No 6.)**

Cada una de las rutas de la función preventiva ofrece una alternativa efectiva para la garantía de los derechos.

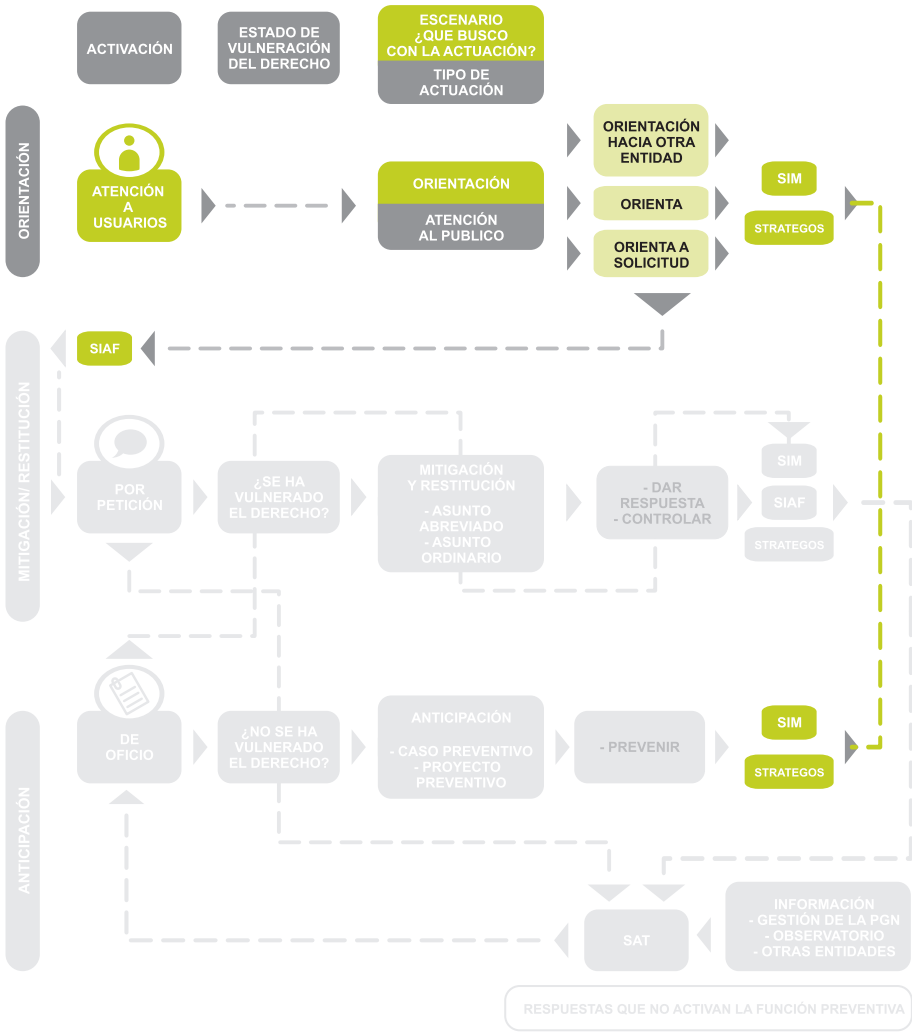


● Gráfica No.6. Ruta preventiva para el escenario de mitigación y/o restitución.



En el escenario de orientación la activación tiene lugar cuando el público interesado acude a la PGN personalmente o a través de los distintos canales institucionales destinados para su atención (ej. telefónicos o virtuales) en búsqueda de orientación. **(Ver gráfica No 7.)**

Bajo este escenario, el objetivo de la actuación del operador preventivo es orientar al ciudadano respecto al efectivo goce y garantía de los derechos frente a entidades públicas (o privadas que cumplan funciones públicas), y que actúen como garantes de derechos.

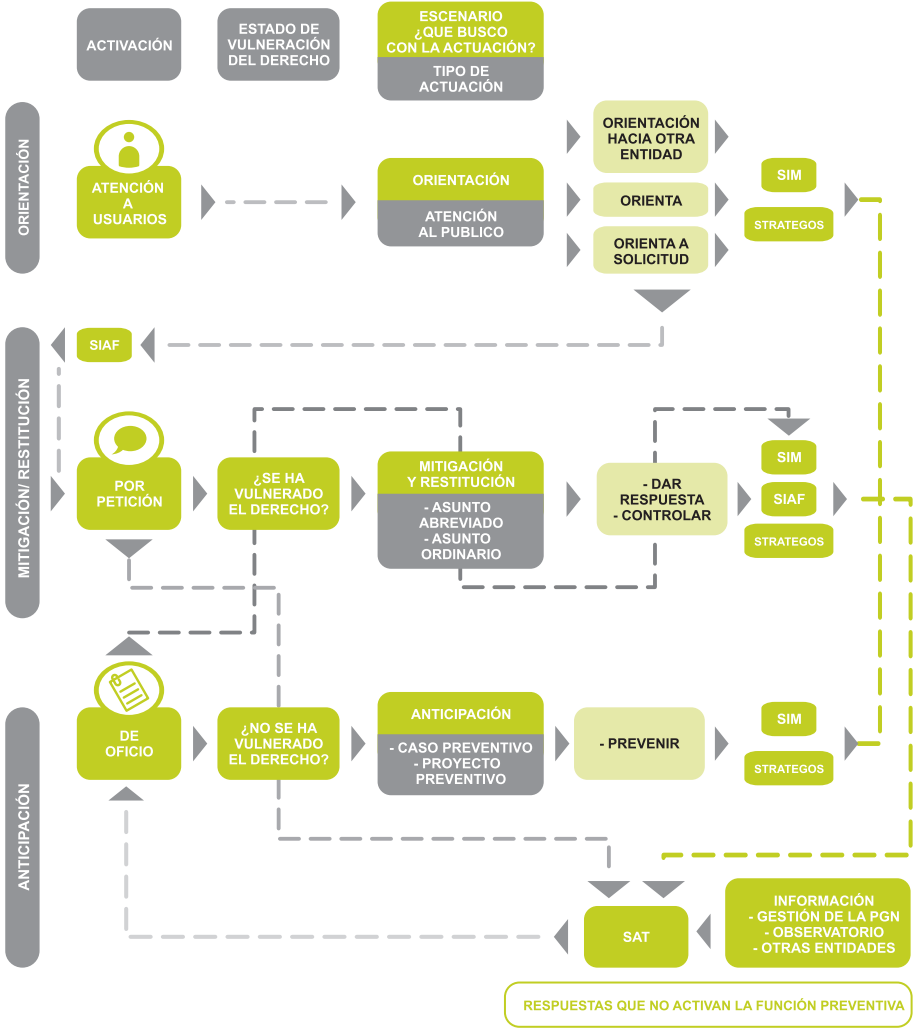


● Gráfica No. 7 Gráfica del escenario de orientación de la función preventiva.

La gráfica No 8 ilustra todas las rutas a fin de que el operador preventivo pueda considerar opciones, según sea el caso, para el ejercicio de su actuación preventiva, desarrollando los parámetros del nuevo modelo.

Los resultados, y recomendaciones derivadas del ejercicio de la función preventiva bajo los tres escenarios, y en el marco de los distintos tipos de actuación, deberán registrarse en el Sistema de Información Misional -SIM, en el Sistema de Información Administrativo y Financiero – SIAF, y en el sistema Strategos.

Esta información alimentará a su vez el Sistema de Alertas Tempranas –SAT, a fin de generar continua y oportunamente información relevante para el ejercicio de la función preventiva lo que le permitirá a la PGN activar de oficio la función con base en la información generada por los sistemas de información.



Versión final sin aprobación - Taller Ideas Diseños

● Gráfica No. 8 Gráfica total del proceso de la función preventiva.

5.5. Relación de actividades preventivas

Los distintos escenarios y tipos de actuación definen una serie de actividades preventivas que el operador preventivo debe considerar en el cumplimiento de su función.

A título enunciativo, a continuación se ilustran algunas de las principales actividades preventivas del nuevo modelo de la PGN.



ACTIVIDADES PREVENTIVAS	DEFINICIÓN	ESCENARIOS				
		ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
		PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Asistencia a audiencias	El operador preventivo, participa en actos de carácter oficial denominados audiencias con el propósito de obtener información y conocer elementos de contexto relevantes para la gestión preventiva a su cargo.	✓	✓			
Capacitación a funcionarios públicos o particulares que ejercen funciones públicas	El operador preventivo identifica la necesidad de formar, entrenar y/o apoyar el desarrollo de competencias en el personal responsable de garantizar derechos (ej. identificación y administración de riesgos, evaluación, etc.). El propósito es contribuir a generar las condiciones para que en sus tareas los mismos coadyuven en el efectivo desarrollo del nuevo modelo de control preventivo.	✓	✓			

ACTIVIDADES PREVENTIVAS	DEFINICIÓN	ESCENARIOS				
		ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
		PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
CAPACITAR A LA CIUDADANÍA	El operador preventivo identifica la necesidad de informar y capacitar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos con el propósito de brindarle herramientas que faciliten el conocimiento sobre los mismos y sobre los mecanismos para su acceso, exigibilidad, garantía y goce efectivo.	✓	✓			✓
Consulta y análisis de sistemas de información y bases de datos	El operador preventivo basa su función preventiva en la gestión de información a partir de sistemas y bases de datos disponibles de carácter interno y externo. Esto le permite conocer la situación y el estado de los derechos, así como el desempeño de las entidades responsables en su garantía a fin de informar actuaciones preventivas de interés general y particular.	✓	✓	✓	✓	✓
Elaboración y envío de comunicaciones escritas	El operador preventivo en ejercicio de la función preventiva prepara y envía comunicaciones escritas de carácter interno y externo de distinta naturaleza y propósito (ej. requerimientos, información, respuesta a peticiones) a múltiples destinatarios sobre los resultados generales o concretos de la gestión preventiva de la PGN.	✓	✓	✓	✓	
Preparación y presentación de iniciativas de carácter legal u observaciones a las mismas	El operador preventivo identifica, en el curso de la gestión de proyectos o casos preventivos, la necesidad de resolver al interior de la administración pública las causas de raíz que generan situaciones de déficit en la garantía de derechos mediante la presentación de proyectos de ley o de observaciones a iniciativas en curso, con impacto en la gestión preventiva de la PGN.	✓	✓			

ACTIVIDADES PREVENTIVAS	DEFINICIÓN	ESCENARIOS				
		ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
		PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Reporte de Información	El operador preventivo provee información de diversa naturaleza y características (ej.estadísticas, investigaciones, jurisprudencia) de interés general o particular, útil en la práctica preventiva habitual de la PGN y relevante para los titulares de derechos.					✓
Visitas de control	El operador preventivo, teniendo en cuenta criterios de necesidad, conveniencia y oportunidad, entre otros, determina la factibilidad en términos de costo beneficio de realizar una serie de verificaciones in situ, en el marco de distintos tipos de actuación, y en relación con aspectos que amenazan el ejercicio de los derechos de las personas.	✓	✓	✓	✓	
Participación en eventos externos	En desarrollo de un proyecto o caso preventivo, el operador preventivo asiste a actividades académicas programadas por un tercero (ej. entidades públicas o privadas, instituciones de educación superior) con el propósito de conocer y recolectar información relevante e insumos acerca de materias relacionadas con las actuaciones administrativas o de divulgar e informar acerca del curso o resultados de la gestión preventiva arrojados por las mismas.	✓	✓			
Orientación y asesoría	El operador, en ejercicio de la función preventiva, informa y direcciona a la ciudadanía que acude a la PGN hacia una entidad pública o un particular que cumple funciones públicas y actúa como garante de derechos para que, en ejercicio de sus funciones, reciba, atienda y resuelva los requerimientos individuales o colectivos expresados por las personas, sin distingo o exclusión alguna.					✓

ACTIVIDADES PREVENTIVAS	DEFINICIÓN	ESCENARIOS				
		ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
		PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Presentación de derechos de petición e interposición de acciones constitucionales y legales	El operador, en desarrollo de su gestión preventiva identifica como instrumento efectivo para salvaguardar los derechos e intereses de un individuo o colectividad la preparación y presentación de derechos de petición o acciones constitucionales o legales (ej. tutela, o acción de cumplimiento). En este caso, el operador actúa bien en defensa del interés general o como agente oficioso que representa los intereses del ciudadano ante las entidades que actúan como garantes de primer grado o ante la administración de justicia.		✓	✓	✓	
Proyección de actos administrativos (v.gr. resoluciones, directivas y circulares), entre otros.	El operador preventivo, como parte de la gestión preventiva que adelanta a través de proyectos y casos preventivos, y a partir del conocimiento adquirido sobre las materias de que éstos tratan (ej. identificación, conocimiento y valoración de riesgos asociados a la garantía de derechos individuales o colectivos), elabora y prepara proyectos de decisión administrativa a ser adoptadas por la PGN, en torno a tales materias, en ejercicio de la función preventiva.	✓	✓			
Desarrollo de investigaciones y análisis	El operador preventivo, en desarrollo de proyectos y casos preventivos, busca ampliar y profundizar el conocimiento institucional de carácter teórico y práctico, sobre el contexto y las dinámicas existentes en torno a la situación particular de derechos individuales y colectivos así como de sus titulares, con el objeto de hacer uso de tal información en el ejercicio práctico y concreto de la prevención que adelanta o busque adelantar la entidad.	✓	✓			
Traslado a instancias disciplinarias o a organismos de control.	El operador preventivo obtiene información que, a su juicio, podría activar la función disciplinaria de la PGN u otras funciones especializadas en cabeza de entidades u organismos de control. Por tanto, oficialmente traslada dicha información a tales instancias para que éstas procedan frente a los mismos, según su competencia.			✓	✓	

6. Determinantes para la gestión del modelo

La operación del nuevo modelo de la función preventiva de la PGN requiere del fortalecimiento de condiciones institucionales existentes y del desarrollo de nuevas capacidades e instrumentos.

La razón es que en el mediano y largo plazo la PGN debe alcanzar su plena consolidación y posicionamiento como órgano de control preventivo, tanto a nivel interno como externo.

Entre las principales precondiciones para lograr este objetivo se identifican las siguientes:

- Posicionar internamente la función preventiva en la plataforma estratégica de la entidad y, externamente, a través de una oferta institucional ampliada en materia de prevención, reconocida por la ciudadanía y al interior del Estado.
- Fortalecer internamente y mejorar de manera continua las distintas etapas del ciclo de gestión asociadas al ejercicio de la función preventiva (planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación) así como sus respectivos procesos y procedimientos internos.



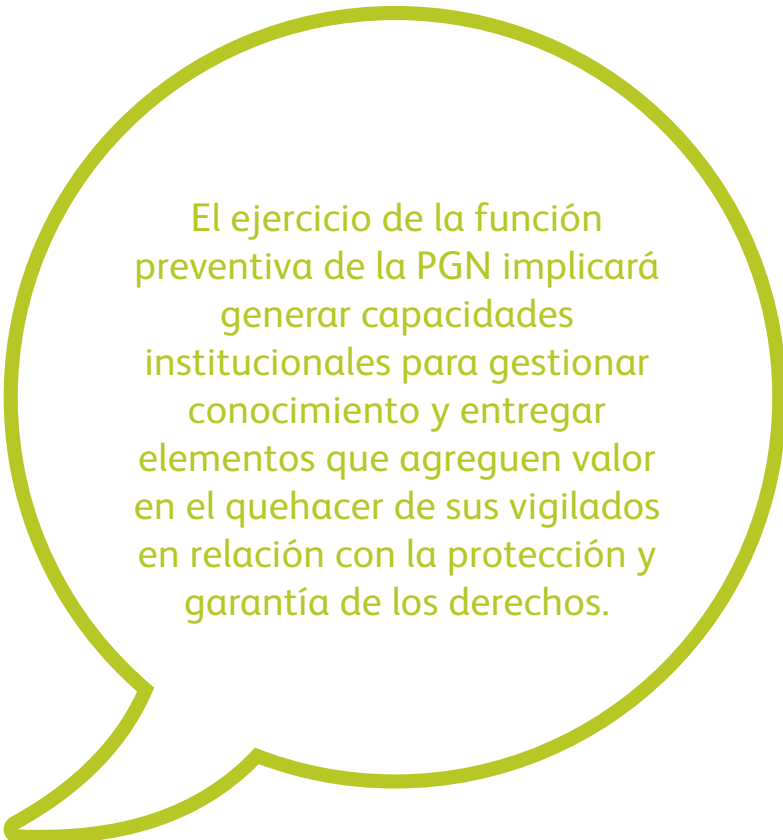
- Posicionar el Plan Operativo de la Prevención de la PGN¹¹ como instrumento central para la planeación estratégica de la función preventiva en la PGN.
- El Plan Operativo de la Prevención de la PGN deberá incluir entre otros elementos, los objetivos y metas institucionales periódicos a alcanzar, en concordancia con el Plan Estratégico Institucional.
- Adecuar paulatinamente la arquitectura institucional de la PGN de modo que estimule la institucionalización de la función preventiva y del SIP, así como de los mecanismos, instancias de coordinación y sistemas de información dispuestos para gestionar la función preventiva en la PGN.
- Alinear y armonizar los procesos internos y asegurar la interoperación de los sistemas de información disponibles a fin de que sirvan a los requerimientos de la función, enriquezcan el ejercicio de control preventivo en cabeza de la PGN, y provean insumos e información que oriente el proceso de toma de decisiones.

11. La estructura del Plan Operativo de la Prevención de la PGN incluirá los tres escenarios como ámbitos de planeación de la gestión preventiva. Asimismo, contará con un diagnóstico sobre el estado de la garantía de los derechos y con estrategias y metas definidas para el logro de los objetivos previstos.

- Desarrollar instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión preventiva de la PGN y armonizarlos con otros sistemas de información gerencial del Estado, y con los instrumentos de evaluación institucionales internos y externos.

Esto con el fin de medir constantemente los impactos de la gestión preventiva de la PGN y reportar sobre el estado de la garantía de los derechos.

- Fortalecer las capacidades del talento humano designado para operar y apoyar el ejercicio de la función preventiva en la PGN, lo que requerirá la adecuada identificación de perfiles y competencias necesarias, el desarrollo e implementación regular y continuo de planes de capacitación, y la formulación y puesta en marcha de programas de entrenamiento y actualización en distintos frentes estratégicos de la función (sistemas de alertas, seguimiento y evaluación, control de gestión), entre otros.



El ejercicio de la función preventiva de la PGN implicará generar capacidades institucionales para gestionar conocimiento y entregar elementos que agreguen valor en el quehacer de sus vigilados en relación con la protección y garantía de los derechos.



PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Mayor Información
www.procuraduria.gov.co



ANEXOS

- 0.0** **Formato Planear**

- 1.1** **Ficha - Proyecto Preventivo**
- 1.2** **Informe Final - Proyecto Preventivo**
- 1.3** **Informe Inicial - Casos Preventivos**
- 1.4** **Informe Final - Casos Preventivos**

- 2.1** **Informe Inicial - Asunto Ordinario**
- 2.2** **Informe Final - Asunto Ordinario**
- 2.3** **Formato Único - Asunto Abreviado**

- 3.1** **Formato Único - Atención al Público**

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PLANEAR PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Aprobación		
	Elaboración Plan Operativo de la Prevención PGN	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-XXX	Página	1 de 2	

1. Dependencia (Seleccionar):

2. Responsable:

3. Derechos que debe proteger la delegada:

4. Derecho	5. Alcance	6. Indicador	7. Línea base	8. Observaciones

COMPONENTE ANTICIPATORIO

9. Asunto (se debe repetir para cada asunto planeado)

10. Derecho se quiere garantizar

11. Política pública se quiere controlar

12. Proceso de la gestión pública se quiere controlar para mejorar la generación de valor

13. Perspectiva o Eje al que Apunta (Seleccionar):

14. Objetivo Estratégico al que Contribuye (Seleccionar):

15. Objetivos

16. Meta del objetivo

17. Indicador para seguimiento del objetivo

18. Criterios para el análisis de la información que determine alertas tempranas

19. Parámetros

20. Indicador

21. Fuente de información

22. Interna / Externa

23. Dependencia o Entidad responsable

24. Alertas tempranas identificadas sobre el estado del derecho en potencial vulneración (causas para la alerta identificada en los parámetros definidos)

25. Problemática central que se quiere resolver con el componente anticipatorio

26. Proyecto o Caso preventivo priorizados para la vigencia

27. Temas a desarrollar



28. Recursos requeridos

29. Entidades involucradas

30. Responsable líder

31. Observaciones:

1.1 Ficha - Proyecto Preventivo

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO DE ANTICIPATORIO	Fecha de Aprobación		
	FICHA DE PROYECTO PREVENTIVO	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-xxx	Página	1 de 1	

Información General

1. Código	2. NOMBRE DE PROYECTO
-----------	-----------------------

3. Dependencia (Seleccionar):	
4. Responsable:	

5. Asunto

6. ¿Qué derecho se quiere garantizar?	7. ¿Qué política pública se quiere controlar?	8. ¿Qué proceso de la gestión pública se quiere controlar para mejorar la generación de valor?
---------------------------------------	---	--

9. Perspectiva o Eje al que Apunta (Seleccionar):	10. Objetivo Estratégico al que Contribuye (Seleccionar):
---	---

Marco Lógico del proyecto

11. Problema Central (Problema, Descripción y Magnitud):	12. Objetivo General del Proyecto:	
13. Causas que Generan el Problema:	14. Objetivos específicos que mitiga o elimina la causas:	15. Producto con los que se logra el objetivo:

16. Entidades o Población Beneficiada	17. Dependencia Responsable y Entidades Cooperantes
---------------------------------------	---

18. Descripción de la Alternativa



19. Producto 1:

20. Actividades	21. Fecha	22. Insumos

23. Matriz de Marco Lógico

	28. Indicadores			29. Medios de Verificación	30. Supuestos
	Descripción	Línea Base	Metas		
24. Fin					
25. Propósito					
26. Componentes					
27. Actividades					

1.2 Informe Final - Proyecto Preventivo

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO ANTICIPATORIO	Fecha de Aprobación		
	INFORME FINAL - PROYECTO PREVENTIVO	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-xxx	Página	1 de 1	

INFORMACIÓN GENERAL

1. Código	2. Nombre de Proyecto Preventivo

3. Dependencia (Seleccionar):	
4. Responsable:	

Desarrollo de Actividades	
5. Actividad	6. Descripción y Alcance Desarrollado

Logro de los Objetivos	
7. Objetivo	8. Descripción y Alcance Desarrollado

Resultados alcanzados de la Matriz de Marco Lógico						
	Indicadores				Medios de Verificación	Supuestos
	Descripción	Línea Base	Metas Propuesta	Meta Alcanzada		
Fin						
Propósito						
Componentes						
Actividades						



Resultados Obtenidos:

Conclusiones:

Recomendaciones:

Fecha de Finalización:	
------------------------	--

1.3 Informe Inicial - Casos Preventivos

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO ANTICIPATORIO	Fecha de Aprobación		
	INFORME INICIAL - CASO PREVENTIVO	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-xxx	Página	1 de 1	

1. Dependencia (Seleccionar):	
2. Responsable:	
3. Fecha:	


4. Asunto		
5. ¿Qué derecho se quiere garantizar?	6. ¿Qué política pública se quiere controlar?	7. ¿Qué proceso de la gestión pública se quiere controlar para mejorar la generación de valor?
8. Perspectiva o Eje al que Apunta (Seleccionar):		9. Objetivo Estratégico al que Contribuye (Seleccionar):

10. Código	
11. Identificación:	
12. Materia de Vigilancia:	
13. Entidades Involucradas:	
14. Origen del Caso:	
15. Marco Normativo:	
16. Lista de Preguntas Guía	

Diagnóstico General	
Problema Central (Problema, Descripción y Magnitud):	Objetivo General:

Plan de Actividades		
19. Producto	20. Actividad	21. Fecha

1.4 Informe Final - Casos Preventivos

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO ANTICIPATORIO	Fecha de Aprobación		
	INFORME FINAL - CASO PREVENTIVO	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-xxx	Página	1 de 1	

INFORMACIÓN GENERAL

1. Dependencia (Seleccionar):	
2. Responsable:	
3. Fecha de inicio:	

4. Código	5. Descripción:

Desarrollo de Actividades	
6. Actividad	7. Descripción y Alcance Desarrollado (incluir las causas identificadas del Problema)

Desarrollo de las preguntas guía	
8. Pregunta Guía	9. Descripción de la Respuesta analizada

Objetivos Alcanzados	
10. Objetivos	11. Descripción y Alcance Desarrollado

Resultados Obtenidos:

Conclusiones:

Recomendaciones:

Fecha de Finalización:	
------------------------	--

2.2 Informe Final - Asunto Ordinario

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO DE MITIGACIÓN	Fecha de Aprobación		
	Informe Final Asunto Ordinario	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-xxx	Página	1 de 1	

INFORMACIÓN GENERAL

1. Dependencia (Seleccionar):	
2. Responsable:	
3. Fecha de inicio:	

4. Código	
5. Descripción:	

Desarrollo de Actividades		
6. Producto	7. Actividad	8. Descripción y Alcance Desarrollado (incluir las causas identificadas del Problema)

Objetivos Alcanzados del Asunto Ordinario:	
9. Objetivos	10. Descripción y Alcance Desarrollado



Resultados Obtenidos del Asunto Ordinario:

Conclusiones del Asunto Ordinario:

Recomendaciones del Asunto Ordinario:

Fecha de Finalización:	
------------------------	--

2.3 Formato único - Asunto Abreviado

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO DE MITIGACIÓN	Fecha de Aprobación		
	Formato Único Asunto Abreviado	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-xxx	Página	1 de 2	

INFORMACIÓN GENERAL

1. Dependencia (Seleccionar):	
2. Responsable:	
3. Fecha:	
4. Código	5. Descripción:
6. Materia de Vigilancia:	7. Entidades Involucradas:
8. Origen del Asunto Abreviado:	
9. Marco Normativo:	
10. Diagnóstico (Problema, Descripción y Magnitud):	
11. Objetivo General:	



Plan de Actividades del Asunto Abreviado		
12. Actividad Primarias	13. Descripción y Alcance Desarrollado	14. Fecha

Objetivo Alcanzados del Asunto abreviado	
15. Objetivo	16. Descripción y Alcance Desarrollado

Resultados Obtenidos del Asunto abreviado:
Conclusiones del Asunto abreviado:
Recomendaciones del Asunto abreviado:

Fecha de Finalización:	
------------------------	--

3.1 Formato único - Atención al público

	PROCESO PREVENTIVO	Fecha de Revisión		
	PROCEDIMIENTO ORIENTACIÓN	Fecha de Aprobación		
	FORMATO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO	Versión	1	
	PRO-PRE-XXX-XXX	Página	1 de 1	

INFORMACIÓN GENERAL

1. Dependencia				
2. Fecha		3. Lugar	4. Hora inicio	5. Hora fin
DD	MM AAAA			

Tema			
Funcionario responsable			
Tipo de Atención:	Personal <input type="radio"/>	Telefónica <input type="radio"/>	Otro medio <input type="radio"/>

DATOS DE LOS USUARIOS			
9. Nombres y apellidos	10. Teléfono/celular	11. Correo Electrónico	12. Firma

Asuntos tratados/Resultados de la atención

Documentos que aporta

GLOSARIO



Actividades preventivas. Conjunto de acciones que realizan los operadores preventivos en el ejercicio de la función preventiva vinculadas con cada uno de los cinco tipos de actuación (proyecto preventivo, caso preventivo, asunto ordinario, asunto abreviado y atención al público) en los escenarios del modelo (anticipación, mitigación y/o restitución, orientación).

Actividades preventivas primarias. Acciones de corta duración y baja complejidad dirigidas a responder en el corto plazo a una solicitud ciudadana en relación con la afectación de sus derechos (ej. requerimiento escrito, solicitud telefónica, visita breve) sin que esto implique una profundidad temática mayor (Asunto abreviado).

Anticipar. Actuación precautelativa tendiente a prevenir la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar un derecho ciudadano o a mitigar sus consecuencias negativas cuando la prevención de dicho evento no es posible del todo.

Asunto abreviado. 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, incluyendo el restablecimiento de derechos mediante actividades preventivas primarias.

Asunto ordinario. Tipo de actuación orientada a mitigar los efectos negativos generados por la vulneración o desconocimiento de un derecho sobre un individuo o grupo poblacional, o a restablecer tales derechos.

Atención al público. Tipo de actuación para resolver, personalmente o por medio de otros canales de atención (virtuales o telefónicos), inquietudes de los ciudadanos que acuden ante la PGN en busca de orientación relacionada con el ejercicio y goce efectivo de sus derechos frente a entidades públicas o particulares que ejercen funciones públicas.

Cadena de valor de la gestión pública. Conjunto eslabonado de etapas de la gestión pública que al integrarse se complementan y agregan valor mutuamente, en términos de la capacidad de las entidades públicas y el Estado en su conjunto, para proveer bienes y servicios tendientes a la satisfacción de derechos ciudadanos, bajo estándares de calidad y oportunidad.

Canales de atención institucional. Medios físicos, virtuales o de otra naturaleza dispuestos por la PGN para garantizar y facilitar la comunicación e interacción del público con la entidad.

Caso preventivo. 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.

Control. Se refiere a los procesos para asegurar, con un grado de certeza razonable, que las organizaciones públicas y sus responsables, en cumplimiento de las leyes y sus funciones, y de acuerdo a lo que se espera de ellas, operan bajo parámetros de efectividad, eficiencia, probidad, y transparencia en cumplimiento de sus funciones.

Control de gestión en la función preventiva de la PGN. Control gerencial dirigido a identificar los factores que determinan el mejoramiento continuo de la organización, en términos de la pertinencia, economía, eficiencia y eficacia de sus operaciones y a retroalimentar, con información sobre el desempeño, la planeación, formulación y ejecución de las políticas y programas públicos.

Control preventivo. Tipo de control de carácter puramente anticipatorio, es decir, centrado en la identificación y manejo de los factores de riesgo que determinan la inobservancia de las normas y/o el inadecuado desempeño en el cumplimiento de funciones públicas encaminadas a garantizar el goce efectivo de derechos ciudadanos.

Derechos colectivos. Categoría de los derechos humanos asociada a las facultades de grupos de personas de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad, y necesidades, los cuales se caracterizan por su titularidad, interdependencia e indivisibilidad.

Derechos humanos. Garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana.

Derechos individuales. Derechos de los que gozan las personas como particulares o ciudadanos y que no pueden ser restringidos por los gobernantes, siendo por tanto inalienables, inmanentes, e imprescriptibles.

Efecto. Cambio, intencionado o no, debido a una intervención de política pública directa o indirectamente o a la falta de la misma por parte del Estado.

Escenario de Anticipación. Ámbito de la gestión preventiva en el que, de oficio y como resultado de información arrojada por un Sistema de Alertas Tempranas

–SAT, o mediante petición priorizada, se identifica el déficit de satisfacción de derechos y el riesgo de su vulneración en la gestión pública para una población o grupo poblacional determinados.

Riesgo. Contingencia y proximidad de un daño o la posibilidad de que suceda un evento negativo que afecte un derecho. El concepto de riesgo de ocurrencia de un hecho consustancial al control preventivo.

Escenario de Mitigación y/o Restitución. Ámbito de la gestión preventiva en el que, de oficio o a petición del interesado, la PGN conoce de la vulneración o desconocimiento de un derecho y actúa preventivamente a fin de evitar que se profundicen los efectos adversos sobre los afectados, de impedir la reiteración del hecho, y/o restituir el derecho conculcado.

Escenario de Orientación. Ámbito de la gestión preventiva en el que el público acude a la PGN de forma personal, o por otros canales de atención dispuestos por la entidad, en búsqueda de orientación para el goce efectivo de sus derechos ante entidades públicas o particulares que ejercen funciones públicas y quienes actúan como garantes de derechos.

Escenarios del modelo operativo de la función preventiva. Ámbitos de gestión establecidos para el desarrollo de los tipos de actuación de la función preventiva de la PGN.

Evaluación de políticas públicas. Valoración sistemática y objetiva de una política pública en términos de su diseño, puesta en marcha, y/o resultados a fin de determinar, mediante la aplicación de técnicas analíticas, su pertinencia, efectividad, eficiencia y/o impacto.

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.

Garantes de primer grado. Organismos de la rama ejecutiva que son responsables directos de la provisión de bienes servicios públicos que satisfacen o contribuyen a garantizar y proteger derechos ciudadanos.

Garantes de segundo grado. Organismos públicos no responsables directos de la ejecución de políticas públicas encaminadas a satisfacer derechos ciudadanos que solo pueden ejercer influencia indirecta sobre éstas mediante el control sobre los responsables directos (servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas).

Gestión del riesgo. Enfoque estructurado de manejo de la incertidumbre relativa a una amenaza a través de una secuencia de actividades que incluyen evaluación y estrategias de gestión y mitigación a fin de transferir el riesgo a otra parte, evadirlo, reducir sus efectos negativos, y/o aceptar algunas o todas las consecuencias del mismo.

Índice de Gobierno Abierto (IGA). Indicador sintético que mide el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción entendidas como las disposiciones públicas tendientes a su prevención en el marco de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de Lucha Contra la Corrupción.

Impactos. Efectos finales de mediano y largo plazo sobre las condiciones de vida de las personas o de un territorio atribuibles, en parte o en su totalidad, a una política pública o programa.

Insumos. Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención (política o programa público) y que se constituyen en el soporte de las actividades.

Integra. Índice de observación del desempeño del Estado aplicado por la PGN para valorar el cumplimiento de las normas en los procesos de planeación, gestión financiera, talento humano, control interno, contratación y los procesos misionales específicos de cada institución.

Modelo de gestión de la función preventiva de la PGN. Modo o patrón que caracteriza la forma o manera en que la PGN realiza sus operaciones y/o actuaciones preventivas.

Operador preventivo. Funcionario responsable de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en el marco de los distintos escenarios y tipos de actuación de la función preventiva orientados a anticipar, restituir y/o mitigar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la normatividad vigente que pueden vulnerar los derechos y su garantía u orientar en relación con el ejercicio y goce efectivo de los derechos.

Plan Operativo de la Prevención de la PGN. Instrumento de planeación y gestión que deben elaborar todas las dependencias con responsabilidades preventivas cada cuatro años y que define las metas de producto y de gestión a alcanzar, así como los tipos de actuación a desarrollar y los recursos asignados para cada uno de ellos. Este tendrá el mismo periodo del plan estratégico institucional.

Política pública. Intervención de una entidad estatal para resolver un problema específico de la sociedad y que tiene un ciclo que incluye la identificación del problema, la formulación de alternativas de solución, la presupuestación de recursos, la ejecución, y el seguimiento y la evaluación.

Prevención. Capacidad para actuar de manera anticipada a la ocurrencia de un determinado hecho o para mitigar los efectos de una situación ocurrida que implique, en el caso de la PGN, la potencial o concreta vulneración de los derechos ciudadanos de las personas, comunidades, grupos sociales o colectivos.

Producto. Resultado inmediato, de corto plazo, derivado de las actividades de un programa o política y que contribuye al logro de resultados intermedios (de mediano plazo) e impactos de largo plazo.

Proyecto preventivo. Este tipo de actuación busca anticipar el riesgo de ocurrencia de hechos que impliquen la vulneración de derechos que puedan afectar aquellos de una población o un grupo poblacional y la materialización de riesgos que puedan afectar su garantía, identificados 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.

La estructuración de proyectos preventivos se efectuará con base en la metodología del marco lógico desarrollada en la teoría de proyectos. Deberán incluirse en el Plan Operativo de la Prevención de la PGN.

Resultado. Cambios en las condiciones de los beneficiarios que se produce en el mediano plazo como resultado de la materialización de productos fruto de la ejecución de una política o programa público.

Riesgo. Toda posibilidad de ocurrencia de aquella situación que pueda afectar el desarrollo normal de las funciones de la entidad y el logro de sus objetivos.

Rutas de la prevención. Secuencias que establece el nuevo modelo preventivo de la PGN en el ejercicio de la función.

SAT. Sistema de Alerta Temprana.

Seguimiento de políticas públicas. Proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, tanto en términos físicos como financieros. Ofrece información necesaria para mejorar la gestión y aplicación de la intervención así como para su evaluación.

SIAF. Sistema de Información Administrativo y Financiero de la PGN.


SIM. Sistema de Información Misional de la PGN que apoya integralmente las funciones de Intervención, disciplinaria y preventiva y que opera en las diferentes dependencias del nivel central y territorial.

SIP. Sistema Integral de Prevención definido por la Resolución No. 490 de 2008, que se encuentra conformado por todas las dependencias con competencias preventivas. Es el mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva integral de la Procuraduría General de la Nación.

Strategos. Sistema de información para el seguimiento y control del Plan de Desarrollo Estratégico y los Planes Operativos Anuales (POAS) de las dependencias que conforman la PGN.

Tipos de actuación. Mecanismos institucionales mediante los cuales se adelanta la función preventiva de la PGN

Vigilancia. Actividad que ejerce la PGN para observar de manera general el funcionamiento de la gestión pública y que busca conocer cómo se protegen los derechos, se cumple el ordenamiento constitucional y legal, y se invierten los recursos públicos.



Mayor información
www.procuraduria.gov.co