

Plan Decenal

Ministerio Público

2022 - 2031



Personerías
Distritales y
Municipales



Plan
Decenal
Ministerio Público
2022 - 2031



**Plan
Decenal**
Ministerio Público
2022 - 2031

Plan Decenal del Ministerio Público 2022 - 2031

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Antonio Thomas Arias
Viceprocurador General de la Nación

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Camila Afanador Vargas
**Directora Instituto de Estudios del
Ministerio Público**

Lucy Margarita Osorio Mastrodoménico
**Jefe Oficina de Planeación
Procuraduría General de la Nación**

Alberto José Valcárcel Zárate
**Jefe Oficina de Planeación
Defensoría del Pueblo**

Javier Andrés García Ávila
**Secretario Privado
Procuraduría General de la Nación**

Nelson Felipe Vives Calle
**Secretario Privado
Defensoría del Pueblo**

Personerías municipales y distritales

Equipo técnico Procuraduría General de la Nación

Despacho Procuradora General de la Nación

David Andrés Gómez Fajardo
María Fernanda Villarreal Enríquez
Juan Manuel Nader

Despacho Viceprocurador General de la Nación

Luis Alejandro González Amaya

Instituto de Estudios del Ministerio Público

María Paula Robayo Trillos
Libia Isabel Barrera Pineda
Mary Johana Paredes Candelo

Oficina de Prensa

Julián García Wren
Claudia Patricia Acosta Paternina

Oficina de Sistemas

Reymundo Sojo Ortiz

Oficina de Planeación

Andrés Arboleda Salazar
Harold Franco Trujillo

Grupo de Cooperación Internacional

María Paula Barbosa Delgado
Daniela Laverde
Andrea Carolina Pino Ortiz

Procuradurías Delegadas

Procuradurías Regionales y Provinciales

Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales

Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios

Equipo técnico Defensoría del Pueblo

Despacho Defensor del Pueblo

Julio Solano Jiménez

Despacho Vicedefensoría del Pueblo

Fernando Estrada Ramírez
José Barragán

Secretario General

Altus Alejandro Baquero Rueda

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

José Alberto González García
Leonardo Bahos Rodríguez
Edgar de Jesús Bernal Cocunubo

Dirección Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

Álvaro García Hoyos

Oficina de Planeación

Silvia Botello Moncada

Direcciones Nacionales Defensorías Delegadas Defensorías Regionales

Equipo técnico Personerías Municipales y Distritales

Ana María Aguirre, Rionegro

Miguel Ángel Alzate Salcedo y Felipe Peñalosa Santa, Barranquilla

Fernando Arcila Castellanos, Manizales

Daniel Arenas Gamboa, Bucaramanga

Lina Ximena Báez Torres, Sopó

Pedro Elías Castañeda Quitian, Santa Rosa de Viterbo

José Robinson Castaño Echeverry, Castilla la Nueva

Marco Fernando Díaz Araque, Tauramena

Edgar Mauricio Calero Moreno y Claudia Marcela Díaz Díaz, San Pedro de Urabá

Bertha Marina Flórez Gómez, Corozal

Julián Pinilla Malagón y Jesús Iván Zamudio, Bogotá

Luis José Medina Zambrano, San Gil

Alfonso Toledo Zabala y Mayra Alejandra Meléndez, Granada

Nathalie Lever Corpas y Sara Lucía Montenegro, Providencia

Pedro Antonio Ordóñez, Tuluá

Yisel Margarita Palmera Díaz, Mitú

Jair Fernando Parra Castro, Tumaco

Yudy Consuelo Quitian Sanabria, Tenjo

Diana Rocío Triana Lozano y Jennifer Alejandra Rojas Ortiz, Espinal

William Yeffer Vivas Lloreda, Medellín

Nelson Andrés Villabona Rueda, Tunja

Federación y Asociaciones de Personeros

Federación Nacional de Personerías de Colombia, FENALPER

Asociación de Personerías de Cundinamarca, APERCUNDI

Asociación de Personeros de Antioquia, A.P.A

Asociación de Personeros del Valle del Cauca, ASOPERVAL

Asociación de personeros de Boyacá, ASOPERBOY

Agradecimiento especial

Vicepresidencia de la República de Colombia – Secretaría de Transparencia

| 2022 - 2031 |

CONTENIDO

Siglas y Abreviaturas.....	6
Prólogo.....	7
Introducción.....	10
01. Capítulo 1	
LA IMPORTANCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA.....	11
02. Capítulo 2	
LA IMPORTANCIA DEL PLAN DECENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.....	14
2.1. Principios.....	15
2.2. Enfoques transversales.....	16
2.3. Alineación con otros instrumentos y referentes de planeación.....	19
2.4. ¿Cómo se construyó este Plan?.....	21
03. Capítulo 3	
DIAGNÓSTICO DEL MINISTERIO PÚBLICO.....	26
3.1. Aspectos internos del desempeño del Ministerio Público.....	27
3.2. Aspectos externos que influyen la gestión del Ministerio Público.....	37
04. Capítulo 4	
ELEMENTOS DEL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y PLANEACIÓN SECTORIAL EN EL PLAN DECENAL.....	47
4.1. Misión del Ministerio Público.....	49
4.2. Visión del Ministerio Público.....	51
4.3. Retos Interinstitucionales, objetivos estratégicos, iniciativas estratégicas, líneas de acción e hitos.....	52
4.3.1. Reto 1 PROMOVER LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CIUDADANÍA QUE EJERZA DE MANERA ACTIVA Y EFECTIVA SUS DEBERES Y DERECHOS.....	55
A. Objetivo estratégico 1.1.....	55
B. Objetivo estratégico 1.2.....	56
4.3.2. Reto 2 CONTRIBUIR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO EFECTIVO, TRANSPARENTE Y AL SERVICIO DE LOS INTERESES DE LA POBLACIÓN.....	56
A. Objetivo estratégico 2.1.....	57
B. Objetivo estratégico 2.2.....	57
4.3.3. Reto 3 CONSOLIDAR UN MINISTERIO PÚBLICO QUE OPERE DE MANERA COORDINADA, COLABORATIVA Y CON UNIDAD DE PROPÓSITO.....	58

A. Objetivo estratégico 3.1.....	58
B. Objetivo estratégico 3.2.....	59
C. Objetivo estratégico 3.3.....	60
4.3.4. Reto 4 CONSOLIDAR UN MINISTERIO PÚBLICO MODERNO, INNOVADOR, QUE TOMA DECISIONES DE MANERA INFORMADA Y CON ENFOQUE EN RESULTADOS.....	63
A. Objetivo estratégico 4.1.....	63
B. Objetivo estratégico 4.2.....	65
C. Objetivo estratégico 4.3.....	65
4.3.5. Reto 5 CONSOLIDAR UN MINISTERIO PÚBLICO QUE CUENTE CON RECURSOS PARA CUBRIR EL TERRITORIO NACIONAL CON EFICIENCIA Y EQUIDAD.....	67
A. Objetivo estratégico 5.1.....	67
4.4. Plan indicativo de acción	68
05. Capítulo 5	
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y METAS DEL PLAN DECENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO	69
5.1. Ciudadanía.....	70
5.2. Modelo de gobernanza del PDMP	70
5.3. Modelo de gobernanza del MS&M del PDMP.....	72
5.4. Pirámide del cumplimiento.....	74
5.5. Batería de indicadores y metas interinstitucionales.....	76
5.6. Mecanismos o rutinas de seguimiento.....	77
5.7. Toma de decisiones	79
5.8. Soporte tecnológico	79
06. Capítulo 6	
CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN: VISIÓN 2031	80
6.1. Primera fase: fortalecimiento institucional.....	81
6.2. Segunda fase: consolidación de reformas	82
6.3. Tercera fase: sostenibilidad.....	82
07. Capítulo 7	
BIBLIOGRAFÍA.....	84
08. Capítulo 8	
ANEXOS	99
8.1. Anexo 1. Plan Indicativo de Acción	100
8.2. Anexo 2. Anexo metodológico PDMP.....	107



LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 2.1. Componentes de direccionamiento estratégico del Ministerio Público y elementos de planeación sectorial del Plan Decenal del Ministerio Público 2022 – 2031.....	15
Figura 2.2. Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público: fases, metodología y métodos.....	21
Figura 2.3. Muestra cualitativa de 29 personeros que participaron en la formulación del Plan Decenal.....	24
Tabla 2.1. Voces externas que contribuyeron en la construcción del PDMP.....	25
Tabla 3.1. Definiciones componentes DOFA.....	27
Tabla 3.2. Debilidades y fortalezas del Ministerio Público identificadas para el Plan Decenal.....	27
Tabla 3.3. Oportunidades y amenazas del Ministerio Público identificadas para el Plan Decenal.....	38
Figura 4.1. Perspectivas del mapa estratégico del Plan Decenal.....	48
Figura 4.2. Misión del Ministerio Público.....	50
Figura 4.3. Dos características principales que le gustaría que utilizaran los colombianos para describir al Ministerio Público en el año 2031.....	51
Figura 4.4. Visión del Ministerio Público a 2031.....	52
Figura 4.5 Retos estratégicos del Plan Decenal del Ministerio Público.....	53
Figura 4.6. Mapa estratégico del Ministerio Público.....	54
Figura 5.1. Estructura del Ms&M del PDMP.....	69
Figura 5.2. Pirámide de cumplimiento del PDMP.....	74

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo	OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CMI	Cuadro de Mando Integral	ONG	Organización no Gubernamental
CNC	Centro Nacional de Consultoría	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	OPSI	Observatory of Public Sector Innovation
DP	Defensoría del Pueblo	PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
DDHH	Derechos Humanos	PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DNP	Departamento Nacional de Planeación	PD	Plan Decenal
EBD	Enfoque Basado en Derechos	PDMP	Plan Decenal del Ministerio Público
FENALPER	Federación Nacional de Personerías de Colombia	PGN	Procuraduría General de la Nación
ICLD	Ingresos Corrientes de Libre Destinación	PMD	Personerías Municipales y Distritales
IEMP	Instituto de Estudios del Ministerio Público	PND	Plan Nacional de Desarrollo
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz – Organización de Estados Americanos	Red Rinde	Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea
MAS	Muestreo Aleatorio Simple sin Reemplazo	SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones	ST	Secretaría de Transparencia
MP	Ministerio Público	TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MS&M	Modelo de Seguimiento y Monitoreo	TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
OE	Objetivo Estratégico		

PRÓLOGO

Uno de los principales desafíos para la gestión pública es alcanzar un modelo de planeación estratégica. Constantemente, las instituciones enfrentan el reto de dar sostenibilidad en el tiempo a las diferentes iniciativas que impulsan. En políticas públicas, esto es un elemento fundamental para generar impacto en la sociedad y lograr transformaciones estructurales. Si el trabajo se proyecta a futuro, hay mayores posibilidades de mantener la coherencia en la ejecución y de lograr eficiencia en la inversión y en el funcionamiento institucional. Al final, la gestión sostenible es la que permite obtener de forma efectiva y eficiente resultados concretos que perduran.

Por eso, en la actualidad, se suele asociar la buena gobernanza con ejercicios que proyectan las instituciones en el corto, mediano y largo plazo. En nuestro ordenamiento, conforme a los términos del artículo 113 de la Constitución Política, esa planeación estratégica funge también como impulso para la colaboración armónica que debe existir entre las instituciones del Estado. Cuando las entidades cuentan con una buena planeación, también es posible proyectar acciones interinstitucionales que optimizan la gestión de cada una de ellas y que permiten incrementar el impacto de cualquier iniciativa. Si analizamos el desarrollo institucional de forma anticipada, podemos detectar oportunidades de mejora y reconocer retos comunes para atenderlos coordinadamente.

Son estas algunas de las razones centrales por las cuales, desde hace ya algunos años, el legislador en Colombia ha hecho diversos llamados

para construir planes que faciliten la proyección del Estado colombiano y que supongan la consolidación de diferentes compromisos a diez años. Este es un mecanismo idóneo para orientar la gestión pública al resultado y, por consiguiente, para responder a las exigencias de la ciudadanía y a las necesidades de la población que están en constante cambio. Este proceso exige un desarrollo en distintas etapas de formulación, socialización, ejecución y seguimiento. La idea de fondo es integrar diferentes visiones que sirvan de hilo conductor para materializar acciones concretas y de largo plazo, ejecutadas por diferentes instituciones que conforman un sector específico.

Como Procuradora General de la Nación, hoy presentamos el primer Plan Decenal del Ministerio Público, con el cual esperamos marcar una hoja de ruta hasta el año 2031 enmarcada bajo una misión y visión conjunta que se implementarán a través de los objetivos estratégicos, las iniciativas estratégicas, las líneas de acción y los hitos. Esta ruta que inicia es fundamental para contribuir a las importantes labores encomendadas por la Carta de 1991 en el artículo 118 al Ministerio Público: la protección de los derechos humanos, la defensa del interés general y la vigilancia de quienes ejercen funciones públicas.

La Asamblea Nacional Constituyente concibió al Ministerio Público como una tríada indisoluble compuesta por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales y distritales que son vitales para el sostenimiento del Estado Social de Derecho en Colombia e indispensables para la

defensa continua de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio nacional.

La formulación de este Plan Decenal mantuvo esta misión en mente. Por esta razón, no reemplaza los elementos de direccionamiento estratégico de cada entidad que compone el Ministerio Público, pues el plan no va dirigido a sustituir en ninguna medida los mandatos legales y constitucionales sobre los que se sustentan sus funciones y competencias. Se trata, más bien, de una herramienta de planeación sectorial que busca ser un instrumento indicativo adicional para alinear a las instituciones a partir de un enfoque basado en derechos con ejes de trabajo definidos que permitan continuar consolidando la acción efectiva para promover y proteger los derechos humanos con enfoque preventivo, disciplinario y de intervención.

Por eso, queremos desarrollar y fortalecer nuestras capacidades institucionales. En esa medida, incluimos variables e indicadores para el seguimiento del plan y establecimos un modelo de gobernanza que asegure una toma de decisiones informada y coherente. Así mismo, ejecutamos una estrategia de relacionamiento con los actores que hacen parte del Ministerio Público, incluyendo la consulta ciudadana como parte relevante del proceso y llevamos a buen término un ejercicio que combinó métodos cuantitativos y cualitativos. Esta directriz metodológica nos sirvió para marcar el paso de la estrategia y para adoptar una postura crítica frente a la labor que cumplimos actualmente y que esperamos cumplir en la próxima década.

Como mencionamos anteriormente, este Plan Decenal se desarrolló atendiendo estándares de trabajo colaborativo y participativo. En los últimos meses, se adelantaron 13 mesas interinstitucionales semanales de seguimiento para dar cuenta de los avances y reconocer los pasos a

seguir. También se consolidó una amplia convocatoria que incluyó la participación de una muestra representativa y significativa de 820 personeros de todo el territorio nacional, complementado con un trabajo cualitativo con 29 personeros de diferentes regiones del país y de municipios de diversas categorías. Además, se logró la participación activa de la Federación Nacional de Personeros de Colombia (FENALPER); organizaciones regionales de personeros como la Asociación de Personerías de Cundinamarca (APERCUNDI), la Asociación de Personeros de Antioquia (A.P.A), la Asociación de Personeros del Valle del Cauca (ASOPERVAL) y la Asociación de personeros de Boyacá (ASOPERBOY).

Todo esto estuvo acompañado de un juicioso trabajo de seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo. Así, logramos sacar adelante este proceso de estructuración del Plan que derivó en el reconocimiento de cuatro perspectivas asociadas con la labor del Ministerio Público para el próximo decenio, en materia de ciudadanía y Estado, coordinación y gobernanza, modernización y, gestión de recursos con equidad.

La identificación de los retos mencionados permitió establecer 13 iniciativas estratégicas que, a su vez, se subdividen en 66 hitos. Esta estructura llevó a la identificación de un plan de acción indicativo como parámetro para la fase de seguimiento que se deberá realizar en paralelo con la implementación del Plan Decenal. Estos hitos tienen unos plazos de ejecución definidos para facilitar la veeduría ciudadana y el seguimiento institucional como parámetros de buena administración.

Además, es muy importante resaltar el enfoque territorial centrado en construcción de capacidades a nivel local y el enfoque diferencial y de género que buscamos priorizar como ele-

mentos fundantes de una reforma estructural. Los enfoques transversales y los principios que fundamentan este plan no solo fueron esenciales para identificar los retos y los hitos mencionados, sino que sirvieron de punto de partida para que, como Ministerio Público, definiéramos un norte claro ligado, principalmente, al trabajo con y para la ciudadanía, atendiendo a sus necesidades y diferencias. De esta forma, el plan exalta la importancia de una aproximación integral a las problemáticas y a la diversidad del país priorizando una visión pluralista que impulse una labor transformadora en todo el territorio.

Al Instituto de Estudios del Ministerio Público le correspondió ejercer la Secretaría Técnica para la formulación del Plan Decenal y le corresponderá la tarea de apoyar y coordinar el seguimiento a la implementación del Plan Decenal.

Debo concluir reiterando que este plan no culmina con su formulación. El éxito de todo proceso viene determinado, en gran medida, por su ejecución y seguimiento. Es así como las y los servidores del Ministerio Público tenemos la responsabilidad de sentar una base firme que garantice la continuidad de los importantes propósitos formulados en este Plan Decenal.

Si bien hemos dado un gran paso, la clave está en las etapas venideras. La Procuraduría General de la Nación junto con la Defensoría del Pueblo y las Personerías estamos comprometidos con alcanzar resultados. Hoy inicia una década de cambios estructurales y estaremos a la altura del proceso.

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación



INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1955 de 2019 en el artículo 139, se presenta el Plan Decenal del Ministerio Público para el período 2022-2031.

El Plan es la hoja de ruta para que las entidades que conforman el Ministerio Público (MP) continúen dando cumplimiento a sus obligaciones constitucionales a partir de la aplicación de los principios de coordinación, eficiencia, eficacia y modernización.

La Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría del Pueblo (DP) y las Personerías Municipales y Distritales (PMD), preservando su independencia y autonomía, deberán planear y desplegar, de manera articulada, sus acciones a nivel nacional y territorial en los distintos ámbitos. De tal manera, será posible que la visión establecida en el presente Plan sea una realidad:

“En el año 2031, el Ministerio Público será reconocido por tener una institucionalidad más articulada, transparente y accesible, que genere confianza al velar por la efectiva protección de los derechos, luchar contra la corrupción y salvaguardar el interés general de la sociedad con enfoque diferencial, de género y territorial.”

El documento técnico del PDMP 2022 - 2031 consta de los siguientes capítulos:

El Capítulo I ilustra la importancia del MP en la sociedad colombiana haciendo énfasis en el contexto legal interno y externo, es decir, a partir de las obligaciones constitucionales, así como de los compromisos internacionales adquiridos por

Colombia en materia de Derechos Humanos.

Los principios rectores que orientan la formulación del Plan, los enfoques transversales considerados, la alineación con otros instrumentos de planeación y la referencia a los actores que participaron en la construcción de este son tratados en el Capítulo II.

El diagnóstico del Ministerio Público, realizado a partir de la identificación de aspectos de carácter interno (fortalezas y debilidades), así como de tipo externo (amenazas y oportunidades), es presentado en el Capítulo III.

El Capítulo IV expone los elementos del direccionamiento estratégico, así como la planeación sectorial del Plan. La misión, la visión, los retos interinstitucionales, los objetivos estratégicos, las iniciativas estratégicas, las líneas de acción e hitos y el plan de acción indicativo forman parte del capítulo.

Los mecanismos de seguimiento son objeto del Capítulo V.

Finalmente, en el Capítulo VI, se exponen algunas consideraciones de pertinencia para la implementación del Plan.

El Plan, como corresponde al diseño apropiado de las políticas públicas, está orientado a la obtención de resultados.

El Instituto de Estudios del Ministerio Público, a cargo de la elaboración y el seguimiento al Plan, cumple con los estándares exigidos por el legislador en la Ley 1955 de 2019.



1.

LA IMPORTANCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA

La importancia del Ministerio Público para la sociedad colombiana radica en su aporte para la materialización y consolidación de la democracia y del Estado social de derecho, ya que se trata de un órgano fundamental dentro de la estructura del Estado colombiano.

Desde 1991, Colombia es declarada un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 1).

La acepción del Estado social de derecho evoca que la acción del Estado se rige por la prevalencia del derecho, la cual no se agota en la producción normativa, sino que demanda que los instrumentos jurídicos en sí mismos contengan los mecanismos por medio de los cua-

les los ciudadanos puedan acceder con el fin de proteger sus derechos. De manera que, en el marco de un Estado social de derecho, la producción normativa se convierte en el proceso a través del cual el Estado fija las reglas de juego formales, no sólo para delimitar la interacción de sus asociados, sino también para garantizar y proteger sus derechos.

La Corte Constitucional ha expresado que el Estado asume una función social orientada a garantizar el bienestar de sus asociados y, además, que las acciones del Estado son realizadas en su totalidad de conformidad con el orden jurídico, es decir que se deben ajustar al derecho. Adicionalmente, desde la concepción que le atribuye el término social, se entiende que la acción del Estado debe dirigirse a garantizar a sus asociados condiciones de vida dignas. De manera que, el derecho debe ser usado preci-

samente para cumplir con esa función social del Estado (Sentencia C-220, 1997; Sentencia SU-747, 1998; Sentencia C-579 1999; Sentencia C-1064, 2001; Sentencia C-319, 2007; Sentencia C-228, 2012).

Además de la prevalencia del derecho y su función social con fundamento en la dignidad humana, la Corte Constitucional también ha reiterado los siguientes pilares del Estado social de derecho colombiano: la igualdad y el mérito en el acceso a la carrera administrativa; la democracia participativa y de soberanía popular; la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder.

Con la Constitución de 1991, la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos se fortalecen, al reconocer la autonomía e independencia de las ramas y órganos que conforman la estructura pública del Estado colombiano y la definición de funciones especializadas de control.

En ese sentido, es importante señalar que los artículos 113 y 177 de la Constitución Política de 1991 disponen que el Ministerio Público es un órgano de control, autónomo e independiente de las ramas del poder público, sin perjuicio de la colaboración armónica con las demás instituciones del Estado.

En este marco institucional, desde hace 30 años, al Ministerio Público le “corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 118). Así mismo, desde entonces el Ministerio Público es ejercido por

el “Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 118).

Este mandato constitucional se traduce en funciones connaturales del Ministerio Público, en cumplimiento de las misiones específicas de cada órgano que lo compone:

- Promover y proteger los derechos humanos con enfoque preventivo.
- Velar y vigilar el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y de quienes desempeñan funciones públicas.
- Intervenir en procesos judiciales y administrativos para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, de los derechos y garantías fundamentales.
- Organizar y dirigir la Defensoría Pública para garantizar el acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública por parte de personas que se encuentran en imposibilidad de hacerlo por razones económicas o sociales.

En materia de derechos humanos, es importante señalar que, con posterioridad a la segunda guerra mundial, el universo jurídico cambió de tal manera que las directrices del constitucionalismo y, con éstas, los sistemas normativos nacionales, se vieron ampliados y modificados a la luz de la promulgación de los tratados internacionales de derechos humanos (Saavedra, 1995): el Pacto Internacional de Derechos Civi-

les y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

En este contexto, el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia contempló el bloque de constitucionalidad, y ordenó la prevalencia de los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos sobre el ordenamiento interno. Lo anterior, dio lugar a un cambio en la concepción misma de Estado, al transformar los límites de la injerencia de este sobre la actividad individual y, en especial, la manera como se deben amparar y respetar las garantías contenidas en la Constitución y en el derecho internacional, por ejemplo, los instrumentos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y de la membresía de Colombia en la OCDE (véase Capítulo 2) (De Sousa Santos, 1998).

Respecto de las obligaciones de velar y vigilar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y de quienes desempeñan funciones públicas, los artículos 113, 117, 275, 277 y 284 de la Constitución Política dotaron de independencia al Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de garantizar el ejercicio de la función pública de control. Lo anterior, en cumplimiento de la concepción moderna del Estado social de derecho, que a su vez se ve reflejada en la adopción de instrumentos internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 412 de 1997, y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada mediante la Ley 970 de 2005, entre otras (Ibáñez, 2009).

De manera autónoma y complementaria, los órganos del Ministerio Público intervienen en

los procesos judiciales y administrativos para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. Esta misión tiene su fundamento en los artículos 275, 277, 282 de la Constitución Política, la Ley 24 de 1992, la Ley 136 de 1994, el Decreto-Ley 262 de 2000, la Ley 1551 de 2012, entre otras. Este marco normativo establece una función esencial e imperativa, que fundamenta la legitimidad del orden jurídico dentro del Estado y propende por la defensa de los derechos y garantías fundamentales (Ibáñez, 2009).





02.

LA IMPORTANCIA DEL PLAN DECENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Este primer Plan Decenal del Ministerio Público se fundamenta en el artículo 139 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, en el cual se dispuso lo siguiente:

“Con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización del Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación coordinará con la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales y Distritales y la Vicepresidencia de la República, la elaboración del Plan decenal del Ministerio Público...El Plan debe contener, por lo menos, los objetivos interinstitucionales, un plan de acción para lograrlos, las metas interinstitucionales, las actividades y la definición de los mecanismos de seguimiento dirigidas a preservar el interés general, luchar contra la corrupción y la efectividad de los derechos en Colombia” (Ley 1955 de 2019, artículo 139).

El Plan Decenal marca la ruta que permitirá una mejor coordinación y modernización para la eficacia en el desarrollo de los fines constitucionales del Ministerio Público.

El Plan Decenal no reemplaza los elementos de direccionamiento estratégico y planeación institucional con los que cuenta cada entidad que compone el Ministerio Público. Al ser una herramienta de planeación sectorial, se convierte en un instrumento indicativo adicional que la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales y distritales deben utilizar para alinear su direccionamiento estratégico y planeación institucional con la ruta acordada como Ministerio Público para el próximo decenio.

En tal sentido, el Plan Decenal desarrolla dos componentes complementarios: el primero está directamente relacionado con la misión del Ministerio Público y busca condensar la razón de ser de este órgano de control, al responder *para qué* y *para dónde* se debe orientar el quehacer articulado de la Procuraduría, la Defensoría y las personerías. Tal componente es la base para fijar los postulados de la misión y visión del Ministerio Público.

El segundo componente busca responder a la pregunta de cómo materializar y consolidar la

misión y visión del Ministerio Público, mediante la definición de los objetivos estratégicos, las iniciativas estratégicas, las líneas de acción y los hitos que se deben desarrollar y lograr durante el próximo decenio. Es decir, el Plan Decenal es un instrumento de direccionamiento estratégico y planeación sectorial del Ministerio Público, que sirve como indicación para la planificación anual y que permitirá su implementación y seguimiento (Ver Figura 2.1).

Figura 2.1 Componentes de direccionamiento estratégico del Ministerio Público y elementos de planeación sectorial del Plan Decenal del Ministerio Público 2022 - 2031

Componente 1:

Direccionamiento estratégico



Componente 2:

Planeación sectorial



Fuente: Elaboración propia IEMP

Los objetivos que marca el artículo 139 de la ley 1955 de 2019 son, a su vez, principios de la administración pública.

Desde el artículo 209 de la Constitución de 1991, se señala que la administración pública se debe desarrollar, entre otros, con los principios

de eficacia y economía. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 considera, entre otros, los principios de celeridad, economía, eficacia, eficiencia, participación y transparencia.

2.1.

PRINCIPIOS

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ARMÓNICA



Este principio está contemplado en el artículo 113 de la Constitución Política de 1991 y desarrollado como principio de la administración pública en la Ley 489 de 1998. La Corte Constitucional ha manifestado que este principio consagra: “(...) la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones (...)” (Sentencia C-983, 2005).

PRINCIPIO DE EFICACIA



Este principio se soporta en los diferentes preceptos que se encuentran en los artículos 2, 209, 277 numeral 5º y 282 de la Constitución

Política de Colombia, así como en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998. Respecto de este, la Corte Constitucional ha sostenido que “(...) constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que, en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado.” (Sentencia C-826, 2013).

PRINCIPIO DE EFICIENCIA



Este principio está contemplado en los artículos 209 de la Constitución Política y 3 de la Ley 489 de 1998. La Corte Constitucional ha afirmado que, con este principio, se busca que las decisiones y finalidades de la gestión pública se materialicen bajo la máxima racionalidad, con la utilización de los medios y recursos necesarios para la óptima obtención de resultados (Sentencia C-306, 2019).

MECANISMO DE MODERNIZACIÓN



Respecto de la modernización, es importante tomar como base lo expuesto por la Corte Constitucional sobre los principios de eficacia y de eficiencia. Según ese alto Tribunal, para que el Estado cumpla sus fines constitucionales,

es necesario que cuente con “un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones” (Sentencia C-826, 2013).

2.2.

ENFOQUES TRANSVERSALES

» ENFOQUE BASADO EN DERECHOS

El enfoque basado en derechos (EBD) es el marco conceptual propuesto por las Naciones Unidas, que busca promover la realización de los derechos humanos, tal como han sido establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General Naciones Unidas, 1948) y otros instrumentos internacionales.

Este enfoque involucra a todos los grupos de interés, por lo que implica la participación del Estado, como principal garante de derechos, y de otros agentes no estatales. El EBD constituye el marco de referencia para la formulación participativa y diferencial del PDMP, así como para las subsiguientes fases de implementación y seguimiento, para que la ciudadanía se apropie, participe de la gestión pública y ejerza control social sobre dicho desempeño.

El marco de referencia de este sistema de derechos está definido en el conjunto de instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se han desarrollado a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre los cuales se encuentra el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, PIDCP, (Asamblea General Naciones Unidas, 1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, (Asamblea General Naciones Unidas, 1966), ambos instrumentos aprobados mediante la Ley 74 de 1968, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (1969), aprobada mediante la Ley 16 de 1972, y el Protocolo Adicional a la CADH, en materia de DESC, Protocolo de San Salvador (OEA, 1988).

Transversalizar el EBD en la gestión pública permite darle un lugar prioritario a la búsqueda de la garantía de los derechos humanos. (Consejería Presidencial para Derechos Humanos, 2015). En la práctica, esto se traduce en que todas las apuestas del PDMP redundan en la acción efectiva para promover y proteger los derechos humanos con enfoque preventivo, disciplinario y de intervención; así como, en considerar el desarrollo de estrategias concretas para institucionalizar el diálogo equilibrado entre la ciudadanía y los demás actores del Estado colombiano.

De esa forma, en la medida en que el Estado, a través del Ministerio Público, debe promover y proteger los derechos humanos, el EBD es, conceptual y operativamente, un referente fundamental para la definición y ejecución de las metas, objetivos, iniciativas estratégicas, líneas acción e hitos del PDMP, así como para la definición de los indicadores necesarios para su seguimiento y evaluación.

» ENFOQUES DIFERENCIALES Y DE GÉNERO

Los enfoques diferenciales buscan garantizar los derechos a la igualdad y la no discriminación de grupos poblacionales que se han visto excluidos por factores asociados a su ciclo de vida, género, diversidad sexual, pertenencia étnica, situación de discapacidad, nacionalidad y situación de migración, condición legal (por ejemplo, la condición en la que se encuentran las personas privadas de la libertad), entre otros.

El artículo 13 de la Constitución Política establece la igualdad ¹ como un principio y derecho fundamental, al afirmar que todas las personas "(...) recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación, por razones de género, pertenencia étnica, religión, opinión política o filosófica. (...)" (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 13). Igualmente, el artículo en mención señala que el "Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...)" (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 13).

¹ La Defensoría del Pueblo ha señalado que el enfoque diferencial "[e]s una expresión del derecho a la igualdad, que busca remover barreras para el acceso a los derechos y adelantar medidas afirmativas de reconocimiento para poblaciones que tradicionalmente han sido discriminadas. Se dirige a superar las desigualdades entre estas poblaciones, lo que implica entender sus realidades específicas e identificar múltiples situaciones que les impiden materializar sus derechos, necesidades e intereses" (Defensoría del Pueblo, 2020, p.10)

Los enfoques diferenciales y de género se relacionan de manera directa con el EBD, en la medida en que las acciones dirigidas a todos los individuos y respecto de todos los derechos se caracterizan por desarrollar un énfasis basado en grupos de la población en situación de vulnerabilidad y exclusión, para reducir las desigualdades. Por ello, los enfoques diferenciales deben ser vistos como *“una forma de analizar, actuar, valorar y garantizar el desarrollo de una población, basada en sus características diferenciales desde una perspectiva de equidad y diversidad”* (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p.7).

A. ENFOQUE DE GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL

Desde el enfoque de derechos y para alcanzar la equidad de género y el respeto por la diversidad sexual, se deben establecer oportunidades diferenciales. Esto implica, en particular, dar especiales oportunidades a las mujeres, en tanto se ha evidenciado una brecha en la garantía y el goce efectivo de los derechos de los hombres y las mujeres. Por ello, el enfoque de género, como criterio diferencial en la construcción de una intervención *“(...) destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros (...)”* (Defensoría del Pueblo, 2020, p.10-11).

El enfoque de género y de diversidad sexual, por su parte, es un componente esencial del

PDMP, toda vez que corresponde a una construcción social que demarca la manera como los individuos asumen sus roles de género y su sexualidad desde su relacionamiento con el otro, en todos los ámbitos de la interacción social. Esto implica el reconocimiento de situaciones históricas de desigualdad con base en el género, en las identidades de género y orientaciones sexuales diversas, con el fin de generar acciones afirmativas para la garantía plena de sus derechos fundamentales.

» ENFOQUE PARTICIPATIVO

El artículo 2 de la Constitución Política estableció como fin esencial del Estado *“(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”* (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 2). En cumplimiento de este mandato constitucional, las instituciones públicas deben escuchar y tener en cuenta el punto de vista, los intereses y las necesidades de la ciudadanía, como una manifestación democrática. La sociedad civil, no solo como destinataria y beneficiaria de las decisiones, sino como partícipe en el diseño y definición, desde su experiencia y sus requerimientos, así como en su evaluación, garantiza un Estado social de derecho y democrático.

Así mismo, este enfoque se relaciona con el principio y derecho a la transparencia, al propender por que la gestión pública en su construcción y ejecución sea accesible a la ciudadanía, de manera que, durante la elaboración del PDMP y en su posterior implementación y seguimiento, se mantendrá informado al público y a los actores clave sobre los principales desarrollos y avances de este.

» ENFOQUE TERRITORIAL

El artículo 2 de la Constitución Política estableció como fin esencial del Estado “(...) *mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 2). Sobre esta base, el enfoque territorial propende por la garantía plena de derechos en todos los rincones del territorio nacional, a través de escenarios con enfoques basados en derechos, diferencial y participativo que generen igualdad de oportunidades (Fernández et al., 2019).

Por ello, la acción pública con enfoque territorial no se basa en la intervención de los territorios, sino en la comprensión de su capacidad y contexto multisectorial. La aplicación del enfoque territorial en la formulación del PDMP se materializa desde la comprensión regional del territorio, como un ejercicio que permite agrupar la forma como la Procuraduría, la Defensoría y las personerías se despliegan en el territorio nacional.

Por esta razón, resulta importante la organización regional y provincial de la Procuraduría y la Defensoría, así como la ubicación municipal de los personeros, cuya dinámica institucional se deriva directamente de la categoría municipal y distrital. Esta categoría está definida en función de los límites de la población, los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y el valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD para las diferentes entidades territoriales. (Contaduría General de la Nación, 2021) De igual forma, el enfoque territorial dentro del PDMP debe considerar las condiciones geográficas y culturales del país reflejadas, en parte, en las regiones naturales.

2.3.

ALINEACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS Y REFERENTES DE PLANEACIÓN

» OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada por Colombia, cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que abarcan diferentes ámbitos: cambio climático, inequidad económica, salud, justicia y paz, la solidez de las instituciones, entre otros. Aunque cada uno de los ODS cubre áreas específicas, el cumplimiento de la Agenda 2030 contempla el logro integral de los objetivos.

Para el Ministerio Público, la Agenda 2030 es relevante en varios sentidos: por una parte, porque es un marco de referencia para el control de la función pública en el cumplimiento de los ODS en el ciclo de las políticas públicas. Por otra, porque el objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” guarda estrecha relación con la misión y la visión del Ministerio Público y los objetivos, las iniciativas estratégicas, líneas de acción y los hitos que se plasman en su primer Plan Decenal. De acuerdo con las Naciones Unidas, “para lograr la paz, la justicia y la inclusión, es importante que los Estados, la sociedad civil y las comunidades trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva” (ONU, s.f., p.2).

» ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional que tiene como propósito diseñar y promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar a través de la recopilación y análisis de datos, el intercambio de experiencias y buenas prácticas que permita proponer soluciones basadas en datos empíricos a diversos retos, como luchar contra la corrupción, mejorar los sistemas educativos, fomentar el desarrollo local y regional, orientar reformas y acelerar la convergencia en el desarrollo de sus países. Colombia es Estado miembro de la OCDE desde 2020 (Organización para la Cooperación el Desarrollo Económico -OCDE, s.f.a)

Dentro de su estructura organizacional, la OCDE cuenta con más de 300 comités, dentro de los cuales se destaca el Comité de Gobernanza Pública, el cual realiza recomendaciones para la consolidación de la transparencia a través de la lucha contra la corrupción, la mejora la efectividad y eficiencia de las políticas públicas, así como la manera en cómo se responde a las demandas ciudadanas y se garantiza la calidad de los servicios (Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República, s.f.). Bajo el entendido que la transparencia no es suficiente y que, para combatir la corrupción se deben involucrar todas las instancias del sector público, la ciudadanía y el sector privado, el enfoque recomendado a los Estados miembros corresponde al de integridad pública, según el cual *“la integridad pública se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”*. (Organización para la

Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE, s.f.c, p.3)

De manera particular, el PDMP se alinea con las recomendaciones de la OCDE al considerar el enfoque de integridad pública sugerido en el desarrollo de acciones públicas en la lucha contra la corrupción.

» PLAN DECENAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

El Plan Decenal del Ministerio Público guarda coherencia con el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 en los siguientes aspectos:

1. Ambos planes se desarrollaron a partir de lo dispuesto en la ley.
2. El objeto de los dos instrumentos es el de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización de las entidades a las cuales están dirigidos (PGN, DP y personerías, en el caso del PDMP).
3. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo participan del Plan Decenal del Sistema de Justicia en distintos contextos. En el marco de la institucionalidad para el seguimiento y evaluación de dicho plan, se creó el Comité Directivo del Plan Decenal del Sistema de Justicia en el que, al lado de otras instancias (Ministro de Justicia, Presidente Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, Director del Departamento Nacional de Planeación, Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses), toman parte la Procuradora General de la Nación (o el Viceprocurador) y el Defensor del Pueblo (o el Vicedefensor) (Véase 5.1. Institucionalidad para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal del Sistema, Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027) (Ministerio de Justicia, 2017).

2.4.

¿CÓMO SE CONSTRUYÓ ESTE PLAN?

La formulación del PDMP se realizó a través de cuatro fases: diagnóstico preliminar; planeación; diagnóstico participativo; formulación, validación y aprobación. Durante estas fases se aplicaron, a su vez, cuatro metodologías: mapa de actores; árbol de problemas; debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA); y cuadro de mando integral. Las anteriores fases y metodologías se implementaron con enfoque de cadena de valor público, para garantizar la consistencia y orientación a resultados congruentes y articulados. (ver Figura 2.2).

Figura 2.2. Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público: fases, metodología y métodos.



Fase 04

Redacción, validación y aprobación

Método de recolección y validación:

- Mesa semanal de seguimiento DP + PGN + IEMP
- Muestra cualitativa de 29 personeros

Fuente: Elaboración propia IEMP

La aplicación de las metodologías seleccionadas en la formulación del PDMP permitió conocer, a través del diálogo, las diferentes visiones y percepciones internas y externas sobre el Ministerio Público y su primer Plan Decenal, lo cual constituyó un proceso de co-creación legítima.

En este proceso se realizaron:

- Quince (15) talleres que contaron de manera permanente con la participación de servidores de la Procuraduría, la Defensoría y las Personerías. En nueve de estos talleres se garantizó la interlocución de actores externos representantes del gobierno nacional, la rama judicial, los entes territoriales, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación, las organizaciones regionales de personeros y, las organizaciones de trabajadores de la Defensoría y la Procuraduría, con el fin de conocer las percepciones y recomendaciones en torno al Ministerio Público y su Plan Decenal.
- Quince (15) entrevistas semiestructuradas, mayoritariamente individuales y dirigidas a las directivas del Ministerio Públicos, los miembros estratégicos del sector público, la comunidad internacional y la Federación Nacional de Personeros de Colombia (FENALPER).

En los diferentes talleres y entrevistas, se contó con la participación de noventa y cuatro (94) actores internos del Ministerio Público y con la participación de quinientos cinco (505) asistentes externos.

- Cuatro (4) encuestas que garantizaron de manera amplia e igualitaria la participación de todos los funcionarios del Ministerio Público bajo: i) la implementación de una muestra significativa, mediante el contacto telefónico con ochocientos veinte (820) personeros; y ii) el diligenciamiento virtual de trescientos treinta y cinco (335) encuestas por parte de los funcionarios de la Procuraduría y la Defensoría.

- Una (1) encuesta ciudadana diligenciada telefónicamente por una muestra representativa de quinientos seis (506) ciudadanos, que en el 2019 usaron los servicios de la Procuraduría.

- Utilización de la herramienta de consulta de Urna de Cristal del Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones para la recolección de la opinión de la ciudadanía en general. Con esta herramienta, se alcanzó la participación de ciento cuarenta y nueve (149) ciudadanos y once (11) veedurías que diligenciaron la encuesta habilitada. Así mismo, la invitación para que las veedurías participaran se reforzó con la difusión de la encuesta a través de las treinta y dos (32) redes departamentales de veedurías, con las que la Procuraduría General trabaja permanentemente.

Todas las herramientas de recolección de información estuvieron orientadas a recabar las percepciones y las recomendaciones de los actores consultados en torno a los elementos de direccionamiento estratégico y planeación sectorial que desarrolla el plan decenal: misión, visión, objetivos estratégicos, iniciativas estratégicas, líneas de acción e hitos. También incluyó la consulta sobre los retos y las dimensiones adaptadas al Ministerio Público del cuadro de mando integral: ciudadanía y estado, coordinación y gobernanza, modernización y gestión de recursos con equidad. De manera tangencial, se profundizaron aspectos relevantes en mate-

ria de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades.

Finalmente, el proceso de redacción, validación y aprobación del documento contentivo del PDMP mantuvo la dinámica articuladora como Ministerio Público, realizando de manera conjunta entre diferentes miembros delegados y representantes de la Defensoría, la Procuraduría y las personerías municipales y distritales. Para esto, se desarrolló semanalmente una mesa conjunta entre la Defensoría y Procuraduría y se contó con una muestra cualitativa de veintinueve (29) personeros que tuvieron acceso a las versiones del documento formulado y participaron activamente en los talleres y espacios convocados.



» VOCES DEL PLAN DECENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

El principio de coordinación es obligatorio para la formulación, la implementación y el seguimiento de este Plan Decenal (artículo 139 de la Ley 1955 de 2019). Esto, a su vez, se ha configurado en un reto desde la formulación del Plan, no solo por la condición natural de dos entidades de la envergadura de la Procuraduría y la Defensoría, sino también por los retos ante la interlocución con todas las personerías de país.

Para enfrentar este reto de manera participativa y equitativa se desplegaron varias estrategias, concernientes a:

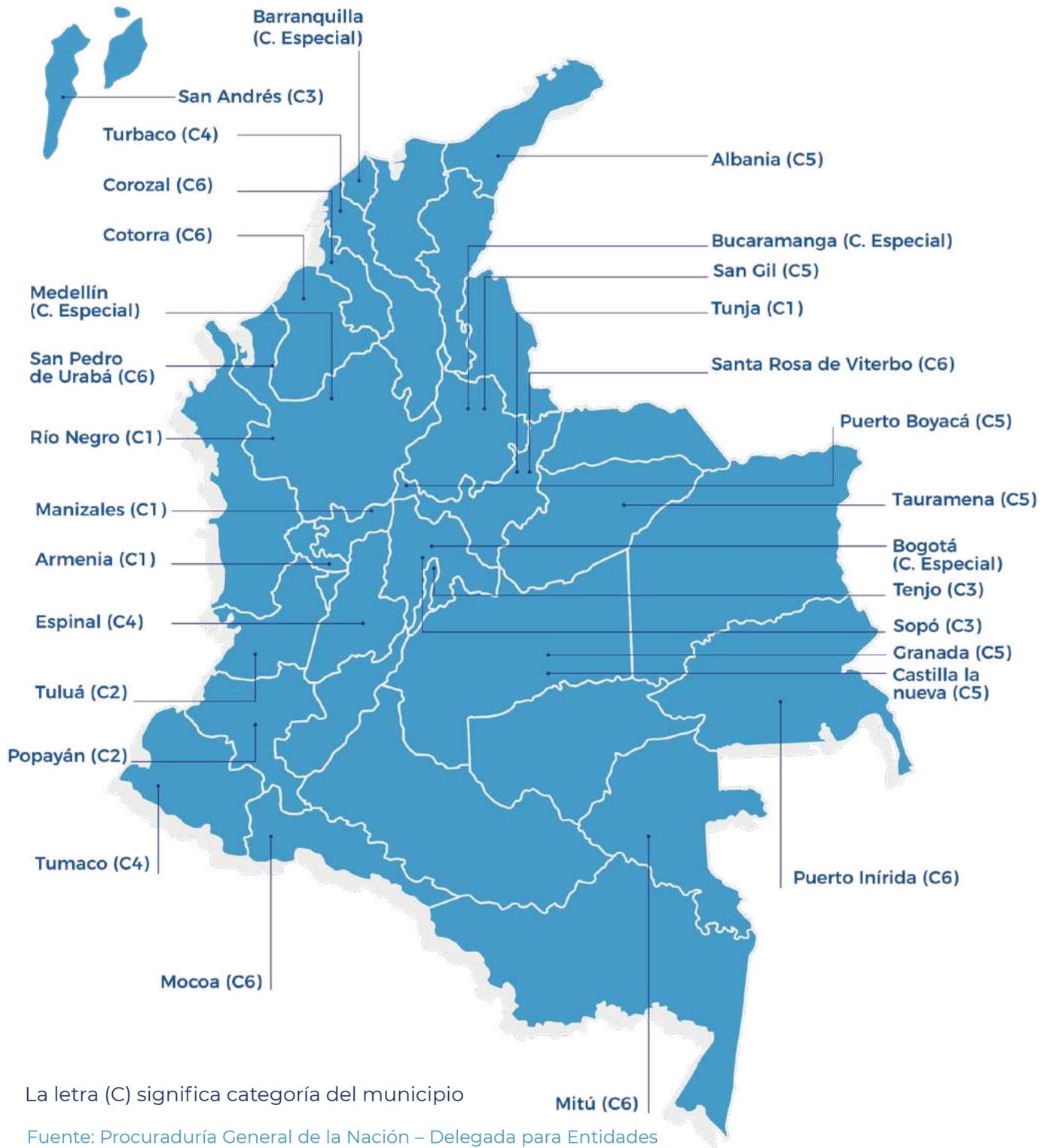
1. El liderazgo de la formulación por el Viceprocurador General de la Nación y el Vicedefensor del Pueblo, con la línea de la Procuradora General de la Nación y el Defensor del Pueblo.
2. La realización de trece (13) sesiones de mesas interinstitucionales entre la Defensoría y la Procuraduría, con el liderazgo técnico y metodológico y la participación activa y permanente de las oficinas de planeación, comunicaciones y prensa, y los asesores delegados de la Viceprocuraduría General de la Nación, de la Vicedefensoría del Pueblo y de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo.
3. El desarrollo de tres (3) sesiones de la mesa de direccionamiento estratégico, conformada por el Viceprocurador General de la Nación y su equipo asesor, el Vicedefensor del Pueblo y su equipo asesor, las oficinas de planeación de la Procuraduría y la Defensoría y su equipo técnico y asesor y,

una muestra cualitativa de veintinueve (29) personeros representantes de las nueve (9) regiones definidas para la formulación del Plan Decenal (Ver Ilustración 4). Estos veintinueve (29) personeros también participaron en los quince (15) talleres internos y externos mencionados anteriormente.

4. La ejecución de un (1) taller participativo con las cuatro (4) organizaciones regionales de personeros correspondientes a: Asociación de Personerías de Cundinamarca (APER-CUNDI), Asociación de Personeros de Antioquia (APA), Asociación de Personeros del Valle del Cauca (ASOPERVAL) y Asociación de personeros de Boyacá (ASOPERBOY).
5. La realización de una (1) entrevista individual con el director ejecutivo de FENALPER.
6. La disposición de una (1) encuesta virtual para el diligenciamiento de todos los funcionarios de la Procuraduría, la Defensoría y las Personerías municipales y distritales, recibiendo el diligenciamiento de la encuesta por trescientos treinta y cinco (335) funcionarios.
7. El contacto telefónico a ochocientos veinte (820) personeros, logrando el diligenciamiento de la encuesta por cuatrocientos ochenta y siete (487) personeros en todo el país.

El Instituto de Estudios del Ministerio Público, en calidad de secretaría técnica, ha participado, acompañado y liderado técnica y metodológicamente todos los espacios y las herramientas dispuestas para la formulación del Plan Decenal. Por su parte, la Figura 2.3, expuesta a continuación, detalla la muestra cualitativa de veintinueve (29) personeros que participaron en espacios de direccionamiento estratégico y talleres internos y externos.

Figura 2.3. Muestra cualitativa de 29 personeros que participaron en la formulación del Plan Decenal



La letra (C) significa categoría del municipio

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Delegada para Entidades Territoriales y Diálogo Social, Elaboración propia IEMP

La coordinación con la Vicepresidencia de la República fue esencial y se dio en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución Política. De manera particular, la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República contribuyó en el proceso de formulación del Plan Decenal, mediante la convocatoria de las entidades del

Gobierno Nacional para que participaran en talleres de recolección de información y recomendaciones que contribuyeron al proceso de formulación. La tabla expuesta a continuación muestra los actores externos al Ministerio Público que se tuvieron en cuenta en los ejercicios de participación que precedieron la construcción del Plan.

Tabla 2.1 Voces externas que contribuyeron en la construcción del PDMP

Tipo de entidad u organización	Participantes
Gobierno Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior • Ministerio de Justicia y del Derecho • Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones • Ministerio de Hacienda y Crédito Público • Departamento Nacional de Planeación • Departamento Administrativo de la Función Pública • Altas Consejerías • Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Vicepresidencia de la República • Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldías • Gobernaciones • Secretarías de gobierno municipales y departamentales
Rama judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados de altas cortes • Magistrados de tribunales • Jueces de circuito y municipales • Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
SIVJRNR	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisdicción Especial para la Paz • Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
Otros órganos de control	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República
Sector Privado y Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación colombiana de ciudades capitales ASOCAPITALES • Federación Nacional de Municipios FEDEMUNICIPIOS. • Federación Nacional de Departamentos FEDEDEPARTAMENTOS • Corporación Excelencia en la Justicia
Organizaciones multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> • BID • USAID • MAPP OEA • Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia • PNUD • ACNUR

Fuente: Elaboración propia IEMP

Las entidades y actores previamente señalados participaron a través de diferentes talleres externos con temáticas específicas que se ajustaban de acuerdo con el campo de experticia de cada uno, de forma tal que se pudiera maximizar la información que se incorporaba de cara al desarrollo del Plan Decenal. Este proce-

so de análisis e incorporación enriqueció los hallazgos ya identificados a nivel interno y permitió profundizar en los aspectos que podrían ser más relevantes, lo cual favoreció la creación de una visión amplia de la situación que enfrenta actualmente el Ministerio Público.



03.

DIAGNÓSTICO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El diagnóstico de este Plan Decenal tiene por objetivo consolidar información sobre el entorno interno y externo de las instituciones que conforman el Ministerio Público (MP), de manera que se puedan identificar los principales retos de gestión que debe priorizar este órgano en su proceso de planeación estratégica de largo plazo, y que lo establecido en este documento a manera de objetivos, iniciativas estratégicas, líneas de acción e hitos sea congruente con las realidades existentes del país. Esto con el fin último de garantizar una orientación adecuada de los esfuerzos en el alcance de sus objetivos misionales.

Para lograr estructurar este proceso, se hace uso de la metodología de análisis DOFA, a través de la cual se exponen los principales factores que influyen en la gestión del Ministerio Público a manera de debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas. Antes de avanzar en el diagnóstico de estos componentes, es de vital importancia precisarlos para efectos del presente ejercicio. La tabla expuesta a continuación muestra una definición clara para cada componente que guiará el desarrollo del ejercicio:

Tabla 3.1 Definiciones componentes DOFA

Componente	Definición	Dimensión
Fortalezas	Aquellas situaciones que afectan positivamente el cumplimiento del objetivo definido y que se pueden controlar directamente.	Interno
Debilidades	Aquellas situaciones que afectan negativamente el cumplimiento del objetivo y que también pueden ser controladas directamente.	Interno
Amenazas	Factores también externos que afectan negativamente el cumplimiento del objetivo	Externo
Oportunidades	Situaciones positivas que afectan el cumplimiento del objetivo, pero que no son controlables, es decir, son externas a la capacidad directa de gestión.	Externo

Fuente: Silva y Sandoval (2012, p.70)

3.1.

ASPECTOS INTERNOS DEL DESEMPEÑO DEL MINISTERIO PÚBLICO

A continuación, se presentan los hallazgos del diagnóstico de factores internos del Ministerio Público. A partir de esta identificación, se explican y sustentan los hallazgos encontrados en términos de debilidades y fortalezas que se consideran en la formulación de los componentes del Plan Decenal del Ministerio Público, bajo los lentes de los principios y enfoques transversales que lo orientan.

Tabla 3.2 Debilidades y fortalezas del Ministerio Público identificadas para el Plan Decenal

D Debilidades

Debilidades en torno al principio de coordinación

- Desconocimiento de la ciudadanía sobre el Ministerio Público
- Débiles canales de comunicación, información y coordinación intrainstitucional e intra sectorial
- Ausencia de un modelo o esquema de gobernanza como Ministerio Público
- Desarticulación entre las instancias del MP a nivel nacional – territorial
- Desarticulación en el manejo de la información interna y hacia la ciudadanía

Debilidades en torno a los enfoques de garantía de derechos y probidad

- Desarticulación del MP para una respuesta oportuna y eficaz frente a las diversas advertencias emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas
- Debilidad en el uso de los instrumentos y mecanismos para la detección temprana y la prevención de conductas de corrupción
- Débil e insuficiente capacidad institucional a nivel territorial para la implementación efectiva de la función disciplinaria

Debilidades en torno al principio de modernización

- Desintegración sectorial, en los aspectos de convergencia, de la arquitectura tecnológica de la Defensoría, Procuraduría y Personerías
- Insuficiente conectividad y hardware del MP en el territorio, especialmente de las Personerías

F

Fortalezas

Fortalezas en torno al enfoque territorial

- Amplia cobertura territorial
- Cercanía de cada entidad que compone el MP con la comunidad
- Trabajo con la población en zonas de conflicto

Fortalezas en torno al principio de coordinación

- Articulación entre las instancias del MP a nivel nacional – nacional y, territorial – territorial
- Complementariedad y convergencia entre las entidades que conforman el MP
- Iniciativas institucionales de planeación estratégica y fortalecimiento institucional

Fortalezas en torno a los enfoques de garantía de derechos y probidad

- Disposición del Sistema de Alertas Tempranas
- Activación de mesas de diálogo del MP en temas de género y garantía de DDHH
- Reconocimiento de otras instancias del sector público
- Apoyo y reconocimiento de la comunidad internacional

Fortalezas en torno al principio de eficacia

- Avance en las buenas prácticas de atención y servicio al ciudadano

Fortalezas en torno al principio de modernización

- Avance independiente de la Defensoría y Procuraduría en su modernización tecnológica.

Fuente: Elaboración propia IEMP

» FACTORES INTERNOS QUE REPRESENTAN FORTALEZAS EN LA GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

• Fortalezas en torno al enfoque territorial

Una de las principales fortalezas del Ministerio Público está relacionada con la posibilidad y capacidad que tiene para estar presente de manera permanente en todos los departamentos y municipios del territorio nacional a través de las personerías. La presencia y cobertura territorial que abarca el Ministerio Público coincide con el amplio alcance jurisdiccional de las distintas entidades que lo conforman. Dicho alcance incluye gran parte de la estructura organizativa del Estado, en distintos niveles y órdenes. Esto le da la capacidad de responder en todo el territorio nacional ante cualquier amenaza

a los derechos humanos, por lo que es un aliado estratégico para muchas comunidades, tal como se menciona en el trabajo de campo:

“En los territorios más complejos y vulnerables, el MP es reconocido como garante de los DD. HH y protector de las comunidades, es visto como un punto de apoyo.” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021)

• **Fortalezas en torno al principio de coordinación**

Desde el punto de vista institucional, una fortaleza es la complementariedad existente entre las funciones que desempeñan las tres entidades que componen el Ministerio Público en relación con la protección y defensa de los Derechos Humanos. Si bien existe la debilidad en cuanto a la articulación de sus entidades como MP, no se puede negar la complementariedad de sus roles y funciones.

De igual forma, las entidades del MP han adelantado iniciativas de planeación estratégica y fortalecimiento institucional. La planeación, el desarrollo y la implementación de los planes estratégicos institucionales han sido adelantados por las entidades de forma independiente; se destacan en mayor medida aquellos realizados por la PGN y la DP (Notas de taller de direccionamiento estratégico: sesión 1, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021), y las Personerías, a pesar de sus dificultades han hecho un gran esfuerzo.

En este impulso institucional, ha sido fundamental el apoyo de la banca multilateral, de manera particular para la consolidación de la cultura de integridad pública y el avan-

ce en materia de modernización de la Procuraduría y la Defensoría. Sobre los objetivos que han perseguido estos acompañamientos se señala en el Trabajo de Campo:

“Con los programas de modernización, se ha logrado mejorar en el aspecto tecnológico, de comunicaciones, en modelos de gestión y el tema preventivo” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021)

“Desde la Defensoría se ha trabajado con entusiasmo en programas que se fortalecen desde el préstamo que ha realizado el BID para puntos como: inteligencia artificial, manejo, acopio” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021)

“La PGN, a través del presupuesto BID, está tratando de implementar un sistema de identificación de conflictos de intereses, tanto en materia procesal como en contratación. Este sistema de identificación busca entender si existen posibles casos de conflictos de interés al interior de la entidad, con el fin de generar acciones preventivas en materia de contratación” (Notas de taller interno integral, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021)

De la misma manera, se sugiere la necesidad de que los planes de acción no sean aislados, sino que exista, por ejemplo, un Plan de Acción Anual para todo el MP que debería tomar de insumo inicial planes estratégicos que articulen las metas de corto plazo de todas las entidades del Ministerio Público (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio

Público, noviembre de 2021). En la misma línea se planteó que se requiere de una mayor planeación, articulación y coordinación de los planes estratégicos institucionales de las entidades, a partir de la identificación de objetivos estratégicos y actividades comunes para actuar de forma conjunta y que se logre el alcance de resultados e impactos concretos (Notas de taller de enfoque territorial, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Una alternativa para lograr estos objetivos es aprovechar el apoyo ya existente de la cooperación internacional para capacitación y mejora en el cumplimiento misional del Ministerio Público. Al respecto, diferentes organismos de cooperación internacional y banca multilateral –como USAID, BID, Embajada de Suecia, OEI, entre otros– trabajan desde hace años con el Ministerio Público, en proyectos que contribuyen al fortalecimiento de sus capacidades (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

• **Fortalezas en torno a los enfoques de garantía de derechos y probidad**

Otra fortaleza que tiene el Ministerio Público es su capacidad para desempeñar la función preventiva en materia de derechos humanos. De hecho, en general, los funcionarios públicos del MP encuestados como parte del trabajo de campo coinciden en afirmar que el principal aspecto en el que el Ministerio Público ha sido más exitoso en los últimos diez años es el desarrollo de capacidades y herramientas para la prevención, promoción y defensa de los derechos humanos. En el trabajo de campo se remarcó la importancia de algunos valiosos instrumentos de la PGN, como la

Directiva 002 de 2017, para la protección de los derechos de los defensores de derechos humanos. Este instrumento contiene los lineamientos para la protección de ese sector de la población y busca prevenir eventuales violaciones a los derechos humanos y sancionar a los servidores del Estado que pudiesen estar comprometidos en estos hechos (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

De la misma manera, se señalaron esfuerzos conjuntos de prevención, como el que ha adelantado la Comisión de la Verdad con la Defensoría, que se rige por una carta de entendimiento para trabajar de forma articulada. Esto facilita el intercambio de información y representa un logro con el Sistema de Alertas Tempranas (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021). Para robustecer esta fortaleza, se señaló en el trabajo de campo que, en el tema preventivo:

“Debe haber sensibilización sobre los DDHH, que todos conozcamos cómo promoverlos y repararlos, desde las entidades de Gobierno. Hacer una sensibilización para que, en el momento de desarrollar las políticas, ellos tengan en cuenta este enfoque (...) robustecer el sistema de alertas tempranas. En la actualidad solo lo hace la Defensoría, entiendo que en violación de Derechos (muy puntuales). Esta Alerta podría ampliarse a todo el Ministerio Público. Crear un Sistema de Alertas Tempranas, en varios sentidos, puede convertirse en una herramienta de priorización” (Notas de taller interno integral, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

• Fortalezas en torno al principio de eficacia

Es importante resaltar como una fortaleza el vínculo de confianza que se ha logrado establecer en algunos casos con población vulnerable gracias al avance en las buenas prácticas de atención y servicio al ciudadano, así como iniciativas y rutas que incorporan el enfoque diferencial. El Ministerio Público ha dado respuesta a las necesidades de estas comunidades de manera novedosa, atendiendo el enfoque diferencial. La relevancia de este aspecto viene dada por su impacto en la población.

Con respecto a la percepción ciudadana sobre el abordaje del enfoque diferencial en la protección de los derechos, todos los participantes de la Encuesta a la Ciudadanía, realizada como parte del trabajo de campo, consideran que, aunque no en todo el territorio, ni en todas las entidades del sector público:

- El Ministerio Público es actualmente un canal de apoyo para que las personas con discapacidad puedan exigir el acceso a servicios diferenciados o denunciar la falta de tales servicios por parte del Estado;
- El Ministerio Público es un apoyo para que las mujeres y las personas trans que han sufrido algún tipo de violencia (física, sexual, emocional, psicológica, institucional, económica) o que han sufrido algún tipo de discriminación basada en el género puedan denunciar y recibir protección oportuna por parte del Estado;

- El Ministerio Público es un apoyo para garantizar la prevalencia en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de la población de adultos mayores.

Así mismo, el 60% de las personas que respondieron la encuesta a la ciudadanía considera que el Ministerio es actualmente un canal de apoyo para que las personas bisexuales, gays, lesbianas, pansexuales y asexuales, que han sufrido algún tipo de violencia (física, sexual, emocional, psicológica, institucional, económica) o de discriminación basada en su orientación sexual puedan denunciar y recibir protección oportuna por parte del Estado, aunque no en todo el territorio.

Igualmente, el 80% de los encuestados considera que el Ministerio Público es actualmente un canal de apoyo para que los grupos étnicos puedan expresar sus intereses al Estado y a las entidades del sector público. Finalmente, una proporción apreciable de los encuestados (entre el 40% y el 80%) considera que el MP incide actualmente en que la administración pública nacional y territorial adopte un enfoque diferencial en temas de discapacidad, género, niñez, adolescencia, adulto mayor y comunidades étnicas. El acompañamiento a comunidades vulnerables y el apoyo que se le brinda en diferentes escenarios mejoran considerablemente la imagen del MP frente a la ciudadanía, a la vez que construyen confianza.

Además de esto, las comunidades sienten, de esta manera, la presencia del Estado, especialmente con iniciativas tales como el Pacto por la Vida, en aquellas regiones con alto nivel de conflicto armado. Sin embargo, es importante dar continuidad a estos esfuerzos y no descartarlos (Notas de entre-

vista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021). Se pueden señalar buenas prácticas en este campo, en particular, en relación con el enfoque de género:

“Siempre, desde los programas de la Defensoría, está el programa por duplas de género (uno con orientación social y otro con orientación jurídica), que pretende establecer atención especializada y puntual a este grupo poblacional de mujeres [...] en asistencia técnica, tanto social como jurídica para garantizar sus derechos y propender por la efectividad de sus derechos humanos en el territorio” (Notas de taller de enfoque diferencial, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Así mismo, el enfoque etario se ha venido implementando en las diferentes entidades del MP. “Actualmente existen bastantes mecanismos de respuesta a vulneraciones -Rutas de Atención-. Por ejemplo, en casos de reclutamientos forzados, desde el enfoque de juventud, existen herramientas, rutas, que se activan en distintas entidades y niveles para atender y brindar protección ante dichas vulneraciones, se enfocan en la prevención, protección y promoción de derechos” (Notas de taller de enfoque diferencial, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

• Fortalezas en torno al principio de modernización

El MP ha logrado construir credibilidad frente a la comunidad internacional y, con ello, gestionar los recursos que contribuyen a construir y dar continuidad a procesos de crecimiento institucional en complemento con los recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación. Específicamente, la PGN y la DP están desarro-

llando programas de fortalecimiento con financiación del BID.

El programa de fortalecimiento de la PGN inició en 2003 con el objetivo de fortalecer la efectividad de la gestión institucional y ha contado con financiación del BID durante sus tres fases. La tercera fase (2018-2022) actualmente en ejecución, tiene tres componentes: (i) la mejora de las capacidades de planeación, coordinación y gestión de tecnología; (ii) el fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial, y (iii) el fortalecimiento de la integridad, transparencia y participación ciudadana (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2017).

Por su parte, en 2018 se dio concepto favorable al programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo, el cual tiene tres componentes: (i) fortalecimiento de la gestión y planeación estratégica de la Defensoría; (ii) atención y servicio al ciudadano; y (iii) rendición de cuentas y la participación ciudadana (CONPES, 2018). El programa tiene un horizonte de ejecución de hasta cinco años.

» FACTORES INTERNOS QUE REPRESENTAN DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

• Debilidades en torno al principio de coordinación y eficacia

Uno de los principales problemas identificados en los ejercicios participativos para este Plan Decenal del Ministerio Público es la limitada capacidad que tienen las entidades que lo conforman de mantener un flujo constante de información de calidad entre sí e internamente, para cumplir los propósitos que se les asignan. La información, a excep-

ción de algunos casos, se encuentra fragmentada, es insuficiente, de baja calidad, y, en general, dificulta una toma de decisión informada que oriente a mejores resultados en la práctica. Algunas de las referencias del Trabajo de Campo son las siguientes:

“Es necesario tener un sistema de información lo suficientemente robusto que permita a las entidades del MP tener información de primera mano para actuar con celeridad (no actuar seis meses después de ocurrido el hecho porque hasta ahora te llega la información)” (Notas de taller de direccionamiento estratégico: sesión 1, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Se debe avanzar en los sistemas de información, el sistema de información de la Procuraduría debería estar compartido con las otras entidades que conforman el MP. Así se ahorraría tiempo y procesos, debido a que la información se encuentra a la mano de cada uno de los funcionarios” (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Se hace necesaria la implementación de sistemas de información más eficientes para conseguir los propósitos del MP” (Notas de taller de enfoque diferencial, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Indiscutiblemente, antes de hablar de una interlocución entre entidades, internamente debemos apersonarnos y organizarse al interior de cada entidad. Debe haber una depuración de la información, uno puede identificar que hay duplicidad. Para que podamos llegar a utilizar la tecnología,

deberíamos arrancar por hacer un ejercicio interno con las entidades en la consolidación de la información” (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

El ejercicio participativo evidencia que los problemas de gestión relacionados con el acceso y la calidad de la información son recurrentes en el MP, tanto en instancias nacionales, como locales. De hecho, el término ‘información’ se repite 94 veces en las notas de ejercicios participativos, lo cual muestra que este es un tema de gran relevancia para las entidades que conforman el MP.

Algunos de los problemas referenciados en los datos recolectados con relación a la información, son los siguientes: 1) información fragmentada entre las entidades, no hay interoperabilidad de la información; 2) bases de datos y registros obsoletos que dificultan el uso de los datos para la toma de decisión; 3) ausencia de canales y plataformas para la consolidación y transferencia de información; 4) ausencia de capacidad para analizar grandes volúmenes de datos de manera efectiva. Estos problemas generan que los esfuerzos de las entidades, no solo se dupliquen en muchos casos, sino que se pierda la posibilidad de aprendizaje conjunto y toma de decisión informada. Esto repercute negativamente en la calidad de las decisiones y hace más lenta la gestión de los procesos.

De la misma manera, el Ministerio tiene dificultades en la consolidación de una visión común para la producción y manejo de la información interna, intra sectorial y hacia la ciudadanía. (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

Otro de los aspectos de mejora que se debe trabajar para lograr una intervención articulada que logre el alcance de los objetivos propuestos, es reforzar los canales de comunicación y coordinación en el interior de las entidades que componen el Ministerio. En este punto, es necesario resaltar que esa articulación parte de la convergencia en sus funciones. Estas convergencias se reflejan en todos los niveles de actuación del MP tanto a nivel territorial como de la administración pública.

Es preciso señalar que todas las entidades del MP, no obstante, su autonomía, confluyen funcionalmente en la prevención de la vulneración de los derechos humanos constituyéndose en un área de trabajo en la que la articulación y coordinación resulta indispensable a fin de evitar desgastes institucionales e impactos no deseados para la población –esfuerzos innecesarios o choques entre dependencias, demoras, calidad y oportunidad del servicio, etc. –. Frente a esto, algunas voces han señalado que las entidades del MP realizan generalmente sus funciones sin una articulación de planes, proyectos y programas para alcanzar objetivos comunes –salvo iniciativas específicas–.

Lo anterior, según el Documento CONPES 3907 de 2017, se debe a la inexistencia de una estructura sistémica e integrada para las funciones misionales. Esto lleva a que las entidades que constituyen el MP trabajen con cierta articulación para el desarrollo de actividades temáticas o misionales, pero de manera desarticulada en su propia gobernanza, y sin propósitos acordados en conjunto. Las siguientes citas ejemplifican esta problemática:

“En cuanto a los temas prioritarios, si bien existe dicha expresión constitucional del

Ministerio Público, lo cierto es que las entidades funcionan de manera independiente, a pesar de ciertas articulaciones temáticas” (Notas de taller de enfoque territorial, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Ha habido casos donde las tres instituciones actúan para atender la misma problemática, lo que ocurre es que se sobreponen las acciones debido a un nivel muy bajo de articulación. La Procuradora y el Defensor del Pueblo deberían pensar la manera de cómo distribuir roles en los territorios” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

Esto hace imperante la necesidad de reforzar aún más la gobernanza y direccionamiento estratégico común. La ausencia de planeación conjunta de carácter estratégico del MP se relaciona con la falta de asignación y gestión coordinada de recursos. Además, el nivel de comunicación entre las entidades del MP puede no ser el óptimo en algunos casos, dado que cada institución se enfoca en cumplir sus propias funciones.

Con una planeación coordinada, las entidades del MP tienen una oportunidad de mejora para trabajar en conjunto y maximizar resultados e impactos. Frente a esto, es conveniente promover espacios de diálogo para alinear las misiones compartidas y establecer la manera de llevarlas a cabo en los diferentes niveles del territorio nacional.

Adicionalmente, es relevante señalar la importancia de la comunicación, tanto a la ciudadanía, como al interior del mismo Ministerio. Es preciso fortalecer de manera sig-

nificativa el trabajo conjunto y la comunicación entre las entidades del MP, de manera que sea posible mantener adecuados flujos de información; generar intercambios que faciliten la gestión; apalancar mayores recursos financieros; obtener mayores resultados e impactos en áreas de interés común, y, con ello, lograr un mayor reconocimiento por parte de la sociedad.

También es necesario hacer capacitaciones en el manejo de datos e información, así como intervenir aspectos de cultura organizacional y gestión del cambio en el MP que contribuyan a crear una cultura de manejo de la información orientado a cooperar, idear e innovar para mejorar la gestión de los servicios requeridos por la ciudadanía. Frente a esto, el trabajo de campo señala lo siguiente:

“[Es necesaria] la creación del centro de analítica, [el cual] sirve para el manejo adecuado de la información interna como externa. Con este centro se plantea que los ciudadanos no activen quejas en todas las entidades, esto permite interoperabilidad entre instituciones” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

“La coordinación a veces no se da, porque no hay un cruce de datos entre las instituciones, ni una actualización de estos. Se puede establecer un directorio interno, para que exista una comunicación asertiva entre las entidades [...] robustecer el directorio con personas encargadas. Esta falta de comunicación obstaculiza las funciones del MP” (Notas de taller interno integral, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

• Debilidades en torno a los enfoques de garantía de derechos y probidad

La demanda por la protección del derecho a la vida de las víctimas y el seguimiento a las problemáticas humanitarias derivadas de la violencia son problemas que competen al MP, –organismo clave frente a la defensa y prevención de violaciones de los derechos humanos–. A pesar de los enormes esfuerzos adelantados hasta el momento, todavía existen dificultades en la armonización del actuar de las entidades del Ministerio. Esto genera duplicidad de acciones o una baja intervención, por ejemplo, en el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, específicamente, en el caso de la gestión para los excombatientes y con la población en situación de desplazamiento forzado (Defensoría del pueblo [DP], 2021a, p.22-29).

Por otra parte, en relación con el Sistema de Alertas Tempranas, el MP ha tenido dificultades para responder con celeridad a las diversas advertencias emitidas. Tiene, en algunos casos, rezagos considerables que no logra solucionar de forma temprana la situación crítica que genera la alerta.

Relacionado con esto, destaca la dificultad de enviar la información requerida en los informes de riesgos. En particular, frente a las víctimas del conflicto armado *“hay que fortalecer aún más el rol que tiene la Procuraduría para facilitar la participación efectiva de las víctimas en los distintos procesos, tanto asegurar la participación de las víctimas en los procesos judiciales de la JEP, como los diálogos que debe haber sobre los TOAR o procesos restaurativos”* (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

Además de estos problemas, es necesario considerar la existencia de barreras de acceso al MP para la ciudadanía como: el desconocimiento del rol de las entidades, la oferta institucional y los canales de atención disponibles en cada una de las entidades que lo conforman. Una de las razones principales por la que existen estas barreras entre las entidades del MP y la ciudadanía radica en el desconocimiento del quehacer, tanto de cada una de las entidades del MP como de éste en su conjunto. La fortaleza en términos de presencia territorial que tienen las instituciones que conforman el MP, no se aprovecha lo suficiente para generar acercamientos efectivos con el ciudadano, debido a esta falta de conocimiento. Tampoco se conocen de forma amplia, los servicios y canales de acceso de que disponen los ciudadanos para acceder a tal oferta.

Esta hipótesis se confirma con los resultados de la encuesta aplicada a los ciudadanos, pues indica que cerca del 50% de la ciudadanía no identifica con certeza las entidades que hacen parte del MP. Resultado de esta situación es que en muchos casos las personas radican la solicitud o queja en la entidad equivocada. Así generan reprocesos internos de traslado, o frustración para quienes deben tocar más de una puerta antes de encontrar una respuesta efectiva.

A veces existen discrepancias en las funciones que desempeña la Procuraduría. Debería existir también un canal de atención que oriente a los usuarios en la instancia a la que deben acudir. Esto se puede hacer a través de un coordinador” (Notas de taller de intervención, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Por otro lado, resaltó ampliamente la función legal y constitucional que cumplen las

Personerías en la defensa de los derechos colectivos de la población. Esta función puede verse restringida por la dependencia presupuestal de estas instancias frente a la categorización municipal correspondiente, y a las decisiones de los concejos municipales, a quienes corresponde aprobar los presupuestos de los municipios y, por ende, el de las Personerías (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Una de las dificultades de las Personerías, es el bajo presupuesto que tienen. La asignación presupuestal determinada por ley limita mucho a las Personerías, que tienen trabajo y responsabilidades recargadas.”, (Notas de taller de intervención, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Dado el alto número de funciones que tienen las Personerías, existe una relación desigual en la asignación de recursos debido a la categoría del municipio” (Notas de taller de direccionamiento estratégico: sesión 1, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Si bien la situación fiscal producto de la pandemia de la COVID-19 es una amenaza para las Personerías, el diseño institucional que tienen actualmente puede verse como una debilidad del sector. La razón: su financiación depende del tamaño del municipio donde operan y no de la magnitud de las funciones que deben desarrollar. Entonces, el diseño institucional de las Personerías debería contemplar una fuente de recursos que les dé independencia completa de los entes a los cuales vigilan, en este caso, la administración territorial.

• Debilidades en torno al principio de modernización

Para finalizar, es importante señalar que el MP viene adelantando labores para avanzar en un proceso de modernización tecnológica de las entidades que lo conforman. En esta materia, la DP y la PGN han avanzado de manera independiente. Sin embargo, ante los nuevos desafíos deben alcanzar la sinergia indispensable para atender las necesidades comunes que tienen en materia de arquitectura tecnológica.

En lo que a las Personerías del país se refiere –y conforme a lo señalado en las notas de las entrevistas–, éstas no se encuentran en un nivel estándar de acceso a la conectividad y disponibilidad de dispositivos que les permita alinearse con los procesos de modernización de la DP y la PGN, pues las Personerías tienen problemas de infraestructura física, conectividad y acceso de información (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021). En correspondencia, el trabajo de campo señala lo siguiente:

“Asistencia técnica - lo que veo en las regiones más apartadas es que las personerías son entidades supremamente pequeñas, solo el personero. Sin una infraestructura, para extender esa garantía de derechos en los territorios es muy difícil. Desde el MP se pudiera hacer algo para fortalecer esas instancias, porque los personeros son los representantes del MP en el territorio.” (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Los procesos orientados a lograr la interoperabilidad entre la arquitectura tecnológica existente en cada entidad del MP no se han desarrollado, debido, entre otras razones, a la baja capacidad de la red digital interinstitucional. Esto evidencia la necesidad de acceso a tecnologías que faciliten la interacción entre las entidades nacionales y territoriales, así como con la ciudadanía. Al respecto, el trabajo de campo señala lo siguiente:

“Si la conectividad es ineficiente en los territorios, no se puede avanzar en la sistematización de información. El software solo es usado al interior de la entidad y así sea muy robusto, se debe avanzar en política pública de conectividad” (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

3.2.

ASPECTOS EXTERNOS QUE INFLUENCIAN LA GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El apartado anterior buscó detallar los factores internos al MP que –a manera de debilidades o fortalezas– tienen incidencia en la gestión pública de las entidades que lo conforman y deberían considerarse en la planeación estratégica de largo plazo establecida para el presente Plan Decenal.

Ahora bien, también es importante reconocer la existencia de factores externos que representan posibles oportunidades o amenazas para el alcance de los propósitos del MP, y que también deben ser considerados para este ejercicio. Estos factores externos se conciben como tendencias y situaciones que surgen fuera del control de las entidades que conforman el MP, pero que pueden ser aprovechadas o mitigadas por éste para lograr una mejor gestión.

La tabla expuesta a continuación muestra los factores que en términos de oportunidades o amenazas fueron identificadas en el diagnóstico. Estos factores se subdividen en los lentes de los principios y enfoques transversales que orientan el Plan Decenal.

Tabla 3.3 Oportunidades y Amenazas del Ministerio Público identificadas para el Plan Decenal

Oportunidades

Oportunidades en torno al principio de modernización y probidad

- Avances tecnológicos que han reconfigurado la manera de interactuar y gestionar la información para la toma de decisión en la gestión pública.
- Avances del gobierno nacional en la consolidación de plataformas para la integración y unificación de sistemas de información en el sector público.

Oportunidades en torno al enfoque de garantía de derechos y eficacia

- Implementación del Acuerdo de Paz.
- Ingreso de Colombia a la OCDE y los ODS 2030
- Desarrollo de nuevas investigaciones internacionales en materia de corrupción y evasión.

Amenazas

Amenazas en torno a los enfoques de garantía de derechos y enfoque de resultados

- Impacto social y económico por la pandemia por COVID 19.
- Persistencia de fenómenos de violencia y criminalidad, así como retos en la construcción de paz.

Amenazas en torno al principio de probidad y eficacia

- Creciente nivel de desconfianza e insatisfacción de la ciudadanía frente a la institucionalidad estatal.
- Limitada capacidad del Estado para articularse y definir una agenda de políticas públicas con impacto real en la población más vulnerable del país.

Amenazas en torno al enfoque de participación

- Existencia de barreras que impiden la participación activa e informada de la ciudadanía.
- Efectos del cambio climático como barrera creciente al goce efectivo de los derechos.
- Asesinato de defensores de derechos humanos.
- Reducida implementación de estrategias de gestión innovadoras y modernas que aprovechen los avances tecnológicos del siglo XXI.

Fuente: Elaboración propia IEMP

» FACTORES QUE PUEDEN AMENAZAR EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Amenazas en torno a los enfoques de garantía de derechos y enfoque de resultados

Desde el punto de vista de los factores externos que pueden impactar negativamente la gestión del Ministerio Público, es impor-

tante resaltar la especial coyuntura que el país está viviendo en la actual pandemia por COVID-19. La pandemia, y algunas medidas para hacerle frente, han tenido efectos devastadores para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Lo anterior puede evidenciarse a través del comportamiento del PIB, que se contrajo a la mayor tasa desde que se tienen registros (Banco Mundial, 2021). Esta disminución puede ser asociada al cierre de numerosas empresas y las restricciones a la movilidad, lo cual derivó en una inusitada alza en la tasa de desempleo durante el año 2020 que alcanzó un 14,7% en el mes de octubre -4.9 puntos porcentuales más que en el mismo periodo del 2019- (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021b). Además, la pandemia afectó, de manera grave, a las mujeres, cuya tasa de desempleo durante el trimestre móvil agosto - octubre de 2020 alcanzó el 20,8%, 7.5 puntos porcentuales por encima de la cifra del 2019 (DANE, 2021b).

Como consecuencia de esta situación, el índice de pobreza monetaria pasó de 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020 (DANE, 2021a). Esto deja un panorama crítico para el país, pues implica un retroceso de cerca de dos décadas en los objetivos de su lucha contra la pobreza (Centro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de América Latina, 2020). A esto debe sumarse las presiones fiscales que ha experimentado el Gobierno Nacional por poner en marcha las medidas de mitigación y prevención requeridas para hacer frente a la pandemia. El país estuvo obligado a endeudarse a tasas más altas e implementar planes de austeridad con notables consecuencias económicas.

La situación es aún más crítica en regiones apartadas del país, en las que además de la problemática descrita anteriormente, la violencia ha vuelto a escalar a niveles que no se veían desde la firma del acuerdo de paz y que muestran la dificultad del Estado de consolidar una paz estable y duradera en los territorios históricamente más afectados por la violencia. Tal como se evidenció en el trabajo de campo:

“La pandemia tuvo serios impactos en la garantía de derechos territoriales. Las comunidades quedaron aisladas en contextos de recrudescimiento de la violencia, agravada por contextos de desconocimiento y desconexión de las autoridades centrales. Pareciera que la cooptación política de la institucionalidad reduce su capacidad de acción y mina la confianza.” (Notas de taller de universidades, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

La persistencia de fenómenos de violencia y criminalidad dificultan la construcción de una sociedad incluyente, justa y en paz. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, de enero a junio de 2021 se han presentado un total de 97 eventos de desplazamiento forzado masivo, que afectó aproximadamente a 14.208 familias (41.999 personas), y alrededor de 63 eventos de confinamiento que afectó aproximadamente a 32.923 personas de 181 comunidades. (DP, 2021a).

“Desde el 1 de enero al 30 de noviembre de 2021, la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos conoció 191 alegaciones de homicidios de personas defensoras. De estas ha verificado 73 casos, 35 casos están en proceso de verificación y 83 casos son no conclu-

yentes” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2021). Todo lo anterior genera un panorama complejo para el MP que, ante tal situación de orden público y económico, tiene un desafío sin precedentes para garantizar la prevalencia de los derechos humanos en todo el territorio y el alcance de resultados de gestión que impacten realmente a la población con mayor vulnerabilidad.

Esto hace que sea indispensable **enfocar el ejercicio de la función preventiva; las acciones administrativas y judiciales, y la potestad disciplinaria, en la efectiva garantía y protección de los derechos humanos**. Esto quiere decir, aprovechar las capacidades institucionales de las entidades que conforman el MP para actuar de manera anticipada ante la posible vulneración de derechos humanos, que podría ser de todo tipo: relacionadas a grupos armados, producto de una crisis económica, o de nuevos desafíos sanitarios relacionados al Covid-19.

• Amenazas en torno al principio de probidad y eficacia

El panorama de orden público y económico ha incidido en un aumento del nivel de desconfianza e insatisfacción creciente de la ciudadanía frente a la labor de las instituciones del Estado. De acuerdo con información de la encuesta de Datexco para la W Radio (2021), entre los países analizados, Colombia es el cuarto país en donde las personas expresan una mayor desconfianza hacia el Gobierno, superado solo por Argentina, Nigeria y Suráfrica.

Sobre este asunto, es importante señalar que, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrati-

vo Nacional de Estadística (2019): (i) solo el 34,8% de las personas encuestadas en el país considera que en Colombia sí se protegen y garantizan los derechos a la salud, la seguridad social, el trabajo y la vivienda; (ii) el 33,8% considera que en Colombia sí se protegen y garantizan los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad; (iii) el 30,5% considera que en Colombia sí se protegen y garantizan los derechos de las mujeres, y (iv) solo el 27,8% de las personas encuestadas considera que en Colombia sí se protegen y garantizan los derechos de las minorías (étnicas y sociales).

Este descontento también se ha alimentado de forma importante por los escándalos de corrupción que recientemente han impactado la opinión pública del país. El problema se ha agravado a tal punto que el tema de la ‘corrupción’ en la Encuesta Inva-mer del mes de agosto de 2021 escaló como la mayor preocupación de los colombianos, por encima de otros temas como el ‘coronavirus’, el ‘desempleo’, o el ‘orden público’ (Invamer, 2021).

Según el DANE, el 49,1% de las personas de 18 años y más consideran que los órganos de control son corruptos o muy corruptos, aunque cabe anotar que es el grupo de entidades del Estado con menor percepción de corrupción (DANE, 2019). Así mismo, las respuestas a la encuesta realizada a la ciudadanía en el marco de la construcción del PDMP muestran claramente la preocupación por los altos niveles de corrupción. El 64% de los participantes en la encuesta resalta que los altos niveles de corrupción en el sector público hacen más difícil la labor del Ministerio Público. Los otros factores de preocupación son: tribunales y juzgados congestionados e insuficientes (14% de las respuestas), débil

presencia del Estado en regiones apartadas del país (10%) y la inestabilidad política y social agravada por la pandemia del COVID-19 (5%) (Encuesta a actores externos: ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

A estos fenómenos debe añadirse la limitada capacidad del estado para articularse y definir una agenda de políticas públicas que realmente tenga alcance en la población más vulnerable del país. Esto se agrava en zonas de difícil acceso, donde, de acuerdo con García y Espinosa (2013), existe una especie de apartheid institucional. Esto es una debilidad institucional que resulta discriminatoria con la población de estas áreas, debido a que no cuentan con instituciones fuertes que protejan sus derechos frente a la posible acción de terceros ilegales.

Esto es especialmente crítico para el tema de justicia: la creciente congestión e insuficiencia en la atención del Sistema de Justicia ante las necesidades de la ciudadanía, ha conducido a una vulneración sistemática en el acceso al derecho oportuno y adecuado a la justicia. De hecho, para 2019 el país tenía 11,6 jueces por cada 100.000 habitantes, aunque el estándar fijado por la OCDE es de 65 jueces por cada 100.000 habitantes (Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ], 2020). Por otra parte, en el Sistema Penal Oral Acusatorio en 2019 se registraron 5.089 libertades por vencimiento de términos, una cifra muy significativa que indica altos niveles de impunidad. Al respecto, el 57% de los departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad (CEJ, 2020).

Estos fenómenos han llevado a una creciente insatisfacción ciudadana que exige una gestión pública que realmente transforme los problemas que les afectan en el día a día. Esto se ha reflejado en las protestas y movimientos reivindicativos que el país ha tenido en los últimos años, incluyendo los paros nacionales de 2019 y de 2021. Lo anterior implica la necesidad de consolidar el fortalecimiento institucional del Ministerio, de manera que garantice la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de su misionalidad, y que, en consecuencia, logre de forma progresiva incrementar la confianza de la ciudadanía a través del conocimiento, acceso efectivo y calidad de los servicios que preste.

• Amenazas en torno al enfoque de participación

La participación ciudadana activa e informada es un elemento fundamental para garantizar que el MP pueda orientar sus decisiones en línea con las realidades sociales de los territorios. Si bien en los últimos años el país ha sido espectador de una ciudadanía cada vez más enérgica en la promoción y salvaguarda de sus derechos—que ha permitido la consolidación de grupos de interés con agendas claras en la construcción colectiva de iniciativas y estrategias— todavía hay enormes barreras que impiden la participación activa e informada de la ciudadanía, sobre todo población minoritaria y en regiones apartadas.

Sobre esto, según una encuesta del DANE (2019), el 30,2% de las personas de 18 años y más perciben que es muy difícil organizarse con otros miembros de la comunidad y trabajar por una causa común.

Parte de este problema es que las personas no conocen los mecanismos estable-

cidos constitucionalmente para desarrollar una democracia participativa. A nivel nacional, el conocimiento de estos mecanismos es diverso y mucho menor en los centros poblados y rural disperso, que en las cabeceras municipales.

El mecanismo más conocido por las personas mayores de edad es el plebiscito (60,4%), seguido por el referendo aprobatorio o derogatorio (54,4%), la consulta popular (50,8%), la revocatoria del mandato (43,3%), el cabildo abierto (27,9%) y la iniciativa popular legislativa o normativa (26%). Cabe anotar que ninguno de estos mecanismos es conocido por más del 44% de la población de centros poblados y rural disperso (DANE, 2019).

Además, los grupos de interés tienen también barreras burocráticas, técnicas y legales que les impiden participar en las decisiones de gestión pública. Aun cuando logran participar, muchas veces sus planteamientos e ideas son desestimados por los servidores públicos en posición de poder, lo cual empeora la situación. En consecuencia, es menester impulsar la construcción de una ciudadanía que conoce y ejerce de manera activa y pacífica sus derechos, sobre todo cuando concierne a población minoritaria, en condición de vulnerabilidad o en regiones apartadas.

“Las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres evidencian que existe participación, pero no se materializa. Por lo que es un desgaste la convocatoria y la participación, en la medida en que no se tienen en cuenta.” (Notas de taller ONG, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Los apartados previamente expuestos muestran el enorme reto que tiene el MP para responder de forma efectiva a las necesidades de la población. Si a esto se le agregan otros problemas de índole global como el cambio climático, o de carácter local como el asesinato de defensores de derechos humanos, o de carácter institucional como la limitada capacidad del Estado colombiano para establecer una gestión innovadora y moderna que aproveche los avances tecnológicos del siglo XXI, encontramos que el reto se multiplica y se requerirá de un direccionamiento estratégico que logre sortear estas dificultades con el objetivo de consolidar la consecución del propósito misional de las entidades.

» FACTORES QUE REPRESENTAN OPORTUNIDADES PARA EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Si bien el anterior diagnóstico muestra un panorama retador para el MP, existen también tendencias y avances que pueden representar una verdadera oportunidad para que este órgano pueda superar estas barreras y alcanzar sus propósitos.

• Oportunidades en torno al principio de modernización y probidad

La más clara de estas tendencias, que resalta como una oportunidad de múltiples aplicaciones para el MP, son los avances tecnológicos que el mundo ha experimentado en los últimos años y que reconfiguran la manera de interactuar y gestionar la información para la toma de decisiones en la gestión pública.

Los avances en tecnologías como el aprendizaje de máquinas, el análisis en tiempo real de datos masivos, las nuevas formas de co-

municación y aprendizaje con servicios basados en la nube, y las facilidades en la gestión y transferencia de información constituyen puntos claros en los que el MP tiene la posibilidad de mejorar la eficiencia y efectividad de los procesos y funciones que desempeña. Tal como se expresó en el trabajo de campo:

“La tecnología es fundamental. Se debe garantizar la interoperabilidad, usar inteligencia artificial, Machine learning. La tecnología es un elemento que puede facilitar el trabajo de entidades como las Persone-rías” (Notas de taller de direccionamiento estratégico, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Es fundamental que los servidores que integran el MP sean capacitados en términos de transformación digital (inteligencia artificial, sistemas de información), interoperabilidad e integración tecnológica” (Notas de taller de direccionamiento estratégico, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Hay diversas formas con las cuales la tecnología puede mejorar la gestión del MP. Por un lado, puede contribuir a mejorar la eficiencia en los procesos. Las nuevas tecnologías han abierto nuevos canales para la transferencia y gestión de la información que facilitan y aceleran la toma de decisiones y la provisión de servicios a la población. Esto incluye, desde mejores sistemas para la gestión y almacenamiento de información, hasta maneras más fáciles de interactuar y comunicarse mediante la utilización de plataformas digitales.

El uso de la tecnología permitiría un avance

significativo en las capacidades que tiene el Ministerio de llegar a los territorios y de hacer más eficiente la labor que desempeña.

El MP no es ajeno a esta realidad. Los ejercicios participativos identificaron recurrentemente la necesidad de lograr una transformación tecnológica que impacte tanto las instancias nacionales como las territoriales, y que permita actualizar a las realidades del siglo. De hecho, el término “tecnología” y sus derivados se menciona 56 veces en las notas de los ejercicios participativos. Mientras que el término “TIC” se referencia en 28 ocasiones. Algunos de los fragmentos que se identificaron al respecto son los siguientes:

“Es fundamental fortalecer la capacidad tecnológica de los municipios más pequeños (sexta, quinta categoría) y dotar a las instituciones de los recursos (humanos, tecnológicos) necesarios para que el MP pueda llegar a la ciudadanía en general” (Notas de taller de direccionamiento estratégico, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

“Es indispensable lograr la interoperabilidad digital con las entidades. Gobierno Digital, MinTic, es importante desarrollar una capacidad técnica” (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Una posibilidad que el MP podría aprovechar son los avances del Gobierno Nacional en la consolidación de plataformas para la integración y unificación de sistemas de información en el sector público –avance que promete un mejor seguimiento y toma de decisión articulada–. Algunas de las platafor-

mas más relevantes en este tema son: datos.gov.co del Ministerio de las TIC, o Terridata del DNP. Estas plataformas facilitan la carga, el acceso y actualización de información relevante por parte de las entidades. Estas plataformas permiten mayor transparencia, centralización y organización de la información a utilizar en el proceso deliberativo de la gestión pública. En este aspecto, el Ministerio de las TIC puede ser un aliado estratégico para modernizar y unificar, en línea con las tecnologías de vanguardia en el tema, los sistemas de información que cada entidad del MP maneja actualmente de manera aislada.

“Importante tener procesos articulados con el ministerio de las tecnologías, dado que ellos tienen una asignación presupuestal para fomentar esa política de uso acceso y visibilidad de la información” (Notas de taller de modernización y tecnología, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre de 2021).

Por otro lado, la tecnología también puede fortalecer el ejercicio de la función preventiva del MP. Si se cuenta con mejores datos y técnicas más avanzadas para analizar la información, se puede llegar a anticipar situaciones que puedan vulnerar los derechos de la población o afectar la integridad de la administración pública.

Un ejemplo de estas posibilidades es el desarrollo de metodologías basadas en la Inteligencia Artificial (IA) que han abierto un nuevo campo de estudio con aplicaciones orientadas a la prevención y anticipación de posibles actos de corrupción o vulneración de derechos humanos. En particular, estos esquemas se configuran como mecanis-

mos de alerta temprana basados en la predicción de variables indicadoras vinculadas a las problemáticas mencionadas –aprendizaje supervisado–, o en la segmentación de información para identificar anomalías o patrones que sean relevantes en la investigación del fenómeno de interés – aprendizaje no supervisado–.

Al final, el propósito consiste en anticiparse a estas posibles situaciones entendiendo los patrones subyacentes en los datos que señalan una mayor probabilidad de ocurrencia. La forma específica en que estos algoritmos se pueden aprovechar en la práctica depende de los objetivos que se busque alcanzar con los mismos y de los datos disponibles para hacerlo. Esto último es el factor crítico para su aplicación.

Algunos estudios, de relevancia para la Procuraduría, que han avanzado en las potenciales aplicaciones en este aspecto son: Aarvik (2019) que desarrolla un reporte en el cual muestra dos enfoques teóricos que ahondan en el uso de la IA para contribuir en los esfuerzos de prevención de la corrupción; Gallego et al. (2018) que elabora para el caso de Colombia un algoritmo que detecta irregularidades relacionadas a la corrupción y posibles ineficiencias en la contratación pública utilizando la información del SE-COP; Mojica (2021) que elabora un sistema de alerta temprana de corrupción en la administración pública municipal de Colombia utilizando datos de la Fiscalía, la Misión de Observación Electoral, y la Secretaría de Transparencia, y Mojica, Saavedra & Peña (2021) que plantean el desarrollo de algoritmos de Machine Learning para la prevención del asesinato de líderes sociales en Colombia usando datos de la Unidad Nacional

de Protección, entre otros.

Desde el punto de vista de comunicación, los avances tecnológicos más recientes también indican aplicaciones con enorme potencial para conectar las instancias nacionales y territoriales del MP. Las nuevas formas de interacción rápida como la mensajería instantánea, la comunicación a través de video-llamadas, y los espacios de discusión colectiva soportados en la nube, ofrecen nuevas posibilidades para integrar y compartir información de los territorios hacia el nivel central. Esto también aplica con la ciudadanía, donde existen nuevas posibilidades para la atención y comunicación a través de medios como WhatsApp o Facebook, algo que puede ser clave en zonas remotas del país.

Finalmente, la tecnología también puede ser una aliada significativa para fortalecer los procesos de capacitación que adelanta actualmente el MP. En los últimos años ha aumentado la oferta en formación que se ofrece a través de medios virtuales, como los MOOC's de plataformas como Edx, Coursera, Platzi, o la oferta de educación continua virtual de instituciones de educación superior. Estos avances ofrecen nuevas oportunidades para que el MP –de la mano del IEMP– genere alianzas y estrategias de trabajo conjunto para la capacitación y formación de sus equipos de trabajo.

Todo esto muestra de manera clara la necesidad de orientar al MP en este Plan Decenal hacia una transformación tecnológica integrada que permita aprovechar estos avances en el cumplimiento de su misionalidad. Este proceso de transformación debería ser orientado a: mejorar el uso y el intercambio de información entre las entidades del MP, reducir

las brechas de infraestructura tecnológica y de comunicaciones entre ellas, y aprovechar los nuevos avances tecnológicos del análisis de datos y la inteligencia artificial para fortalecer la función preventiva de las entidades que lo conforman.

• **Oportunidades en torno al enfoque de garantía de derechos y eficacia**

Fuera de la perspectiva tecnológica, existen otras tendencias y situaciones externas que resulta oportuno resaltar como factores que pueden facilitar la gestión del MP en los próximos años. Algunos de estos factores son, por ejemplo, el Acuerdo de Paz, el ingreso de Colombia a la OCDE, los ODS 2030, o el desarrollo de nuevas investigaciones internacionales en materia de corrupción y evasión.

Sobre el primero, es relevante resaltar las posibilidades de inversión y presencia estatal que trajo el Acuerdo de Paz en territorios históricamente marginados y que han sufrido con mayor fuerza las consecuencias de la guerra interna que el país vivió en los últimos 50 años. Si bien el Acuerdo no ha tenido el avance en implementación esperado, de hecho al ritmo actual de ejecución su implementación tomaría un total de 26 años (11 años más de lo previsto), sí ha establecido un marco de acción de mediano y largo plazo para llevar la institucionalidad del Estado Social de Derecho a los territorios donde hacían presencia anteriormente grupos criminales (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2021). Esto es una posibilidad enorme para el MP de poder llegar a esas zonas apartadas y articular la respuesta estatal en torno a la garantía de los derechos humanos de la población que vive en estas regiones.

“La principal oportunidad se encuentra en la Constitución de 1991 y se refuerza con el Acuerdo de Paz. Es un ejemplo de cómo se construye Estado de Derecho en el territorio.” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

Así mismo, el MP tiene un espacio procesal para asumir la defensa colectiva de las víctimas cuyos derechos humanos han sido vulnerados en el marco del conflicto armado. En este sentido, uno de los retos del MP es acompañar a las víctimas de forma eficaz para lograr la “develación de la memoria de las víctimas de manera formal y sistemática” (Notas de entrevista, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

En este aspecto es importante señalar las posibilidades que existen también en cuanto al ingreso de Colombia a la OCDE y los ODS. Estos acuerdos de cooperación internacional brindan un marco de buenas prácticas, objetivos y medios que buscan hacer más efectiva y eficiente la gestión del Estado, y que pueden ser aprovechados por el MP para impulsar iniciativas de cultura de integridad pública.

Estos dos marcos de acción, si bien ya tienen trayectoria en el país, todavía requieren de acciones concretas y avances para materializar los objetivos que establecen a largo plazo. En este aspecto el Ministerio Público puede, no solo alinearse hacia una gestión que aproveche las mejores prácticas en los temas que trabaja, sino liderar el cambio en otras entidades del Estado.

• Oportunidades en torno al enfoque de probidad

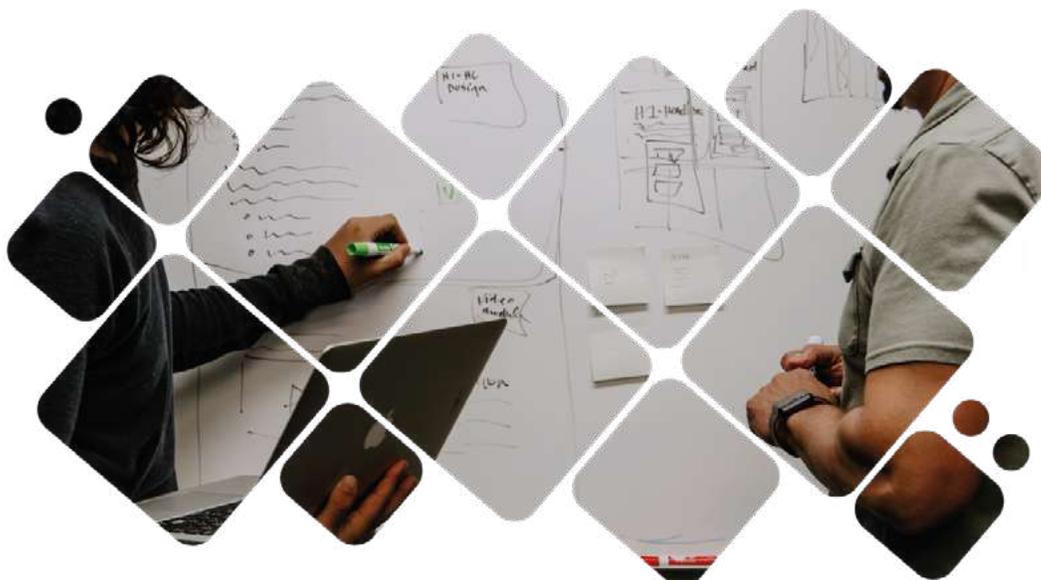
Finalmente, es importante resaltar las oportunidades que existen en el desarrollo de nuevas investigaciones internacionales en materia de corrupción y evasión. En particular, la posibilidad de anticiparse, a través de un enfoque preventivo y de colaboración internacional, a posibles actos de corrupción que se hubieren cometido en la administración pública del país.

Esto se debe a que estas investigaciones revelan prácticas antes poco esclarecidas relacionadas con la malversación de recursos en la administración pública y el desarrollo de actividades ilegales por parte de funcionarios públicos. Ejemplo de esto son los esquemas que, a través de paraísos fiscales y sociedades offshore, buscan evadir el pago de impuestos y el reporte transparente de las ganancias producto de la actividad económica. Estos mecanismos de evasión están íntimamente ligados con esquemas de lavado de activos a causa de la corrupción y demás actividades ilegales, sobre todo cuando involucran directamente a funcionarios públicos o sus familiares.

La revelación de estas investigaciones resulta una oportunidad sin precedentes para que el MP, en conjunto con la Contraloría y la Fiscalía, identifique recursos que funcionarios públicos pudieron haber obtenido de forma ilegal a través de actividades relacionadas con la corrupción. Esto implica, en el marco de un proceso colaborativo con otras entidades del Estado, identificar qué funcionarios públicos están presentes en las filtraciones, qué recursos aparentemente no reportaron de forma adecuada y, en últimas, identificar cuál es el origen de dichos recursos.

Para finalizar, en el interior del Estado también hay algunos factores que resulta importante destacar para efectos de este Plan Decenal: (i) el avance en la incorporación del enfoque de derechos y el enfoque diferencial por parte de las entidades del gobierno; (ii) el impulso de laboratorios para la innovación pública, el avance social y legal de los movimientos reivindicativos de la población OSIGD, y (iii) la cada vez mayor presencia de la sociedad civil en los procesos de deliberación.

Estos elementos muestran que el MP tiene también la posibilidad de impulsar su agenda en materia de protección de derechos y vigilancia de la integridad disciplinaria de los funcionarios públicos con el apoyo y articulación de diferentes aliados dentro y fuera del gobierno nacional. Esto, por supuesto, facilita la puesta en marcha de iniciativas, tanto en el nivel local como nacional, para superar las barreras que pueden dificultar el alcance de los objetivos propuestos.



04.

ELEMENTOS DEL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y PLANEACIÓN SECTORIAL EN EL PLAN DECENAL

Los hallazgos de diagnóstico desarrollados en el capítulo anterior muestran un panorama claro para el MP sobre los aspectos en los que debería enfocar sus esfuerzos de cara a formular los componentes de planeación estratégica en los que se fundamenta este Plan Decenal.

Estos hallazgos, tanto internos como externos, muestran los aspectos que deben ser mejorados (debilidades), potenciados (fortalezas),

aprovechados (oportunidades) o mitigados (amenazas) con el objetivo de alcanzar un mejor desarrollo de la gestión del MP.

Ahora bien, esta información por sí misma es indicativa de las necesidades del Ministerio en materia de planeación estratégica, pero no muestra una ruta clara de gestión pública que permita abordar estos aspectos de forma estratégica en el largo plazo.

Con el objetivo de trazar el direccionamiento estratégico, la construcción de este Plan Decenal implementó una metodología que se inspira en la adaptación de dos métodos estándar en las prácticas de planeación estratégica de largo plazo, denominados Cuadro de Mando Integral (CMI) y Mapa Estratégico, más conocidos por sus nombres en inglés, *Balanced Scorecard* y *Strategic Maps*.

Este enfoque busca alinear los componentes operativos de una organización con su misionalidad, de tal forma que los esfuerzos puedan reflejarse en el cumplimiento de resultados. En este caso, la metodología permite establecer qué aspectos deben ser ajustados o desarrollados por el MP para lograr que mejore el cumplimiento de su misión y logre alcanzar sus objetivos en el futuro.

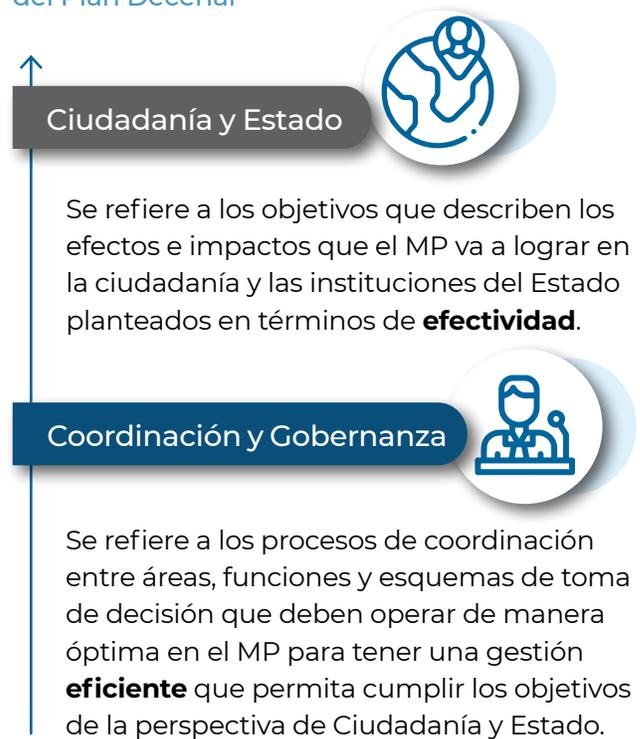
Este proceso parte de identificar con claridad qué misión y visión se busca comprometer en el MP para efectos del desarrollo de esta planeación estratégica. A partir de la misionalidad y teniendo en cuenta la visión a la que se quiere llegar, se establecen los retos de planeación estratégica. Estas son declaraciones generales de gestión pública que plantean un desafío y que conducen al alcance de esa visión institucional previamente establecida. Los retos a su vez se componen de objetivos estratégicos que, al ser más específicos, indican un conjunto de propósitos claros y medibles que se deben seguir a largo plazo para materializar los retos de planeación. Los retos y los objetivos se construyen a partir de la información identificada en el diagnóstico, de tal forma que su planteamiento sea congruente con la realidad del Ministerio.

Una vez establecidos los objetivos estratégicos, el siguiente paso consiste en desarrollar

una serie de iniciativas que conduzcan a su materialización. Tales iniciativas son proyectos internos o externos que se deben llevar a cabo para su desarrollo. Cada una se compone de un conjunto de líneas de acción e hitos que son acciones concretas y pasos específicos que deben ser implementados para su ejecución, de tal manera que el planteamiento inicial se traduzca en tareas y responsabilidades que las entidades que conforman el MP lleven a cabo en el transcurso de la temporalidad vigente para la ejecución de este Plan Decenal.

Es importante resaltar que los objetivos que se estructuran en el marco de esta metodología de cuadro de mando integral se desarrollan con fundamento en cuatro perspectivas que permiten estructurar y clasificar su finalidad para facilitar su puesta en marcha. Estas perspectivas se describen en la siguiente figura:

Figura 4.1 Perspectivas del Mapa Estratégico del Plan Decenal



Modernización



Se refiere a los objetivos que potencien y modernicen los activos intangibles del MP (capital humano, capital de conocimiento, capital tecnológico y capital organizacional) para hacer su gestión más **eficiente**.

Gestión de recursos con equidad



Se refiere al balance entre **eficacia y equidad** en la asignación de los activos tangibles, para garantizar que el MP cuente con los recursos suficientes para operar de manera óptima en todo el territorio nacional (gestión del presupuesto, infraestructura, bienes inmuebles, equipos tecnológicos y capacidad operativa).

Fuente: Elaboración propia IEMP

Las perspectivas permiten entender de forma integral el quehacer del MP y estructurar los objetivos que perseguirá el Plan Decenal a largo plazo, facilitando la identificación de relaciones relevantes y puntos de encuentro. Es así como la construcción de los elementos de direccionamiento estratégico va encadenada desde la mayor generalidad hasta identificar punto a punto qué acciones son necesarias emprender y qué responsables estarían a cargo. Esto garantiza concretizar las apuestas y lograr efectivamente el resultado deseado.

A continuación, se detallan los elementos previamente señalados, empezando por la misión y visión y abordando enseguida los retos, objetivos e iniciativas estratégicas que constituyen la apuesta estratégica a diez años para este Plan Decenal.

4.1.

MISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La misión postula el propósito fundamental del MP. Esta declaración busca resolver preguntas asociadas con aspectos esenciales como lo son la razón de ser o el propósito central, a quién se está sirviendo y el objetivo en el largo plazo del órgano.

En el caso del MP implica considerar lo establecido en el mandato constitucional. En ese sentido, el ejercicio de definir la misión no busca reemplazar aquella decretada por la Constitución Política de Colombia, sino que, como menciona Niven (2008), está orientada a contribuir en su materialización, entendiendo el propósito subyacente del órgano.

De igual forma, la misión del MP tampoco busca reemplazar la misión individual que tienen la Procuraduría, la Defensoría y las Personerías, pero sí es importante que el direccionamiento estratégico y planeación institucional de cada una de estas entidades estén permanentemente alineados con el direccionamiento estratégico y planeación sectorial del Plan Decenal.

El proceso de construcción de la declaración de Misión del MP conllevó las siguientes actividades:

1. Revisión de las funciones constitucionales definidas para el Ministerio.
2. Revisión de las declaraciones de misión vigente de las entidades que lo conforman.

3. Análisis de las reflexiones realizadas en los ejercicios participativos (talleres, entrevistas y encuestas) con actores internos y externos, sobre la razón de ser del MP y los problemas y necesidades sociales que está llamado a resolver.

Al respecto, los resultados del ejercicio participativo de los ciudadanos, organizaciones y servidores públicos en las encuestas estructuradas permitieron identificar la importancia y reconocimiento que tiene el Ministerio en dos elementos clave de la Misión: la defensa y promoción de los derechos humanos y la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

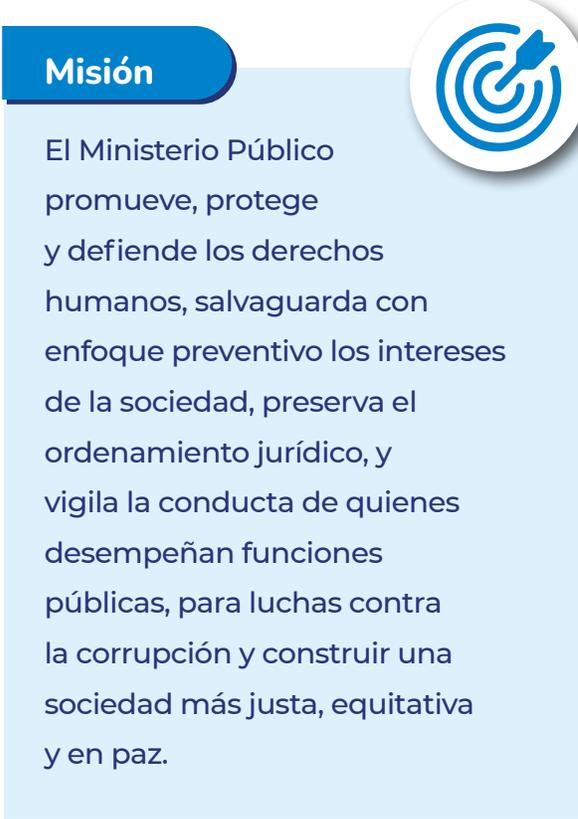
En ese sentido, al preguntarle a los ciudadanos sobre los aspectos que creen deben destacar al MP en los próximos 10 años, el 24% de los encuestados respondieron que *“sus servidores públicos sean idóneos y se haga seguimiento a su conducta”*, siendo esta la respuesta más seleccionada (Encuesta a actores externos: ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021). Por otro lado, el 34.6% de los servidores públicos encuestados consideran que la característica más destacada con la que debe contar el MP es la protección oportuna de los derechos humanos (Encuesta a actores externos: ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional, Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público, noviembre y diciembre de 2021).

En el ejercicio cualitativo con actores internos y externos, los participantes asociaron al Ministerio con las funciones constitucionales que le rigen conforme a la misionalidad de

las entidades que lo conforman: guarda y promoción de los derechos humanos, protección del interés público, vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, y defensa pública. En cuanto al objetivo final y de largo plazo al que apuntan las acciones del MP, se identificó a la salvaguarda del ordenamiento jurídico para construir una sociedad más justa, equitativa y en paz, como uno de los elementos principales. Con respecto a los beneficiarios de las actividades que realiza el MP, se subraya a la sociedad en su conjunto, en especial la población más vulnerable y con mayores brechas en el ejercicio de sus derechos.

Como resultado de este ejercicio participativo y después de un proceso de validación con el MP, se llegó al siguiente postulado que corresponde a la misión del MP:

Figura 4.2 Misión del Ministerio Público



Misión

El Ministerio Público promueve, protege y defiende los derechos humanos, salvaguarda con enfoque preventivo los intereses de la sociedad, preserva el ordenamiento jurídico, y vigila la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, para luchar contra la corrupción y construir una sociedad más justa, equitativa y en paz.

Fuente: Elaboración propia IEMP

4.2.

VISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

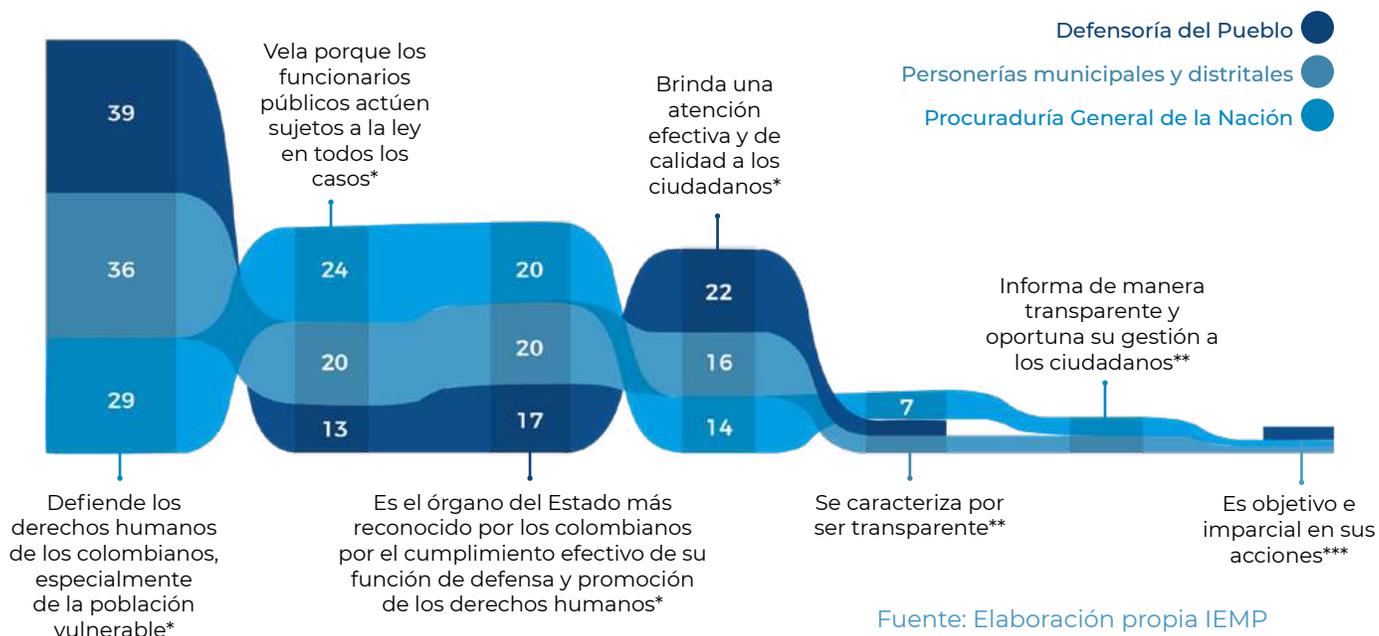
De acuerdo con Senge (1990), la visión traduce la misión en los resultados deseados verdaderamente significativos y guía la asignación de tiempo, energía y recursos. Esta es una declaración aspiracional materializable que orienta e inspira a la planeación estratégica en su quehacer de largo plazo. Esto lo hace a través de la definición de los elementos de planeación sectorial en términos de objetivos estratégicos, iniciativas estratégicas e hitos. La declaración de la visión ofrece una imagen de aquello en lo que el Ministerio busca convertirse a 10 años.

La construcción de propuestas de visión se realizó mediante las siguientes actividades:

1. Revisión de la visión vigente de cada entidad.
2. Análisis de los ejercicios participativos de carácter cualitativo- talleres y entrevistas con actores internos y externos del Ministerio.
3. Aportes de las encuestas de funcionarios del MP, de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional, sobre el MP que merecen los colombianos en el año 2031.

Al respecto, el análisis de las encuestas a ciudadanos y funcionarios del Ministerio, así como del trabajo cualitativo, arrojó resultados que contribuyeron de forma clave a la conceptualización de esta visión. Por parte de los funcionarios del MP, se identificó que la característica principal que desean que se asocie al Ministerio en 2031 es la defensa de los derechos humanos de los colombianos, especialmente de la población vulnerable, seguido de garantizar que los funcionarios públicos actúen sujetos a la ley en todos los casos, como se observa en la siguiente figura:

Figura 4.3 Dos características principales que le gustaría que utilizaran los colombianos para describir al Ministerio Público en el año 2031



Fuente: Elaboración propia IEMP

Finalmente, en el ejercicio cualitativo del Plan Decenal se revisaron los principales resultados expresados por los grupos de interés sobre cuáles deberían ser las características internas del MP al 2031. De igual forma, se revisó la visión a futuro de la ciudadanía, la sociedad y el Estado colombiano, ante las cuales debe adaptarse el Ministerio para responder de manera adecuada a sus objetivos. Frente a la perspectiva interna del MP, y que debe recoger la visión a 2031, se destaca entre los hallazgos, que el MP debe ser:

- Garante de los derechos de la ciudadanía;
- Articulado, con presencia territorial y confianza de la ciudadanía;
- Transparente, eficaz, y caracterizado por su cumplimiento.

Frente a la visión a futuro de la sociedad y la ciudadanía en el 2031 las principales características fueron:

- Ciudadanía activa, con cobertura plena en educación;
- Que participa en asuntos públicos y en la construcción de paz;
- Con conocimiento derechos y deberes; siente que sus derechos son protegidos.

Cómo resultado de este proceso se llegó al siguiente postulado que corresponde a la visión del MP a 2031:

Con esta visión se espera que los resultados e impactos del MP en 2031 se puedan medir en términos de incrementos en seis vectores: i) reconocimiento del MP; ii) articulación del MP; iii) transparencia del MP; iv) accesibilidad al MP; v) inclusión del enfoque diferencial y territorial en la atención del MP y; vi) confianza en el MP.

4.3.

RETOS INTERINSTITUCIONALES, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, INICIATIVAS ESTRATÉGICAS, LÍNEAS DE ACCIÓN E HITOS

Habiendo definido de forma concreta la misión y visión que tendrá el MP en su conjunto y con los hallazgos expuestos previamente en el capítulo de diagnóstico, este apartado tiene por objeto establecer la apuesta estratégica del Ministerio en los próximos diez años con el fin de materializar estos propósitos.

Para introducir dicha apuesta, la siguiente figura clasifica los cinco retos interinstitucionales de acuerdo con su adscripción a las distintas perspectivas.

Figura 4.4 Visión del Ministerio Público a 2031

Visión

En el año 2031, el Ministerio Público será reconocido por tener una institucionalidad más articulada, transparente y accesible, que genere confianza al velar por la efectiva protección de los derechos, luchas contra la corrupción y salvaguardar el interés general de la sociedad con enfoque diferencial, de género y territorial.



Fuente: Elaboración propia IEMP

Figura 4.5 Retos estratégicos del Plan Decenal del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia IEMP

A cada reto le corresponden varios objetivos estratégicos, con excepción del reto 5, al que le corresponde solo un (1) objetivo. El Mapa Estratégico del Ministerio Público (figura 4.6) del Plan Decenal resulta de la consolidación de los objetivos estratégicos establecidos en este ejercicio de planeación en el marco de las cuatro perspectivas previamente descritas. El mapa permite identificar a través de una herramienta visual la interdependencia existente entre los objetivos y perspectivas. El detalle de cada uno de los componentes del mapa se expone con precisión en los apartados subsiguientes.

Figura 4.6 Mapa Estratégico del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia IEMP

4.3.1.

Reto 1: PROMOVER LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CIUDADANÍA QUE EJERZA DE MANERA ACTIVA Y EFECTIVA SUS DEBERES Y DERECHOS

Una ciudadanía informada sobre sus derechos y deberes que sabe cómo ejercerlos efectivamente es un agente de la defensa de sus propios derechos. Por eso, es importante empoderar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos mediante su formación y sensibilización en la cultura de la legalidad y la integridad, así como en el ámbito de los derechos humanos y deberes ciudadanos. Alcanzar este fin requiere fortalecer el conocimiento que la ciudadanía tiene de las leyes y las instituciones públicas y su misionalidad, y promover la construcción de confianza ciudadana mediante el acceso efectivo y de calidad a los servicios del MP.

La meta principal y de largo plazo en relación con la ciudadanía, es lograr que en el 2031 haya una reducción significativa en la vulneración de los derechos humanos. Los objetivos e iniciativas que el PDMP plantea en términos de construir procesos y esquemas de decisión coordinados, así como la consolidación de un MP moderno y con recursos suficientes para cubrir el territorio con equidad están orientados a que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos y deberes. De esta forma, bajo la dirección de la PGN, el MP cumplirá un rol esencial como intermediario activo en el diálogo entre la ciudadanía y las demás instituciones del Estado con el fin de asegurar la participación en la esfera pública y contribuir a disminuir las brechas entre el Estado y las y los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que la perspectiva de Ciudadanía y Estado agrupa aquellos objetivos que constituyen las apuestas transformacionales del Plan, su cumplimiento se materializa a través del cumplimiento de los objetivos e iniciativas asociadas al resto de perspectivas, las cuales actúan como palancas o elementos habilitadores para posibilitar las transformaciones a las que aspira el Plan. Esto explica por qué los retos 1 y 2, a diferencia de los demás, carecen de iniciativas específicas asociados a los mismos.

A. Objetivo estratégico 1.1.

Impulsar la construcción de una ciudadanía que conoce ejerce sus deberes y derechos para la protección y garantía efectiva de los mismos

La participación ciudadana se contempla como una forma de acercamiento entre ciudadanía y Estado y de control en la delegación de poderes que se les ha otorgado a los gobernantes. Una ciudadanía participativa e informada se constituye en agente en la defensa de sus propios derechos y en vigilante del ejercicio de la función pública. A través de la formación en la cultura de la legalidad y la integridad, con enfoque diferencial, de género y territorial, el MP fortalecerá el conocimiento en las leyes y las instituciones, contrarrestando así la falta de consistencia de los valores dentro de las instituciones, la debilidad en la apropiación de las normas y la ilegalidad representada por la corrupción y la pérdida del sentido auténtico del servicio público (Ministerio Público, 2014). Así, el MP debe aportar activamente a la construcción y desarrollo de la ciudadanía para contribuir activamente al fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho.

B. Objetivo estratégico 1.2.

Incrementar el conocimiento y acceso efectivo y de calidad a los servicios del mp para mejorar la confianza ciudadana en su desempeño

El ejercicio óptimo de la función constitucional de promocionar y proteger los derechos humanos requiere que la población tenga confianza en la institucionalidad del MP. La presencia, neutralidad, enfoque diferencial y cercanía con la comunidad son cuatro atributos ampliamente reconocidos en las entidades del MP. Mantener y consolidar dicha confianza mediante un acceso de calidad y sin barreras a sus servicios, es fundamental en el ejercicio de promoción y protección de los derechos humanos y el cierre de brechas a nivel territorial y de género. El acceso efectivo y de calidad a los servicios del MP y la construcción de una política de diálogo entre la ciudadanía, el Estado y el MP se constituyen en acciones centrales para la construcción de confianza.

4.3.2.

Reto 2: CONTRIBUIR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO EFECTIVO, TRANSPARENTE Y AL SERVICIO DE LOS INTERESES DE LA POBLACIÓN

El resultado último del ejercicio de las funciones de defensa del interés general y la vigilancia a la conducta oficial que realiza el MP con enfoque preventivo debe reflejarse en un Estado que acierte en su gestión formulando y ejecutando políticas efectivas; que escuche y atienda las necesidades de la población; y

que lo haga a partir de actuaciones íntegras y transparentes por parte de quienes ejercen la función pública.

Este reto apunta a que el MP logre promover una gestión asertiva y una actuación responsable de parte de los funcionarios públicos, generar acción y atención especial a situaciones persistentes de violación de los derechos y a crear precedentes contundentes frente a actuaciones que se aparten de la integridad y la transparencia en el quehacer público. En cuanto a la construcción de un estado efectivo y al servicio de los intereses de la población, la meta principal en el largo plazo es lograr que en el 2031 se incremente la confianza en las instituciones y se reduzca significativamente el fenómeno de la corrupción entre quienes ejercen la función pública.

Los objetivos e iniciativas que el PDMP plantea en términos de construir procesos y esquemas de decisión coordinados, así como la consolidación de un MP moderno y con recursos suficientes para cubrir el territorio con equidad, están orientados a que las entidades del MP puedan ejercer su función de salvaguardar el interés general de manera efectiva y con enfoque preventivo.



A. Objetivo estratégico 2.1.

Proteger y garantizar los derechos humanos y la defensa del interés público, con un enfoque preventivo, a través de un acompañamiento efectivo y coordinado de todas las instancias del MP

La gestión articulada de las entidades del MP afianza su efectividad para reducir las violaciones a los derechos de la población. La protección y consolidación de los derechos humanos debe ser orientada por la PGN en cuanto a políticas y acciones coordinadas con la DP. El enfoque preventivo en la gestión del MP permitirá tomar medidas contundentes para enfrentar de manera estructural la vulneración de los derechos y la pérdida de los recursos asignados a las entidades públicas. Este Plan propende por un cambio de enfoque en donde se sancione menos y se prevenga más. El MP debe intensificar la labor preventiva evitando que se materialice la conducta irregular. Bajo el liderazgo de la PGN, el trabajo anticipativo y coordinado contribuye a la recolección y uso de información valiosa que fortalece la capacidad del Estado para minimizar el riesgo de fallas y conductas irregulares que pueden atentar contra los derechos de la ciudadanía.

Ejercer la función preventiva de forma técnica e independiente exige una sólida capacidad anticipatoria para identificar y valorar los riesgos, así como hacer énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, y gestión y análisis de información. Para ello se requiere talento humano con formación técnica apropiada y actualizada y articulación efectiva entre las entidades que conforman el Ministerio Público, fin principal del Plan Decenal.

B. Objetivo estratégico 2.2.

Salvaguardar el patrimonio público mediante la construcción de una ética de lo público, a través de la prevención, intervención y sanción efectiva y oportuna

La sanción efectiva y oportuna de actos de corrupción es un objetivo principal del MP dado que se trata de una institución responsable de la protección del interés público, de velar por la ética de lo público y de vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y la defensa pública de los ciudadanos de manera oportuna cuando se requiera.

La falta de actitud íntegra y la comisión de hechos de corrupción de parte de quienes ejercen tales funciones es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. En los próximos 10 años, la construcción de la ética de lo público requiere solidificar la acción del MP en dos aspectos principales:

1. Consolidar la función sancionatoria aplicando los principios de prontitud, pertinencia y cumplimiento;
2. Construir una ética de lo público promoviendo el ejercicio de los valores de la honestidad, solidaridad, respeto, veracidad, integridad, responsabilidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.
3. Consolidar esquemas que se orienten en la prevención y anticipación de actos de corrupción.

4.3.3.



Reto: 3: CONSOLIDAR UN MINISTERIO PÚBLICO QUE OPERE DE MANERA COORDINADA, COLABORATIVA Y CON UNIDAD DE PROPÓSITO

El MP enfrenta grandes desafíos porque integra en un mismo sector a organismos de naturaleza autónoma que pertenecen tanto a la estructura nacional como a niveles territoriales que afrontan diferentes problemáticas y cuentan con capacidades diferenciales. Estas condiciones hacen necesario un trabajo coordinado y colaborativo, toda vez que ninguna de las entidades que lo conforman puede atender y resolver de manera individual las funciones constitucionales que está llamado a cumplir el MP.

En cambio, su acción conjunta no solo es complementaria, sino que genera acciones más contundentes y de mayor impacto en la sociedad. Este reto apunta a que el MP consolide escenarios de coordinación, diálogo y colaboración; diseñe rutas integradas de atención al ciudadano y se mantengan adecuados flujos de información que faciliten la comunicación al interior de las entidades, frente al ciudadano y los actores estratégicos. Este trabajo de coordinación debe ser ejecutado bajo la supervisión y orientación de la PGN como cabeza del MP.

A. Objetivo estratégico 3.1.

Consolidar escenarios de coordinación, diálogo y colaboración armónica entre las entidades del ministerio público a nivel nacional y territorial

La construcción y seguimiento a los propósitos conjuntos de las entidades del MP requiere una institucionalidad formal que contemple espacios de diálogo e interacción operantes conforme a reglas claramente definidas con vocación de permanencia en el largo plazo y con participación de distintos actores nacionales y territoriales.

La PGN, la DP y las PMD deben consolidar espacios de encuentro y diálogo frecuentes y formales en los que se concierte la manera de trabajar mancomunadamente para alcanzar los cometidos constitucionales que comparten. Para cumplirlo, es necesario construir estructuras de gobernanza alrededor de los objetivos del PDMP, fomentar su uso y apropiación y establecer un esquema efectivo de seguimiento.

De ahí que sea indispensable tener presente la estructura organizacional de las entidades que conforman el MP para que a través de esas se consoliden espacios efectivos de coordinación y diálogo que garanticen el cumplimiento de los hitos establecidos. Para el logro de este objetivo el MP, de manera articulada, priorizará en los próximos 10 años la siguiente iniciativa:

1

Iniciativa 1

Establecer estrategias conjuntas de articulación interinstitucional en el MP.

Líneas de acción e hitos:

- Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias misionales de manera conjunta.
 - Estrategias misionales conjuntas identificadas e implementadas.
- Instituir los espacios de coordinación para la implementación y seguimiento del PDMP.
 - Escenarios de coordinación, diálogo y colaboración institucionalizados.
- Adaptar, monitorear e implementar el plan de uso y apropiación del PDMP.
 - Plan de uso y apropiación del PDMP, adaptado, monitoreado e implementado.
- Estructurar, desarrollar e implementar el esquema de seguimiento del PDMP.
 - Esquema de seguimiento del PDMP estructurado, diseñado y puesto en operación.
 - Informes de seguimiento al PDMP realizados.

B. Objetivo estratégico 3.2.

Fortalecer los canales de comunicación al interior de las entidades, entre las entidades del MP y hacia la ciudadanía, para prestar una oferta de servicios integrales, de calidad y con enfoque diferencial

El presente objetivo busca alinear mensajes y establecer canales de comunicación efectivos al interior del MP entre las distintas dependencias que llevan a cabo las mismas funciones y en diferentes niveles del territorio, para así promover una gestión institucional efectiva y

asertiva. En la misma vía, es preciso fortalecer de manera significativa el trabajo conjunto y la comunicación entre las entidades del MP, a fin de mantener adecuados flujos de información, generar intercambios que faciliten la gestión y se obtengan mayores resultados e impactos tanto en áreas de interés común como en el ámbito de los derechos humanos. En este escenario, el rol de la PGN es fundamental para orientar las acciones como cabeza del MP.

Para el logro de este objetivo el MP, bajo la dirección de la PGN, priorizará en los próximos 10 años la siguiente iniciativa:

1

Iniciativa 1

Establecer estrategias conjuntas de comunicación entre las entidades del MP, hacia la ciudadanía y otros actores estratégicos.

Líneas de acción e hitos:

- Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias conjuntas de comunicación interna para afianzar en los servidores públicos su sentido de pertenencia al MP.
 - Plan de comunicaciones conjunto del MP diseñado y acordado para afianzar en los servidores públicos su sentido de pertenencia al MP.
 - Plan de comunicaciones conjunto del MP implementado y actualizado para afianzar en los servidores públicos su sentido de pertenencia al MP.
- Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias conjuntas de comunicación hacia la ciudadanía y otros actores estratégicos sobre el MP.
 - Estrategias de comunicación dirigidas a la ciudadanía y otros actores estratégicos sobre el MP diseñadas.
 - Estrategias de comunicaciones dirigidas a la ciudadanía y otros actores estratégicos sobre el MP implementadas y actualizadas.



C. Objetivo estratégico 3.3.

Diseñar e implementar procesos, lineamientos y rutas de atención para la ciudadanía en las funciones convergentes, para lograr propósitos comunes y protección efectiva de los derechos

La convergencia de funciones entre las entidades del MP, asignadas por la Constitución y la ley, obliga a generar un mínimo de acuerdos, así como la alineación sobre los procesos, directrices y rutas de atención con el fin de servir a la ciudadanía con calidad y efectividad.

Para alcanzar este objetivo es necesario identificar aquellos procesos coincidentes y servicios en donde las entidades tienen competencias en común y asegurarse de que estas acciones, procesos y rutas de servicio se alinean de cara a la población. Al cumplir este objetivo, se facilitará la interacción entre la ciudadanía y el MP, se aumentará la calidad y efectividad de los servicios, se ampliará la cobertura de los servicios y en general se racionalizarán los recursos.

Para el logro de este objetivo el MP, de manera articulada, priorizará en los próximos 10 años las siguientes cinco iniciativas:

1 Iniciativa 1

Formar a la ciudadanía en deberes, derechos y acciones.

Líneas de acción e hitos:

- Implementar mecanismos de formación en cultura de la legalidad del MP con enfoque diferencial, de género y territorial.
- Mecanismos de formación del MP en cultura de la legalidad diseñados.
- Mecanismos de formación del MP en cultura de la legalidad socializado al interior y exterior del MP.
- Espacios de pedagogía y formación ciudadana realizados para la implementación de los mecanismos unificados en cultura de legalidad.

2 Iniciativa 2

Consolidar una política de diálogo entre la ciudadanía, el Estado y el MP.

Líneas de acción e hitos:

- Diseñar, acordar, implementar, documentar y monitorear una política de diálogo entre la ciudadanía, el Estado y el MP.
- Política de diálogo entre la ciudadanía, el Estado y el MP diseñada y acordada.
- Política de diálogo entre la ciudadanía, el Estado y el MP implementada, monitoreada y documentada.

Consolidar estrategias articuladas para la promoción, prevención y protección de derechos.

Líneas de acción e hitos:

- Diseñar, planear, acordar e implementar un plan de promoción, divulgación y prevención con enfoque diferencial, de género y territorial para la garantía de derechos.
 - Plan de promoción, divulgación y prevención conjunto del MP diseñado y acordado para la promoción y prevención de la garantía de derechos.
 - Plan de promoción, divulgación y prevención conjunto del MP implementado y actualizado para la promoción y prevención de la garantía de derechos.
- Implementar acciones judiciales acordadas conjuntamente.
 - Priorizar las áreas de intervención y de recursos y acciones judiciales, aplicando el enfoque diferencial, de género y territorial.
 - Acordar las estrategias para la asistencia jurídica y psicosocial, la representación e intervención judicial
 - Estrategias conjuntas implementadas para la asistencia jurídica y psicosocial, la representación e intervención judicial.
- Promover con la ciudadanía y la institucionalidad la protección a la vida de víctimas y líderes sociales.
 - Ciudadanía sensibilizada sobre la protección a la vida de víctimas y líderes sociales.
 - Ejercer la vigilancia sobre el cumplimiento de los programas y medidas de protección individuales y colectivas de las víctimas y líderes sociales
- Implementar el programa de capacitación a funcionarios del MP en la promoción, prevención y protección de derechos.
 - Programa de capacitación implementado a funcionarios del MP en la promoción, prevención y protección de derechos.



4

Iniciativa 4

Consolidar estrategias articuladas para la prevención e integridad pública en el ejercicio de las funciones disciplinarias y preventiva.

Líneas de acción e hitos:

- Implementar mecanismos de formación y gestión del conocimiento con funcionarios del MP en la función preventiva y disciplinaria.
 - Mecanismos diseñados para la formación y gestión del conocimiento en función preventiva y disciplinaria.
 - Mecanismos implementados para la formación y gestión del conocimiento en función preventiva y disciplinaria.

5

Iniciativa 5

Impulsar la implementación de herramientas e instrumentos de servicio al ciudadano con enfoque diferencial y territorial por las entidades que conforman el MP.

Líneas de acción e hitos:

- Diseñar, planear, sistematizar, difundir, implementar y monitorear rutas y mecanismos de atención articulada y oportuna a la población.
 - Rutas y mecanismos de atención articulada y oportuna, concertados para implementar de manera descentralizada e itinerante.
 - Rutas y mecanismos de atención articulada y oportuna, implementados de manera descentralizada e itinerante.
 - Rutas y mecanismos de atención articulada y oportuna, monitoreadas y difundidas.
- Identificar, adaptar e implementar herramientas e instrumentos de servicio al ciudadano.
 - Portafolio de servicios conjuntos del MP identificado y acordado.
 - Portafolio de servicios conjuntos del MP diseñado, impreso y divulgado.
 - Portafolio de servicios conjuntos del MP actualizado.
 - Protocolos de atención al ciudadano con enfoque diferencial y territorial elaborados y acordados por el MP.
 - Protocolos de atención al ciudadano con enfoque diferencial y territorial del MP diseñados, publicados y divulgados.
- Implementar el programa de capacitación a funcionarios del MP en servicio y atención al ciudadano.
 - Programa de capacitación implementado a funcionarios del MP en servicio y atención al ciudadano.

4.3.4.

Reto: 4: CONSOLIDAR UN MINISTERIO PÚBLICO MODERNO, INNOVADOR, QUE TOMA DECISIONES DE MANERA INFORMADA Y CON ENFOQUE EN RESULTADOS

Un Ministerio moderno e innovador debe responder a las demandas de información, tecnología y adaptabilidad del siglo XXI, así como a la experimentación de nuevos enfoques que logren un mayor valor público con eficacia y eficiencia, incluyendo la implementación de modelos de gestión y una cultura abierta (CNC, 2021c).

Por lo mismo, este reto apunta a tres propósitos claros:

1. Identificar la brecha tecnológica y de comunicaciones existente en las instancias territoriales (principalmente en los Municipios más apartados del país).
2. Consolidar el intercambio de información entre las entidades mediante planes de integración.
3. Incrementar la calidad de la información para la toma de decisiones y la implementación de modelos de aprendizaje automático que alimenten esquemas preventivos. De igual forma, desde este reto se plantea la necesidad de fortalecer las capacidades del principal activo intangible de las organizaciones, es decir, los recursos humanos y el conocimiento con el que cuenta para ejercer sus funciones.

A. Objetivo estratégico 4.1.

Promover la transformación tecnológica del MP para generar valor y tomar decisiones basadas en hechos y datos en tiempo real

En 2031, el Ministerio debe ser un órgano del Estado capaz de lograr una transformación tecnológica integrada que le permita responder de forma adecuada a las necesidades y retos del siglo XXI.

Esta transformación debe buscar mejorar la efectividad y eficiencia de los procesos y servicios que desarrolla en el marco de sus funciones, garantizando que la información pueda filtrarse y transferirse de manera rápida entre las entidades que lo conforman, tanto desde las instancias locales como desde las nacionales. También debe propender por la identificación y cierre de brechas tecnológicas y de comunicaciones para ser un interlocutor más moderno y eficiente de cara a la ciudadanía.

Mediante el direccionamiento estratégico de la PGN, el MP en los próximos 10 años logrará este objetivo con la priorización las siguientes dos iniciativas:

1

Iniciativa 1

Implementar herramientas que permitan el intercambio de información entre las entidades del MP.

Líneas de acción e hitos:

- Incorporar en una fase inicial de herramientas de la cuarta revolución (modelo de analítica de información e inteligencia artificial) que permitan la identificación de un modelo inteligente de intercambio de información y datos entre las entidades del MP.
 - Modelo inicial de inteligencia artificial de las entidades del MP.
 - Puesta en marcha y mejoramiento continuo a un nivel de madurez del modelo inicial de inteligencia artificial de las entidades del MP.
- Identificar las variables a incluir y definir los mecanismos de intercambio de información entre las entidades que componen el MP.
 - Estado del arte y/ modelo de intercambio de información del MP identificado.
- Diseñar, implementar, usar y apropiar las herramientas o mecanismos de intercambio de información entre las entidades del MP.
 - Ejercicios de intercambio de información implementados.

2

Iniciativa 2

Identificar las brechas tecnológicas que permitan la nivelación tecnológica y de comunicaciones de las entidades que componen el MP.

Líneas de acción e hitos:

- Realizar el análisis de necesidades y nivel de madurez tecnológico de las entidades que conforman el MP.
 - Estado del arte de las entidades que conforman el MP realizado en materia de necesidades tecnológicas y de las comunicaciones.
 - Plan de acción definido que permita la reducción de las brechas identificadas de las necesidades tecnológicas y de las comunicaciones de las entidades que conforman el MP.
 - Plan de acción implementado que permita la reducción de las brechas identificadas de las necesidades tecnológicas y de las comunicaciones de las entidades que conforman el MP.
- Formular y gestionar conjuntamente proyectos de cooperación internacional para atender las necesidades tecnológicas para la atención de las necesidades ciudadanas a nivel territorial y alineados a los planes estratégicos de tecnología de cada entidad que conforma el MP.
 - Estrategia de gestión acordada entre las áreas de cooperación internacional de la PGN y el DPC.
 - Necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del MP identificadas, cuantificadas y alineadas a los planes estratégicos de tecnología de cada entidad que conforma el MP.
 - Proyectos de cooperación internacional formulados conjuntamente para las necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del MP.
 - Proyectos de cooperación internacional gestionados conjuntamente para las necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del MP.
 - Proyectos de cooperación internacional implementados y monitoreados conjuntamente para las necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del MP.



B. Objetivo estratégico 4.2.

Potenciar la gestión del talento humano del MP de manera coordinada, oportuna y efectiva, para responder a la protección y garantía de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción

El talento humano abarca múltiples aspectos relacionados con las labores del MP y es el factor que hace posible el funcionamiento de las entidades que lo conforman bajo estándares de productividad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio.

Para efectos del PDMP, este objetivo se enfoca en los procesos de fortalecimiento de las capacidades y gestión del conocimiento de los servidores públicos del MP, de tal forma que se garantice contar con un recurso humano con formación técnica y profesional apropiada y actualizada para abordar los retos que enfrenta día a día el MP.

La importancia de este objetivo radica en que los procesos de gestión del talento humano resultan imprescindibles en escenarios de permanente evolución y cambio en la vulneración de los derechos humanos, como en el contexto colombiano. La implementación de programas de formación continua facilita la adaptación a dichos cambios y permite responder de manera adecuada a las necesidades de protección y garantía de los derechos humanos, así como a la lucha contra el fenómeno de la corrupción en todo el territorio nacional.

Durante los próximos 10 años el MP, liderado por la PGN, conseguirá este objetivo articuladamente a partir de la siguiente iniciativa:

1

Iniciativa 1

Implementar a través del IEMP programas de formación y capacitación conjuntos dirigidos a los servidores públicos del MP, orientados a la estandarización de las rutas de atención a los ciudadanos y la respuesta oportuna e integral a sus peticiones.

Líneas de acción e hitos:

- Diseñar los espacios, mecanismos y estrategias de formación a servidores del MP.
- Programas de formación y capacitación implementados dirigidos a los servidores del MP.

C. Objetivo estratégico 4.3.

Consolidar una cultura organizacional colaborativa e innovadora para generar sentido de pertenencia y de servicio al ciudadano con enfoque diferencial, de género y territorial orientado a resultados

La cultura organizacional es el conjunto de costumbres, creencias y valores que reflejan la forma de hacer las cosas y cómo se relacionan los miembros dentro de una organización. Es un activo intangible que debe consolidarse en el tiempo y que, por definición, debe involucrar a todas las entidades del MP.

La construcción de una cultura organizacional enfocada en la colaboración y la innovación es necesaria para el éxito del PDMP, en la medida que permite que el MP desarrolle sus funciones de manera fluida y eficiente, aprovechando el conocimiento que se genera día

a día para encontrar nuevas y mejores formas de actuar, de tal forma que se genere una mayor creación de valor público y se permita un cierre de brechas en el ejercicio de los derechos por parte de la población más vulnerable.

Para fortalecer la cultura organizacional dentro del MP, se plantean diferentes mecanismos que buscan fomentar en los servidores del MP la cultura de la transparencia y ética pública, como uno de los principios rectores de la administración pública. De igual forma, se establecen mecanismos para crear una cultura del aprendizaje a través de la construcción de un modelo de red de aprendizaje que gestione las sinergias en el conocimiento de los servidores públicos que conforman el MP.

Para alcanzar este objetivo el MP, observando las directrices de la PGN emprenderá en los próximos 10 años las siguientes dos iniciativas:

1 Iniciativa 1

Fortalecer la transparencia como uno de los principios rectores de la administración pública.

Líneas de acción e hitos:

- Fomentar en los servidores del MP la cultura de la transparencia y ética pública.
 - Espacios realizados de pedagogía y formación a servidores del MP en cultura de la transparencia y ética pública.
- Procurar el cumplimiento por las entidades públicas de los estándares nacionales e internacionales en materia de transparencia y acceso a la información pública.
 - Estudio y análisis de las funciones de la administración pública con enfoque de transparencia.
 - Instrucciones emitidas a las entidades estatales.

- Determinar en una dependencia específica de cada entidad del MP la responsabilidad de realizar un informe de seguimiento anual a la implementación de políticas de transparencia.
- Implementar estrategias de acceso a la información pública de las entidades que conforman el MP.
 - Estrategias de acceso a la información pública diseñadas e implementadas con enfoque diferencial.
 - Estrategias y lineamientos internos de seguimiento y cumplimiento en las peticiones y solicitudes de información implementados.

2 Iniciativa 2

Fortalecer la cultura de aprendizaje e innovación entre los servidores públicos del MP.

Líneas de acción e hitos:

- Consolidar la red de aprendizaje y conocimiento de los servidores públicos del MP.
 - Modelo de red de aprendizaje del MP actualizado.
 - Programa de fortalecimiento de competencias del MP diseñado.
- Promover sinergias y alianzas para implementar procesos de capacitación integrados en todo el territorio nacional.
 - Programas, convenios y planes conjuntos de capacitación con aliados estratégicos gestionados

4.3.5.

Reto: 5: CONSOLIDAR UN MINISTERIO PÚBLICO QUE CUENTE CON RECURSOS PARA CUBRIR EL TERRITORIO NACIONAL CON EFICIENCIA Y EQUIDAD

El acervo de recursos físicos -y humanos según quedó ya registrado- es un pilar que soporta la capacidad y el alcance de las labores que desarrollan las entidades del Ministerio Público. La asignación adecuada de los recursos financieros, la articulación armónica con los recursos humanos y el conocimiento organizacional y operativo permiten generar mayor eficiencia en las entidades. Este reto apunta a cerrar las brechas entre el alcance de las funciones y las capacidades de operación en el territorio y así lograr atender las necesidades de la población con eficiencia y calidad en todo el territorio nacional.

A. Objetivo estratégico 5.1.

Gestionar los recursos del MP para optimizar el cumplimiento de sus mandatos legales de manera efectiva en el territorio nacional

La existencia de recursos limitados implica la necesidad de establecer, de forma articulada entre las entidades del MP, procesos de planeación y priorización de la asignación de recursos tangibles. Para la puesta en marcha de este objetivo, se requiere contar con una base presupuestal sólida en recursos financieros, lo cual puede implicar la identificación de nuevas fuentes de financiación. Así mismo, se requiere la formulación y gestión conjunta de

proyectos que permitan contar con una combinación óptima en términos de despliegue de recursos humanos y su respectiva asignación de funciones y competencias, con base en las necesidades, capacidades y limitaciones de cada territorio o priorizando el fortalecimiento de la función de prevención.

1

Iniciativa 1

Consolidar fuentes de financiación para la implementación del PDMP.

Líneas de acción e hitos:

- Identificación y formulación conjunta de proyectos a financiar con presupuesto público para el fortalecimiento del MP en el territorio.
 - Gestión realizada con el DNP para la identificación y formulación de proyectos que permitan el fortalecimiento del MP en el territorio a financiar con regalías, contratos plan y otras fuentes de inversión pública.
 - Proyectos identificados para el fortalecimiento del MP en territorio con fuentes de inversión pública.
 - Proyectos formulados para el fortalecimiento del MP en territorio con fuentes de inversión pública.
- Identificación y formulación conjunta de proyectos a financiar con cooperación internacional para la implementación del PDMP, con énfasis en las necesidades territoriales.
 - Estrategia de gestión acordada entre las áreas de cooperación internacional de la PGN y la DP.
 - Necesidades identificadas y cuantificadas para la implementación del PDMP, con énfasis en las territoriales.
 - Proyectos de cooperación internacional formulados conjuntamente para las necesidades de implementación del PDMP, con énfasis en las territoriales.
 - Proyectos de cooperación internacional gestionados conjuntamente para las necesidades de implementación del PDMP, con énfasis en las territoriales.
 - Proyectos de cooperación internacional implementados y monitoreados conjuntamente para las necesidades de implementación del PDMP, con énfasis en las territoriales.

- Identificación, proyección y gestión conjunta de proyectos normativos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las Personerías municipales y distritales.
- Estrategia identificada y acordada por el MP para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las Personerías municipales y distritales.
- Proyectos normativos identificados y proyectados conjuntamente para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las Personerías municipales y distritales.
- Gestiones realizadas conjuntamente para la adopción y aprobación de los proyectos normativos formulados para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las Personerías **municipales y**

4.4.

PLAN INDICATIVO DE ACCIÓN

El presente PDMP cuenta con un Plan Indicativo de Acción que incluye las iniciativas, líneas de acción, hitos, responsable y un cronograma de tiempos de ejecución (ver Anexo 1). La puesta en marcha de este plan de acción indicativo requiere de la formulación de planes de acción anuales operativos por entidad que permitan hacerle seguimiento al avance en la ejecución y al alcance de los objetivos propuestos.



05.

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y METAS DEL PLAN DECENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Los mecanismos de seguimiento y la definición de metas interinstitucionales del PDMP hacen parte del marco operativo del Modelo de Seguimiento y Monitoreo (MS&M). Este modelo tiene como objeto dar cuenta del avance en el cumplimiento de los elementos de direccionamiento estratégico del Plan Decenal, como son: retos, objetivos, líneas de acción e iniciativas estratégicas con sus correspondientes hitos. Estos elementos están enfocados en garantizar el cumplimiento de la misión y visión del Ministerio Público en el marco de su Plan Decenal y a preservar el interés general, luchar contra la corrupción y garantizar la efectividad de los derechos en Colombia.

Así mismo, el MS&M permitirá medir los resultados relacionados con el reconocimiento del Ministerio Público ante la ciudadanía y el sector público, la articulación interinstitucional tanto interna como externa, la transparencia de su gestión, la accesibilidad a sus servicios, la inclusión del enfoque diferencial y territorial, así como la confianza de los ciudadanos en su actuación.

Para lograr la implementación de los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas interinstitucionales del PDMP, el MS&M consta de ocho ejes que se encuentran diseñados de manera articulada y que se pueden apreciar en la siguiente figura.

Figura 5.1 Estructura del MS&M del PDMP



Fuente: Elaboración propia IEMP

5.1.

CIUDADANÍA

La ciudadanía es la población objetivo de la política pública, hacia la cual están dirigidos los servicios que presta el Estado. En el PDMP, esto se refleja en el diseño articulado de sus retos y objetivos estratégicos, líneas de acción, iniciativas e hitos, que en última instancia pretenden conseguir un beneficio directo para la población.

5.2.

MODELO DE GOBERNANZA DEL PDMP

Para el cumplimiento del Plan Decenal, el Ministerio Público en consonancia con la iniciativa y los lineamientos definidos por la PGN, estableció un modelo de gobernanza interinstitucional compuesto por dos comités, los cuales buscan orientar y coordinar su implementación y su ejecución a partir del MS&M, el cual podrá ser modificado y se encuentra estructurado de la siguiente manera:



Estará conformado por la procuradora general de la Nación o su delegado, quien lo presidirá, el defensor del pueblo o su delegado, un procura-

dor delegado elegido por la procuradora general de la Nación, un defensor delegado elegido por el defensor del pueblo, un representante elegido por los personeros que integren el comité técnico y la directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Sus principales funciones son:

- Promover la articulación del Ministerio Público, para la efectiva y oportuna implementación y seguimiento del Plan Decenal.
- Acordar las orientaciones que deberán ser impartidas periódicamente en cada una de las entidades que conforman el Ministerio Público, para lograr la implementación efectiva y el seguimiento oportuno del Plan Decenal.
- Gestionar y articular esfuerzos con las demás entidades del sector público que se requieran para la efectiva implementación y el oportuno seguimiento del Plan.
- Adoptar las decisiones necesarias para direccionar estratégicamente la implementación y el seguimiento del Plan Decenal
- Aprobar los planes de acción anuales presentados por la Secretaría Técnica, previa formulación y viabilidad del comité técnico, para la implementación del Plan Decenal.
- Revisar y formular las observaciones al informe anual de avance del Plan Decenal dirigido al Congreso de la República.
- Las demás funciones relacionadas con la naturaleza del comité.

Este comité sesionará con una periodicidad semestral y, de manera extraordinaria, en cualquier momento, por solicitud de los integrantes, previa convocatoria por parte de la

Secretaría Técnica. Podrán asistir como invitados con voz, pero sin voto: el secretario (a) de Transparencia de la Presidencia de la República, el ministro (a) de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el director (a) del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el ministro (a) de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado y el director (a) del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado, así como todos aquellos expertos y entidades públicas que se requieran.



Encargado de dirigir la fase operativa y de implementación del PDMP, estará conformado por: el viceprocurador general de la Nación o su delegado, el Vicedefensor del pueblo o su delegado, el (a) jefe de la Oficina de Planeación de la Procuraduría General de la Nación, el (a) jefe de la Oficina de Planeación de la Defensoría del Pueblo y nueve (9) personeros elegidos de las regiones identificadas dentro del Plan Decenal. Sus funciones principales son:

- Proponer al Comité Directivo del Plan Decenal los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel nacional y territorial para la implementación del Plan Decenal.
- Aprobar anualmente el proyecto de plan de acción para la presentación y aprobación del Comité Directivo, previa elaboración de las mesas técnicas o grupos de trabajo.
- Liderar la implementación de los proyectos interinstitucionales que se requieran para la implementación del Plan Decenal.

- Velar por el suministro oportuno de la información para el monitoreo y seguimiento del Plan Decenal, a cargo de la Secretaría Técnica.
- Elaborar con apoyo de la Secretaría Técnica el informe anual sobre la implementación del Plan Decenal que el Procurador/a General de la Nación debe presentar al Congreso de la República.
- Instruir a la Secretaría Técnica en la preparación de las sesiones ordinarias y/o extraordinarias del Comité Directivo.
- Liderar el direccionamiento estratégico para la implementación y el seguimiento del Plan Decenal.
- Apoyar a la Secretaría Técnica en la coordinación para el seguimiento del Plan Decenal.
- Consolidar y elaborar el informe de avance anual sobre el Plan Decenal.
- Las demás funciones relacionadas con la naturaleza del comité.

Podrá contar con invitados con voz, pero sin voto: un delegado de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el viceministro(a) de Hacienda y Crédito Público, el subdirector (a) del Departamento Nacional de Planeación, el viceministro (a) de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el subdirector (a) del Departamento Administrativo de la Función Pública, así como todos aquellos asesores expertos y entidades públicas que se requieran.

Este comité sesionará con una periodicidad trimestral y de manera extraordinaria en cualquier momento, por solicitud de los integrantes, previa convocatoria por parte de la Secretaría Técnica.

5.3.

MODELO DE GOBERNANZA DEL MS&M DEL PDMP

El modelo de gobernanza del MS&M define el esquema organizacional de actores y funciones relacionadas con los mecanismos de reporte, validación y uso de la información requerida para la operación del MS&M bajo el marco de la implementación del PDMP. Este modelo, estará acoplado a la realidad de la operación de las herramientas tecnológicas de apoyo y demás fuentes que suministren la información requerida. De igual manera, estará articulado con el modelo de gobernanza del PDMP, en la medida en que las instancias allí definidas tienen funciones relacionadas con los temas de seguimiento y monitoreo. A continuación, se describe la composición del modelo de gobernanza del MS&M del PDMP.



Se refiere a las instancias productoras de la información requerida para el seguimiento y monitoreo, es decir, a las entidades del Ministerio Público. La información que reposará en el MS&M corresponderá a lo que se requiera para el cálculo de los indicadores de seguimiento y monitoreo. Para ello, se contempla el uso de fuentes de información tanto internas como externas al Ministerio Público.

La información interna será suministrada por los sistemas de información existentes en las entidades, de acuerdo con los datos que sean

pertinentes para las mediciones. Por otra parte, las dependencias de la PGN, DP y las personerías municipales y distritales reportarán información relacionada con su gestión y también participarán en el diligenciamiento de las encuestas que se requieran para complementar las mediciones.

La información externa se refiere a los datos que son producidos por entidades externas al Ministerio Público y que se traducen en indicadores informativos o de monitoreo que permiten observar las tendencias y el comportamiento de temas críticos.



Existen dos niveles de administración en el MS&M: (i) la administración estratégica, que está en cabeza del Comité Directivo, sobre quien recae la definición de prioridades en las que se debe enfocar el seguimiento y (ii) la administración técnica, operativa y tecnológica, que se encargará de velar por el cumplimiento de las funciones asignadas a los actores que intervienen en el MS&M y de garantizar el correcto funcionamiento de la plataforma tecnológica de apoyo. En relación con la administración técnica del MS&M, el rol más relevante está dado por el oficial de monitoreo, el cual tiene a su cargo desempeñar funciones como:

1. Velar por el correcto funcionamiento del ecosistema que conforma el MS&M.
2. Servir de enlace y coordinador de las actividades entre los implementadores del PDMP a nivel operativo y las instancias definidas en el modelo de gobernanza.

3. Contribuir en la revisión periódica de la estrategia de implementación, así como en la elaboración de propuestas de reajuste y adecuación.
4. Mantener contacto con los responsables de la implementación del Plan Decenal tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar la oportunidad y el cumplimiento del reporte de información.
5. Liderar la construcción del plan de seguimiento y monitoreo del PDMP.
6. Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo de las instancias estratégicas y operativas que conforman el MS&M.
7. Garantizar que los mecanismos de revisión de calidad de la información sean debidamente implementados por los respectivos responsables en cada entidad. Así mismo, definir las reglas de validación de calidad e integridad que deben ser adoptadas en la plataforma tecnológica



Se refiere a las personas y/o entidades que tienen interés en conocer o analizar el estado de avance en la implementación del PDMP. Es responsabilidad del Comité Directivo del PDMP definir el tipo de información que requiere cada actor y, en esta línea, orientar el diseño de los tipos de reporte que el MS&M debe generar para lograr un adecuado proceso de difusión de datos tanto para la toma de decisiones, análisis específicos de acuerdo con temas de interés y presentación meramente informativa para diversos actores, incluyendo a la ciudadanía.



5.4.

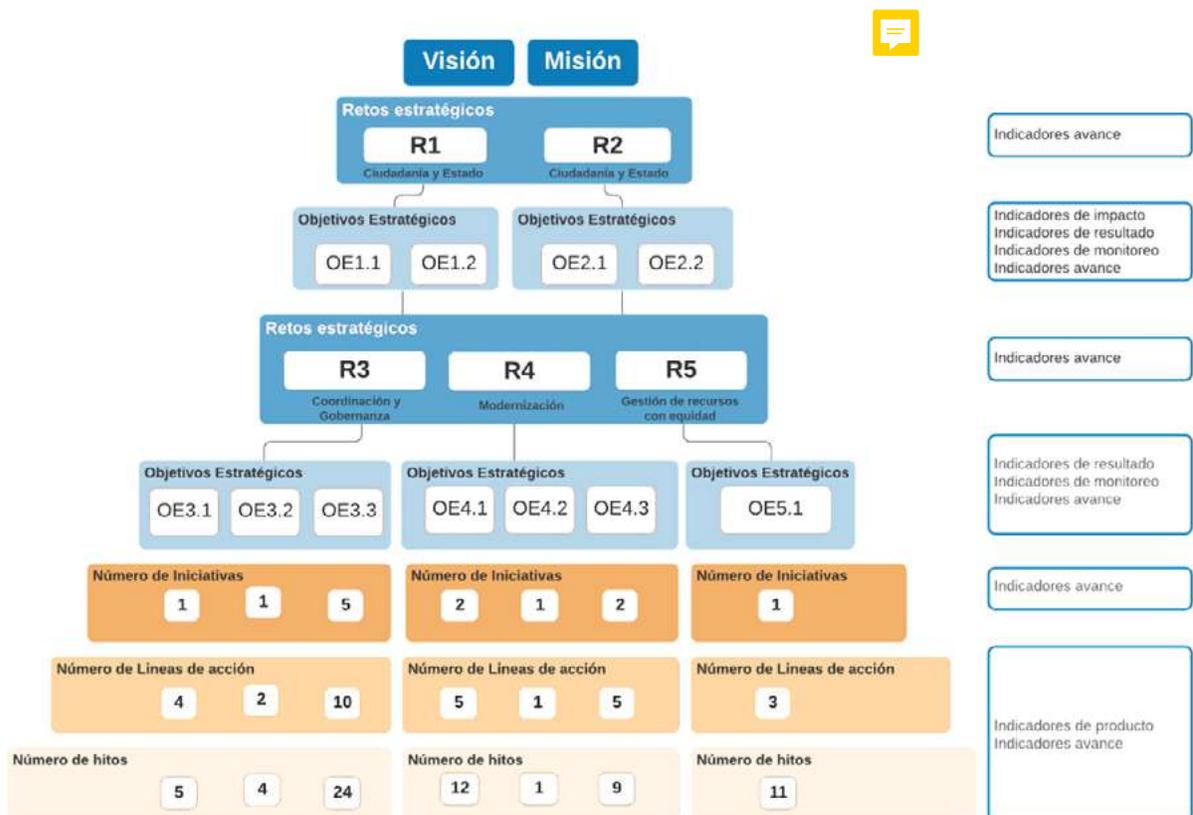
PIRÁMIDE DEL CUMPLIMIENTO

La PGN es fundamental para definir lineamientos que posibiliten la articulación entre los actores del MP que se encuentran bajo su dirección, por esta razón, los elementos de direccionamiento estratégico del PDMP organizados en la siguiente pirámide de cumplimiento, la cual permite identificar la ruta que se debe seguir para lograr los resultados esperados.

En primera instancia, se encuentran la misión y visión del Ministerio Público, que están enmarcadas en el Plan Decenal 2022-2031. Esto quiere decir que el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas buscan alcanzar dicha misión y visión a lo largo de los próximos diez años.

Los retos estratégicos asociados a la perspectiva de ciudadanía y estado se encuentran en la segunda línea de la pirámide, dado que representan la transformación aspiracional que se quiere lograr en la ciudadanía, es decir, los demás retos y objetivos estratégicos de la pirámide apuntan a lograr tales fines. Asociados a estos retos se encuentran los objetivos estratégicos en la tercera línea de la pirámide, los cuales definen de manera más concreta los

Figura 5.2 Pirámide de cumplimiento del PDMP



Fuente: Elaboración propia IEMP

logros requeridos para el cumplimiento de los retos.

En la cuarta fila se encuentran los retos estratégicos asociados a las demás perspectivas del cuadro de mando integral, los cuales se representan al mismo nivel. Esto quiere decir que, aunque en el ámbito del cuadro de mando integral existen interdependencias entre los retos y los objetivos estratégicos, estos pueden tener un curso de desarrollo paralelo, respetando siempre la lógica de la estrategia de implementación que defina el Ministerio Público. Acompañando a cada uno de los retos estratégicos, en la quinta fila se encuentran los objetivos estratégicos, los cuales fueron contruidos a partir de un entendimiento detallado de las condiciones actuales de operación del Ministerio Público, sus debilidades y fortalezas como sector, y un análisis de las amenazas y oportunidades del entorno. De igual forma y de manera consecuente, el cumplimiento de estos objetivos conllevará al cumplimiento del reto estratégico al que pertenecen.

En cualquier caso, independientemente de la fila en la que se encuentren los retos en la pirámide de cumplimiento, estos son la hoja de ruta que define los objetivos macro del Ministerio Público para los próximos diez años.

En la sexta línea de la pirámide se encuentran las iniciativas estratégicas, las cuales se pueden conceptualizar como aquellos macroprogramas, o proyectos que se pueden materializar en un ambiente operativo para lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Estas, a su vez, están conformadas por una o más líneas de acción, según se observa en la séptima línea, las cuales indican de manera más precisa cómo se espera lograr la implementación de las iniciativas.

Por último, en la octava línea de la pirámide se encuentran los hitos, los cuales correspon-

den a aquellos elementos puntuales y actividades específicas que pueden servir para la implementación efectiva de las iniciativas estratégicas. Estos representan el más bajo nivel operativo sobre el que se debe realizar seguimiento y determinan la ruta que se debe seguir en materia de cumplimiento.

Los planes de acción anuales que se definan para la implementación del PDMP tendrán en cuenta la construcción del camino al cumplimiento que está conformado por el conjunto de hitos que se deben llevar a cabo para lograr una iniciativa. Cada camino al cumplimiento que se defina identificará los responsables y las fechas de entrega.

Los números contenidos en las filas 6, 7 y 8 de la matriz, representan la cantidad de iniciativas, líneas de acción e hitos contenidos en el plan indicativo del PDMP. Cabe señalar que la pirámide de cumplimiento aquí presentada estará sujeta a revisiones periódicas por parte del Comité Directivo y que se realizarán los ajustes pertinentes para garantizar que el PDMP responda a la realidad cambiante del país.



5.5.

BATERÍA DE INDICADORES Y METAS INTERINSTITUCIONALES

Un elemento clave que se puede ver en la pirámide del cumplimiento tiene que ver con la batería de indicadores, los cuales se encuentran directamente relacionados con la definición de metas interinstitucionales. El PDMP tiene prevista la formulación de una batería de indicadores de acuerdo con la siguiente clasificación:



Buscan medir el cambio producido en la ciudadanía al lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos asociados al reto 1: promover la consolidación de una ciudadanía que ejerza de manera activa y efectiva sus deberes y derechos. Estos indicadores se medirán al terminar los diez años de implementación del PDMP, aunque se podrán realizar algunas mediciones intermedias que ayuden a determinar impactos tempranos.



Buscan medir los efectos logrados con la consecución de los objetivos estratégicos que pertenecen a los demás retos del PDMP:

1. Reto 2: contribuir en la construcción de un Estado efectivo, transparente y al servicio de los intereses de la población.
2. Reto 3: consolidar un Ministerio Público que opere de manera coordinada, colaborativa y con unidad de propósito.
3. Reto 4: consolidar un Ministerio Público moderno, innovador, que toma decisiones de manera informada y con enfoque en resultados.
4. Reto 5: consolidar un Ministerio Público que cuente con recursos para cubrir el territorio nacional con eficiencia y equidad.

Estos indicadores se medirán una vez se cumplan las iniciativas que conforman el objetivo.



Dan cuenta del avance en la entrega de los productos, acciones o servicios concretos que van a contribuir al cumplimiento de las iniciativas y sus líneas de acción. Estos se pueden definir a nivel de los hitos y para algunas líneas de acción.



Son indicadores generados principalmente por entidades externas al Ministerio Público, tales como la OCDE, el DANE, Transparencia por Colombia, entre otros actores estratégicos. Estos indicadores sirven para observar la ten-

dencia, patrón y comportamiento de temas de alta relevancia para el PDMP, tales como la percepción sobre la protección de derechos humanos, el índice de corrupción y la cobertura de conexión de banda ancha y telefonía móvil. Estos indicadores se caracterizan por no estar asociados a metas.



Representan el avance en el cumplimiento de cada uno de los elementos de la pirámide. Por dar un ejemplo, el porcentaje de avance de los retos equivale al promedio ponderado de los porcentajes de avance de los objetivos que los conforman. Esta misma lógica se aplicaría para calcular el avance desde las líneas de acción hasta los retos estratégicos de primer nivel. Este tipo de indicadores serán de mucha utilidad para el MS&M, dado que permitirán obtener alertas tempranas, al estar asociados a un esquema de semaforización progresivo en el tiempo, el cual indica en qué momento de la implementación y con qué porcentaje el indicador debe estar en rojo, amarillo o verde.

Cabe señalar que la formulación de las metas interinstitucionales aterrizadas en cifras y tiempos para el cumplimiento saldrán de un ejercicio de consenso entre las partes involucradas en su cumplimiento, ya que esto depende en mayor medida de las capacidades y compromiso de las entidades que conforman el Ministerio.

El Ministerio Público, encaminado por la PGN, promoverá la definición de metas inte-

rinstitucionales bajo un marco temporal, preferiblemente progresivo o con metas intermedias que puedan ser verificadas durante la intervención. Esto con el fin de estar en la capacidad de generar alertas tempranas y facilitar la toma de decisiones oportunas basadas en información confiable. Por otro lado, se establecerá la correspondiente línea base que se aplique a cada uno de los indicadores, con el fin de orientar de mejor manera la formulación de las metas y los cambios logrados en el tiempo, según el avance en la implementación del Plan.

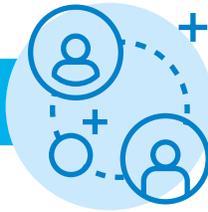
5.6.

MECANISMOS O RUTINAS DE SEGUIMIENTO

El MS&M contempla la implementación de mecanismos de seguimiento basados en las orientaciones propuestas por la Metodología del Cumplimiento - Deliverology, los cuales serán de completo dominio por parte del oficial de monitoreo y las personas que asumirán el rol de coordinación y administración técnica del MS&M. El éxito de estos mecanismos de seguimiento se fundamenta en que crean plazos para la revisión y la entrega de reportes con avances intermedios y exigen la participación de actores de alto nivel, lo que genera el sentido de urgencia, formalidad y compromiso por el cumplimiento. Según Barber et al. (2011), los mecanismos de seguimiento a la implementación del PDMP estarán orientados por tres conceptos clave:

A**Informe semestral**

Contiene un resumen sintético del progreso, la identificación de problemas de entrega emergentes acompañados con información de soporte y acciones requeridas. Estas notas deben ser de conocimiento de los altos líderes responsables del cumplimiento de los objetivos, iniciativas, líneas de acción e hitos. Para su socialización, se deben organizar mesas de trabajo con la participación de las entidades responsables en la ejecución de los hitos que se están desarrollando.

B**Reuniones semestrales**

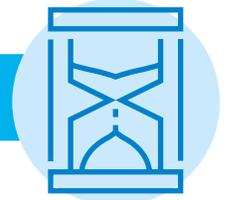
Se realizan con el objeto de revisar en profundidad el desempeño de cada tema prioritario. Se utilizan para identificar el compromiso de los líderes de producto, asignar responsabilidades a personas específicas que se consideren críticas para lograr el avance en la ejecución de actividades, revisar opciones y acordar acciones. Por otro lado, en este espacio se comparten mejores prácticas, se abren espacios para buscar articulación entre dependencias y entidades, se resaltan los éxitos conseguidos y se identifican nuevas necesidades que deban ser atendidas al más alto nivel. En estas reuniones deben participar los líderes responsables de las temáticas prioritarias, quienes deben tener claridad sobre el estado de la cadena de cumplimiento de los productos que lideran. Por último, estas reuniones permiten mantener en enfoque el conjunto de priorida-

des más inmediatas que deben ser atendidas, y la participación de los funcionarios de más alto nivel asegura que la rutina se cumpla de manera efectiva y que tenga visibilidad y atención.

C**Evaluación semestral**

Estas son evaluaciones semestrales profundas, producidas por el responsable de la coordinación y administración técnica del MS&M. En estos informes, se debe comparar el progreso en el avance del cumplimiento de las acciones prioritarias acordadas, identificar acciones relevantes con sus responsables y fechas de entrega, reevaluar la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades y su nivel de urgencia.

Uno de los principales propósitos de este mecanismo de seguimiento es predecir la probabilidad de éxito en la entrega o consecución de cada una de las acciones prioritarias. Para ello, se aplicará un marco de trabajo que examina cuatro categorías: (i) el grado de desafío de la entrega, medido como bajo, medio, alto o muy alto); (ii) la calidad de la planeación, la implementación y la capacidad gerencial del líder; (iii) la capacidad de impulsar el progreso; y (iv) el estado de la entrega en una escala de 1 a 4, donde 4 representa el nivel más avanzado.

D**Informes anuales**

Se refieren al informe gerencial que el Ministerio Público debe entregar al Congreso de la República, reportando el avance en la imple-

mentación del PDMP. Este informe se debe nutrir del resultado obtenido en la implementación de los mecanismos de seguimiento.

Cabe señalar que la definición formal y técnica de estos mecanismos de seguimiento será construida en consenso con los actores involucrados, con el fin de que sean apropiadas por ellos y se logre una buena aceptación en la fase de implementación.

5.7.

TOMA DE DECISIONES

La toma de decisiones oportuna y basada en información es el principal objetivo del seguimiento y monitoreo. En este sentido, el modelo de gobernanza del MS&M del PDMP se encargará de garantizar que los tomadores de decisiones en los diferentes niveles de ejecución reciban la información adecuada y de forma oportuna. Así mismo, por medio de los mecanismos de seguimiento, se realizará un análisis con trazabilidad en el tiempo que permita identificar si la información producida es útil para la toma de decisiones, con el fin de realizar los ajustes pertinentes.

5.8.

SOPORTE TECNOLÓGICO

De manera transversal y, con el fin de garantizar la efectividad del seguimiento del PDMP, será necesario que el Ministerio Público cuente con la disponibilidad del recurso tecnológico

que se requiera para apoyar la implementación del MS&M, ya sea mediante el fortalecimiento e integración de las plataformas existentes o la construcción de un Sistema Nacional Integrado dedicado a la implementación del PDMP y su MS&M.

La herramienta tecnológica tendrá en consideración los procesos de captura, aseguramiento de la calidad de la información, procesamiento, visualización de resultados y reporte de la información requerida para el desarrollo de la labor de seguimiento y monitoreo. Así mismo, buscará la implementación de un tablero de control, que permita observar las alertas y el estado de avance de cada uno de los componentes de la pirámide de cumplimiento, de acuerdo con los criterios de semaforización, la línea de base y las metas acordadas.





06.

CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN: VISIÓN 2031

La puesta en marcha y el éxito de este primer Plan Decenal exige un gran compromiso y esfuerzo de coordinación y disciplina por parte de la Procuraduría General de la Nación como suprema directora del MP, de la Defensoría del Pueblo y de las Personerías municipales y distritales, que deben actuar con contundencia desde el marco de sus competencias constitucionales y legales, así como en los puntos en los que estas convergen.

Es un deber cumplirle a la ciudadanía y garantizar que todos los retos, objetivos, hitos y líneas de trabajo que aquí se desarrollan no se queden en el papel. Establecer un modelo de gobernanza para el Plan Decenal permitirá la atribución de responsabilidades y tareas concretas, la evaluación en tiempo real del avance de las propuestas aquí establecidas y, sobre todo, la consolidación de un mecanismo de articulación para el desarrollo de cada una de las iniciativas.

Esta es la primera gran apuesta de planeación integral conjunta del MP a largo plazo, que debe comprenderse desde una visión que se desarrollará en fases hasta el año 2031, ubi-

cando los avances conforme al cumplimiento que se vaya dando a los objetivos. Algunas de estas acciones se extenderán a lo largo de todos los años de implementación e incluso, tendrán que evolucionar a medida que el Plan Decenal avanza y las necesidades sociales mutan.

La primera de las fases de implementación está relacionada con el fortalecimiento institucional que es necesario para proyectar en el corto plazo la importante labor interinstitucional que se realizará. La segunda fase es la de consolidación de reformas en la cual se desarrollará el mayor número de cambios definidos en la hoja de ruta y que ya contarán con una base sólida de coordinación consolidada durante la primera fase. Por último, la tercera fase está vinculada a la sostenibilidad. Este es uno de los fines esenciales de la planeación estratégica y, por eso, es de vital importancia. Durante esta fase se implementarán las estrategias necesarias para que los cambios y las reformas introducidas por el Plan Decenal se sostengan en el tiempo y tengan los suficientes elementos para asegurar el impacto permanente de este ejercicio.

6.1.

PRIMERA FASE: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Esta es una fase de corto plazo que funcionará como adherente institucional con el fin de consolidar las sinergias necesarias para asegurar el buen desarrollo y ejecución de la planeación estratégica. En esta se realizará un importante trabajo para familiarizar a la ciudadanía con todos los elementos que hacen parte de dicha planeación.

Por eso, se ubican diferentes hitos y objetivos específicos que dan cuenta de la adopción, divulgación y puesta en marcha del Plan Decenal del MP. Dentro de estos se encuentra la socialización con los actores internos del Ministerio Público, los participantes del proceso de formulación y la ciudadanía para dar a conocer el contenido y el alcance de este ejercicio, incluyendo su visión, misión, retos, objetivos estratégicos e iniciativas.

En este periodo se sentarán las bases para el desarrollo efectivo del Plan. Por esto, la fase comprende el diseño de estrategias de acción para los diferentes retos identificados: misionales, de coordinación entre entidades del MP, de comunicación interinstitucional, de seguimiento, entre otros. Esta fase avanzará, principalmente, a partir del desarrollo de los siguientes componentes:

» FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

El Plan Indicativo de Acción incorpora un componente importante de capacitación del

talento humano que integra el MP, en virtud del cual se busca integrar a los servidores en un continuo proceso formativo.

La fortaleza de este componente radica en la pertinencia del temario que se pretende abordar desde el ámbito pedagógico, que está dirigido a fortalecer tanto las competencias comportamentales y el sentido de pertenencia como las aptitudes misionales que comprende la capacitación en la promoción, prevención y protección de derechos, servicio y la atención al ciudadano. Todo ello, a partir de estrategias comunicativas debidamente concertadas y la implementación de un modelo de red de aprendizaje.

Conforme a la visión del Plan Decenal, estos espacios privilegiarán el intercambio de experiencias que propiciarán que los participantes se conviertan en agentes y gestores del cambio que faciliten la apropiación del conocimiento y su adaptación.

» IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Y MODERNIZACIÓN

La siguiente gran apuesta trazada en el Plan Indicativo de Acción es el diagnóstico de necesidades que enfrentan hoy en día los entes que conforman el Ministerio. Este ejercicio tendrá como propósito inicial cuantificar y delimitar el cuarto reto que busca consolidar un MP moderno e innovador.

La culminación de cada una de las actividades contempladas en el Plan Indicativo de Acción y el cumplimiento de los objetivos específicos están dirigidos a superar la brecha tecnológica y de infraestructura que existe en los diferentes niveles de la administración mediante su proyección en todos los instrumentos de planificación internos.

» GESTIÓN Y CONSECUCCIÓN DE RECURSOS

Este elemento guía la gestión de los recursos que permitirán brindar soporte presupuestal a cada una de las acciones de fortalecimiento institucional del MP conforme al reto No. 5 del Plan Indicativo de Acción, que se superará con la consolidación y el acceso a fuentes de financiación para cubrir las necesidades institucionales del territorio nacional con eficiencia y equidad.

La optimización del cumplimiento de las misionalidades de cada ente del Ministerio se planea alcanzar mediante la formulación de proyectos e iniciativas de manera conjunta y articulada interinstitucionalmente y a nivel territorial.

6.2. SEGUNDA FASE: CONSOLIDACIÓN DE REFORMAS

Una vez culmine la fase de fortalecimiento, iniciará un segundo periodo en el que se consolidarán las reformas formuladas. Esta será una fase en la que se ejecutarán la mayor parte de los hitos y de las líneas de acción correspondientes, en el marco de los objetivos estratégicos.

Se trata así de un periodo de implementa-

ción de mediano plazo que incorporará la ejecución y el seguimiento continuo de las estrategias acordadas en el Plan Decenal. Esta fase será determinante para el progreso del plan y dependerá en gran medida de lo alcanzado mediante las acciones contempladas en la fase de fortalecimiento institucional.

En esa medida, es importante priorizar la creación de grupos técnicos por áreas de interés entre las entidades que conforman el Ministerio. Dichos grupos deberán fijar tareas conjuntas para abordar retos que les sean comunes con el fin de realizar el seguimiento a los resultados obtenidos, documentar, monitorear y actualizar las iniciativas específicas en caso de ser necesario. Las victorias de esta etapa nutrirán la siguiente y permitirán proyectar resultados incluso después de 2031.

6.3. TERCERA FASE: SOSTENIBILIDAD

En el largo plazo, las estrategias desarrolladas se habrán retroalimentado y actualizado oportunamente para asegurar los mejores resultados posibles. En esta última fase, el impacto a nivel institucional y social del Plan Decenal será innegable y el MP contará con nuevos procedimientos, nuevas actividades de trabajo, una mayor capacidad de intervención, interoperabilidad y actuación conjunta de sus entidades.

Impulsar la sostenibilidad es una tarea de suma importancia para mantener la vigencia

de las reformas que contempla el Plan y extender el impacto de la planeación estratégica. Será de vital importancia priorizar la rendición de cuentas, aunque este ejercicio no sea exclusivo del periodo final. De acuerdo con el mandato legal, la Procuraduría General de la Nación debe presentar anualmente informes al Congreso de la República sobre el avance del Plan Decenal. No obstante, será fundamental complementar este componente con espacios de discusión y de debate en la esfera pública que conlleven a moldear la estrategia de sostenibilidad para hacerla más efectiva.

Este será un ejercicio participativo en el que tendrán que consolidarse los enfoques transversales del plan incluyendo, por supuesto, el enfoque diferencial y de género. La fase de sostenibilidad estará completamente ligada al desarrollo y la perdurabilidad de esos enfoques sólidamente implementados desde las primeras dos fases.

El Plan Decenal elevará las capacidades, recursos y competencias de los actores del MP mediante el fortalecimiento de la articulación de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías distritales y municipales. Esto permitirá mejorar la institucionalidad del país y solucionar de forma eficiente y efectiva las problemáticas que enfrenta la ciudadanía. Este Plan se convierte en el primer paso para alcanzar un MP mejor coordinado, moderno y al servicio de la población que contribuye con su misión a la construcción de un país en paz y la universalización de derechos mediante las herramientas de planeación y diálogo constructivo que solo son posibles y replicables en función de los principios democráticos.





07.

BIBLIOGRAFÍA

Aarvik, P. (2019). Artificial Intelligence—a promising anti-corruption tool in development settings? U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. <https://beta.u4.no/publications/artificial-intelligence-a-promising-anti-corruption-tool-in-development-settings.pdf>.

Acto legislativo 01 de 1945 [Congreso de la República]. Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía. 18 de junio de 1945.

Acto legislativo 01 de 1986 [Congreso de la República]. Por el cual se reforma la Constitución Política. 09 de enero de 1986.

Alsina, V., Gómez, V. y Simone, B. (2020). Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe: desde una Perspectiva Comparada. <https://files.thegovlab.org/govlab-paraguay-innovation-labs.pdf>.

Asamblea General Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf.

Asamblea General Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf.

Baker Tilly (2018a). Consultoría para el diagnóstico y análisis de brechas para construir el modelo de gobernanza: Entregable 1 - Revisión y análisis de información.

Baker Tilly. (2018b). Identificación de brechas institucionales y oportunidades de fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Banco de la República (2021). Informe de la junta directiva al Congreso de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10052/informe-congreso-julio-2021.pdf>.

Banco Mundial (19 de mayo de 2015). e-Government. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government>.

Banco Mundial (2021). Crecimiento del PIB per cápita (% anual) - Colombia. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=CO>.

Barber, M., Kihn, P., Moffit, a. (2011). Deliverology: Form idea to implementation. MCKinsey's. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation>.

Basch, F. (2015). Estudio comparado sobre defensorías del pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa. Programa EUROSociAL. [http://www.sia.eurosocii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO_27_F%20BASCH\(ESPANOL\)\(Fweb\).pdf](http://www.sia.eurosocii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO_27_F%20BASCH(ESPANOL)(Fweb).pdf).

Beltrán, N. (2021). ¿Protesta Social Antidemocrática? Hacia Nuevas Formas de Participación Ciudadana a Través del Internet en el Marco de las Recientes Movilizaciones en Colombia. *American University International Law Review*, 36(2), 3. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2060&context=auilr>.

Bermeo, M. (2015). Determinantes del tamaño del estado: El caso colombiano. <http://www.fce.unal.edu.co/centro-editorial/documentos/doctorado/911-5-determinantes-del-tamano-del-estado-el-caso-colombiano.html>.

Bryson, J. M., & Alston, F. K. (2011). *Creating your strategic plan: A workbook for public and nonprofit organizations* (Vol. 3). John Wiley & Sons.

Cabello Blanco M. [Solicitor General of the Republic of Colombia] (15 de enero de 2021). Discurso de posesión Procuradora General de la Nación Margarita Cabello Blanco [Video].

Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=py58SfBTegE&t=1s>.

Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (2020). Impactos del COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://cods.uniandes.edu.co/impactos-del-covid-19-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Convención americana sobre derechos humanos. https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_americana_derechos_humanos.html.

Cancillería. Ministerio de Relaciones Exteriores. (s. f.). Respuesta del Estado Colombiano a Cuestionario sobre “La administración local y los derechos humanos”. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Colombia.pdf>.

Centro de Investigación y Educación Popular (2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/919-decimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

Centro Nacional de Consultoría (2021a). Producto 3: Elementos del direccionamiento estratégico.

Centro Nacional de Consultoría (2021b). Producto 7: Resultados y análisis del proceso de participación de los diferentes actores consultados e incorporación de dicha información al documento final del Plan Decenal.

Centro Nacional de Consultoría. (2021c). Plan estratégico de mejoramiento continuo de pro-

cesos para la formulación, seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Decenal. Centro Nacional de Consultoría. Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). Regiones y conflicto armado: Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-regiones.pdf>.

CEPAL. (2005). Serie manuales: Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf.

Cifuentes, J. (2018). Estructura de las Personerías municipales en Colombia [Tesis de maestría no publicada]. Universidad Libre de Colombia. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/15560/TESIS%20ESTRUCTURA%20DE%20LAS%20PERSONERIAS%20MUNICIPALES%20EN%20COLOMBIA..pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Cifuentes, V. (22 de julio de 2021). Paraísos fiscales y evasión: el billonario hueco en Colombia. Revista Forbes. <https://forbes.co/2021/07/22/economia-y-finanzas/paraisos-fiscales-y-evasion-el-billonario-hueco-en-colombia>.

Código Disciplinario Único (CDU). Ley 734 de 2002. 5 de febrero de 2002 (Colombia).

Comisión de la Verdad (2021). Cauca reclama una presencia integral del Estado. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/cauca-reclama-una-presencia-integral-del-estado>.

Consejería Presidencial para Derechos Humanos. (2015). Estrategia Nacional para la Ga-

rantía de los Derechos Humanos 2014-2034. Imprenta Nacional. http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2017). Documento CONPES 3907: Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 40 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Conpes%203907%20credito%20PGN.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2018). Documento CONPES 3925: Concepto favorable a la nación para contratar un externo con la banca multilateral hasta por USD 18 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría de Pueblo de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%203925.pdf>.

Consortio Internacional de Periodistas de Investigación (2021). Papeles de Pandora. Consortio Internacional de Periodistas de Investigación. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>.

Constitución Política de Colombia [CPC]. 4 de julio de 1991 (Colombia).

Contaduría General de la Nación. (2021). Categorización de Departamentos, distritos y municipios. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

Corporación Excelencia en la Justicia. (2020). Manual azul de la justicia: Estadísticas sobre el estado de la justicia en Colombia. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2020/11/MANUAL-AZUL-DE-LA-JUSTICIA-DE-LA-CEJ.pdf>.

Corte Constitucional. Auto de seguimiento 266 de 2017. M. P. Dra. Gloria Estella Ortiz.

Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 1998. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T-733 de 2009. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 1999. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001. M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2007. M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 2019. M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Datexco Company S.A. (2021). Encuesta Pulso País para W radio.

Daza, G. M. (2014). Democracia Colombiana 2.0. [Tesis de pregrado no publicada]. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.uni-militar.edu.co/bitstream/handle/10654/12642/DS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

De Sousa Santos, B. (1998). La globalización del Derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. (Trad. C. Rodríguez). Universidad Nacional de Colombia.

Decreto 25 de 2014. Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. 10 de enero de 2014.

Decreto 262 de 2000. 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 las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos. 22 de febrero de 2000.

Defensoría del Pueblo (2016). Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República: Defender al pueblo es defender la paz (Informe n° XXIV). Imprenta Nacional. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXIV_Informe_al_

Congreso_Republica_2017_primeraparte.pdf.

Defensoría del Pueblo (2017). Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (Informe n° XXV). Imprenta Nacional.

<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXV-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>.

Defensoría del Pueblo (2019). Informe del Defensor al Congreso de la República: Parte II - Informe de gestión 2018 (Informe n° XXVI). <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso-Parte-II.pdf>.

Defensoría del Pueblo (2020). Política de género institucional; defensoría del pueblo. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Politica_genero2020.pdf.

Defensoría del Pueblo (2021a). Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República: Parte I - Informe analítico: Situación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia 2020 (Informe n° XXVII). <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVIII-INFORME-ANALITICO.pdf>.

Defensoría del Pueblo (2021b). Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República: Parte II - Informe de gestión 2020 (Informe n° XXVIII). <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVIII-INFORME-GESTION.pdf>.

Dejusticia, (2018). Acceso al derecho a la salud en las regiones apartadas de Colombia continúa siendo alarmante. <https://www.dejusticia.org/acceso-al-derecho-a-la-salud-en-las-regiones-apartadas-de-colombia-continua-siendo-alarante/>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores: Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial. https://www.dane.gov.co/files/planimificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vhk5e8cck52r11.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Encuesta de cultura política. Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_extendida_19.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Guía para la Inclusión del Enfoque diferencial e interseccional. Gobierno de Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-difencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021a). Pobreza monetaria en Colombia 2020. Gobierno de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021b). Principales indicadores del mercado laboral. Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_oct_21.pdf.

Departamento Administración de la Función Pública. (s.f.). Organismos de Control: Manual de estructura del Estado. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/28_organismos_control.pdf#page=1.

Departamento Administración de la Función Pública. (2021). Modelo Integrado de Planeación

y Gestión. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587893/2019-05-16_Presentacion_general_mipg.pdf/eb964313-8519-6642-c0ef-886ce308eeb-c?t=1559248280957.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politicas_Publicas.PDF.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20%3%89TNICO%20Publicable%20FINAL%20260216.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Kit de seguimiento – Unidad 0. barber. <http://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITTerritorial/MenuKITSeguim>.

Departamento Nacional de Planeación (2019a). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Imprenta Nacional de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación (2019b). Resumen de lineamientos estratégicos para la inclusión de la Equidad de Género para las Mujeres en los Planes de Desarrollo Territorial. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Resumen%20lineamientos.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2021a). Objetivos de desarrollo sostenible. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (20 de diciembre de 2021b). Glosario: Concepto de Eficiencia. Sinergia. <https://sinergia.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/E.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación y Equipo de Innovación Pública y Plaza Consulting. (2020). Informe de Barreras a la Innovación Pública. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Informe_barreras_a_la_innovacion_publica.pdf.

European Strategy and Policy Analysis System (2019). Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe. <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/index.html>.

FENALPER (2014). Plan estratégico para las Personerías municipales y la Federación Nacional de Personerías, FENALPER. https://www.hchr.org.co/phocadownload/publicaciones/Libros/fortalecimiento_Personerias.pdf.

FENALPER (2015). Territorios por La Paz Diagnóstico: Sobre Capacidades Territoriales de las Personerías Municipales para la Implementación de la Paz. https://fenalper.org/wp-content/uploads/2019/07/012-diagnostico_sobre_capacidades_territoriales_de_las_Personerias_para_la_implementacion_de_la_paz.pdf.

Fernández, J., Fernández, M. I., Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44905/1/S1900977_es.pdf.

Figueroa, I., & Franco Novoa, N. M. (2020). El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia. *Revista Estudios Políticos*, (57), 71-90.

Forero-Salcedo, J. R. (2019). Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. Breves reflexiones desde una visión constitucional. *Revista Saber, Ciencia Y Libertad*, 14(1), 48-55. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2019v14n1.5204>.

Gallego, J., Rivero, G. y Martínez, J.D. (2018). Preventing rather than Punishing: An Early Warning Model of Malfeasance in Public Procurement. *Documentos de Trabajo 016724*, Universidad del Rosario. <https://ideas.repec.org/p/col/000092/016724.html>.

García, J. (2015). Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. Universidad de los Andes - Facultad de ciencias sociales. <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>.

García, M. y Espinosa, J. R. (2013). El derecho al Estado: Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2014/02/El-derecho-al-Estado-Los-efectos-legales-del-apartheid-institucional-en-Colombia.pdf>.

Garduño, M. (08 de enero de 2021). Cerca de 30 millones de estudiantes nuevos se unieron a Coursera desde el inicio de la pandemia. *Re-*

vista Forbes. <https://www.forbes.com.mx/negocios-30-millones-estudiantes-coursera-pandemia/>.

Giraldo, J. (2019). Colombia tiene el mayor índice de desconfianza en el gobierno nacional e instituciones. *Revista La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-el-mayor-indice-de-desconfianza-en-el-gobierno-nacional-e-instituciones-2846532>.

Gobierno Nacional (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11.1.2016nuevoacuerdofinal.pdf>

Gobierno Nacional, Ministerio Público. (2018). Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes sociales y las personas defensoras de derechos humanos. <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/pacto-por-la-vida-y-la-proteccion-de-los-lideres-sociales-y-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos>

Gossain, J. (2018). Los departamentos más pobres de Colombia y los que más progresan. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/departamentos-mas-pobres-de-colombia-y-los-que-mas-progresan-2018-307094>

Hesami, M., Moslemzadeh, M., Fallahzadeh, O., Khorvash, H., Dakhilpour, M., & Mohammadzadeh, M. (2021). Assessment of COVID-19 control strategies in a steel industry using a SWOT matrix. *Toxicology and industrial health*, 353-364. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33973821/>

Ibáñez, J. E. (2009). Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo. Legis.

Invamer (2021). Encuesta Invamer Poll Agosto 2021. <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-08-Invamer-Poll.pdf>

Instituto de Estudios del Ministerio Público [IEMP] (2021). Árbol de Objetivos de Persone-rías. Instituto de Estudios del Ministerio Público

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf

Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2008). Exploring corporate strategy: Text and cases. Pearson education.

Kangas, J., Kurttila, M., Kajanus, M., & Kangas, A. (2003). Evaluating the management strategies of a forestland estate—the S-O-S approach. Journal of Environmental Management. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479703001579>.

Kaplan, R. S. (Noviembre de 2002). The Balanced Scorecard and Nonprofit Organizations. Balanced Scorecard Report. Harvard Business School Publishing. <https://hbsp.harvard.edu/product/B0211A-PDF-ENG>.

Kaplan, R. S., Norton, D. P. (2003). The Balanced ScoreCard: Translating Strategy into Action. Harvard Business Press.

Ley 16 de 1972. “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos

Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”. 30 de diciembre de 1972.

Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”. 26 de diciembre de 1968.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 02 de junio de 1994.

Ley 1015 de 2006. Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. 07 de febrero de 2006.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 03 de marzo de 2011.

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio de 2011.

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 06 de julio de 2012.

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. 06 de marzo de 2014

Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 30 de junio de 2015

Ley 1862 de 2017. Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar. 04 de agosto de 2017.

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". 25 de mayo de 2019.

Manrique, A. (2012). Estatuto del Personero municipal: una guía práctica para la buena gestión de los Personeros municipales (2da edición). Imprenta Nacional de Colombia. <https://fenalper.org/wp-content/uploads/2019/07/estatuto-Personero.pdf>

Manrique, A. (2016). La Gestión Pública de los Personeros Municipales en el Gobierno Territorial: retos y recomendaciones para el Posconflicto. IEMP y FENALPER. https://fenalper.org/wp-content/uploads/2019/07/014-informe_final.pdf

Mariño, A., Cortés, F. A., y Garzón, L. A. (2008). Herramienta de "software" para la enseñanza y entrenamiento en la construcción de la matriz DOFA. *Revista ingeniería e investigación*, 159-164. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-56092008000300023

Mejía, J. (2021). Presencia del Estado en el territorio. *Revista El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/juliana-mejia/presencia-del-estado-en-el-territorio-columna-de-juliana-mejia-pelaez-629814>

Méndez, D. y Roth, A. N. (2021). *Innovación pública: Experiencias y retos en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Mendoza, F (09 de agosto de 2020). Cifras y proyección del e-learning en Colombia, Latinoamérica y el mundo. AulaPro. <https://aulapro.co/revisiones/cifras-y-proyeccion-del-e-learning-en-colombia-latinoamerica-y-el-mundo/>

Ministerio de Justicia (2017). Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. <https://www.ramajudicial.gov.co/documentos/4263275/13613759/Plan+Decenal+de+Justicia+-+Documento.pdf/80e6164a-e659-44dd-89ab-c90730405973>

MinTic. (2021). Urna de Cristal. Obtenido de <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Iniciativas/Urna-de-Cristal/>

Mojica, K; Saavedra, P; Peña, J. (2021). *Artificial Intelligence to Prevent the Assassination of Human Rights Defenders*. Graduate Institute Geneva.

Mojica, K. (2021). *Inteligencia Artificial para Detectar Corrupción en la Administración Pública Municipal de Colombia*. Documento CEDE. Facultad de Economía Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/50541/dcede2021-31.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=1>

Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós

Ministerio de Salud y Protección Social (2013). *Plan Decenal de Salud Pública PDSP, 2012-2021*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/PDSP.pdf>.

Ministerio Público. (2014). Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia. Gobierno de Colombia. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla(1).pdf).

Ministerio Público (10 de noviembre de 2021a). Notas de taller de Direccionamiento Estratégico: Sesión 1. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (11 de noviembre de 2021b). Notas de taller de Modernización y Tecnología. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (12 de noviembre de 2021c). Notas de taller de Enfoque diferencial. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (17 de noviembre de 2021d). Notas de taller de Universidades. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (19 de noviembre de 2021e). Notas de taller de Enfoque territorial. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (19 de noviembre de 2021f). Notas de taller de intervención. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (24 de noviembre de 2021g). Notas de taller de áreas transversales. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (24 de noviembre de 2021h). Notas de taller interno PGN disciplinarios. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público.

Ministerio Público (29 de noviembre de 2021i). Notas de taller a asociaciones de personeros. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (29 de noviembre de 2021j). Notas de taller interno integral. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (30 de noviembre de 2021k). Notas de taller Organizaciones no gubernamentales (ONG). Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (06 de diciembre de 2021l). Notas de taller de Direccionamiento Estratégico: Sesión 2. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (Noviembre y diciembre de 2021m). Notas de Entrevistas. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Ministerio Público (Noviembre y diciembre de 2021n). Encuesta a actores externos: ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional. Ejercicio de Formulación del Plan Decenal del Ministerio Público.

Mokate, K.M. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-%C2%BFQu%C3%A9-queremos-decir.pdf>

Nación (2021). El objetivo de Colombia en la cumbre internacional de defensores del Pueblo. Revista Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-objetivo-de-colombia-en-la-cumbre-internacional-de-defensores-del-pueblo/202159/>

Newman, V., y Ángel, M. P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Fedesarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3436>

Niven, P. R. (2008). Balanced scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies. John Wiley & Sons

OECD. (s.f.a). Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. <https://www.oecd.org/acerca/>

OECD. (s.f.b). Informe de la OCDE sobre gobernanza pública Colombia: Mejorando la capacidad administrativa a nivel sub-nacional para fortalecer la planificación estratégica y el gobierno abierto. <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

OECD. (s.f.c). Integridad Pública: Una estrategia contra la corrupción. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

OECD. (2019). El trabajo de la OCDE sobre educación y competencias. <https://www.oecd.org/education/El-trabajo-de-la-ocde-sobre-educacion-y-competencias.pdf>

OECD y Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/>

[document/Panorama_de_las_Administraciones_P%C3%BAblicas_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_2020.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf)

OECD (2021). Acerca de OPSI. Observatorio de Innovación en el Sector Público. <https://oecd-opsi.org/about-observatory-of-public-sector-innovation/>

OECD (2021b). Fomentando la eficiencia institucional y la eficiencia de la gobernanza pública en Colombia como elementos estratégicos para sostener el crecimiento inclusivo y acercar a Colombia a la OCDE. <https://www.oecd.org/gov/Colombia%20Strategic%20Summary%20ES.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). Born free and equal: Sexual Orientation, Gender Identity and Sex Characteristics in International Human Rights Law. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Born_Free_and_Equal_WEB.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021). Defensoras y defensores: homicidios. <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/micrositios/homicidios-de-defensoras-y-defensores>

ONU (s.f.). Paz, justicia e instituciones sólidas: por qué es importante. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

ONU (25 de septiembre de 2015). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainable-development/es/2015/09/la-asamblea-gene>

ral-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

ONU - Consejo de Derechos Humanos. (2021). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_47_54_S.pdf

Organización de los Estados Americanos. (1998). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: Protocolo de San Salvador. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (2021). Trigésimo informe del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la organización de los Estados americanos. <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2021/07/XXX-Informe-Semestral.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (s.f.). El enfoque de género. <https://www.fao.org/3/x2919s/x2919s04.htm>

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. <https://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>

Periódico El Tiempo. (23 de Agosto de 2018). Se firma 'Pacto por la vida' para brindar seguridad a líderes sociales. Obtenido de ElTiempo.com: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/se-firma-pacto-por-la-vida-para-brindar-seguridad-a-lideres-sociales-259380>

Pozo-Solís, A. (2007). Mapeo de actores sociales. <https://dpp2012.files.wordpress.com/2012/08/05-pozo-solc3ads.pdf>

Procuraduría General de la Nación (s.f.a). 2 Años de Procuraduría Ciudadana: Informe de rendición de cuentas 2017-2018. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/19024_rendicion-libro-2017-2018.pdf

Procuraduría General de la Nación. (s.f.b). Funciones. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/funciones-ap.page>

Procuraduría General de la Nación. (s.f.c). Guía metodológica para el control preventivo sobre el manejo de regalías directas en entidades territoriales. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/guia_metodologica_para_el_control_preventivo_sobre_el_manejo_de_regalias_directas_en_entidades_territoriales.pdf

Procuraduría General de la Nación. (s.f.d). Historia Procuraduría: de 1832 a 1857. https://www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst_historia_1832-1857.page

Procuraduría General de la Nación. (s.f.e). Historia Procuraduría: de 1853 a 1945. https://www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst_historia_1853-1945.page

Procuraduría General de la Nación. (s.f.f). Historia Procuraduría: de 1945 a 1947. https://www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst_historia_1945-1947.page

Procuraduría General de la Nación. (s.f.g). Historia Procuraduría: Las reformas de 1953, 1964, 1970, 1971 y 1974. https://www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst_historia_1953-1974.page

Procuraduría General de la Nación (s.f.h). Plan Estratégico Institucional 2017-2021: “Por una procuraduría ciudadana”. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/3/37_PEI-PGN-v1.pdf

Procuraduría General de la Nación (s.f.i). Por una Procuraduría Ciudadana: Gestión 2017-2021. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Por%20una%20Procuraduri%C3%81a%20Ciudadana%20-%20Gestion%202017%20-%202021.pdf>

Procuraduría General de la Nación (s.f.j). Objetivos y funciones <https://www.procuraduria.gov.co/portal/objetivos-y-funciones.page>

Procuraduría General de la Nación (2014). Estructura de la Procuraduría General de la Nación: Notas de vigencia 2014. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Decreto%20262%202014.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2017a). Informe al Congreso de la República. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//18_Informe%20Congreso%202016-2017.pdf

Procuraduría General de la Nación (2017b). Informe de administración 2009-2016. Instituto de Estudios del Ministerio Público. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//16_Informe%20Administrativo%202009-2016%20FINAL%20.pdf

Procuraduría General de la Nación (28 de agosto de 2018a). Este proyecto busca la muerte política de los corruptos en el sector público y la comercial de las empresas que pagan por hacerle trampa al Estado: Procurador. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/Anticorrup-](https://www.procuraduria.gov.co/portal/Anticorrupcion_Proyecto-por-la-probidad-contra-funcionarios-y-empresas-corruptas.news)

[cion_Proyecto-por-la-probidad-contra-funcionarios-y-empresas-corruptas.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/Anticorrupcion_Proyecto-por-la-probidad-contra-funcionarios-y-empresas-corruptas.news)

Procuraduría General de la Nación. (2018b). Informe al Congreso de la República: Periodo 2017-2018. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//23_Informe%20al%20congreso%20final%20IMPRESI%C3%93N.pdf

Procuraduría General de la Nación (2019a). Informe de Gestión 2018-2019: Informe al Congreso de la República. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//25_Informe%20al%20Congreso%202018-2019.pdf

Procuraduría General de la Nación (2019b). Informe rendición de cuentas 2019. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Rendicion_de_cuentas_PGN_2019_Diagramado_C.pdf

Procuraduría General de la Nación (2019c). Lineamiento para la incorporación del enfoque de derechos humanos de las mujeres y prevalencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes en las funciones preventiva, disciplinaria y de intervención judicial y administrativa de la Procuraduría General de la Nación. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lineamientos%20enfoque%20de%20DD_HH_%20Mujeres%20y%20Nin%CC%83ez%20Publicados%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lineamientos%20enfoque%20de%20DD_HH_%20Mujeres%20y%20Nin%CC%83ez%20Publicados%20(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación (2020). Estructura de la Procuraduría General de la Nación: Notas de vigencia 2020. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/DIGITAL%20Decreto%20262.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2021a). 2020-2021: Informe de Gestión al Congreso de la República. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//27_Informe%20Gestion_FINAL10AGO_140PM.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2021b). Programa de fortalecimiento de la Gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación: Informe de Gestión 2018-2020. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20de%20Gestio%CC%81n%202018%20-%202020%20%20-%20Programa%20PGN-BID%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20de%20Gestio%CC%81n%202018%20-%202020%20%20-%20Programa%20PGN-BID%20(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación. (2021c). Directiva N.002. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%20002.pdf>

Procuraduría General de la Nación y el Instituto de Estudios del Ministerio Público (2007). Guía de la participación ciudadana: la mejor aliada de su libertad y sus derechos. Imprenta Nacional. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/guia_participacion_ciudadana.pdf

Rummler Brache Group. (s.f.). Tool - Function Relationship Map. Obtenido de Rummler Brache Group: <https://www.rummlerbrache.com/tool-function-relationship-map>

Red Rinde & Corporación Transparencia por Colombia. (2018) Fortalecimiento Institucional de la Capacidad Colombiana para Aumentar la Integridad y la Transparencia Experiencias de Gobierno Abierto Departamental. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/Experiencias-de-Gobierno-Abierto-Departamental.pdf>

Resolución 490 de 2008 [Procuraduría General de la Nación]. Por medio de la cual se crea el

Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones. 10 de diciembre de 2008.

Revista Credencial (2021). Ambientalistas bajo fuego. <https://fcds.org.co/publicaciones/ambientalistas-bajo-fuego/>

Revista Semana(2021). El objetivo de Colombia en la cumbre internacional de defensores del Pueblo. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-objetivo-de-colombia-en-la-cumbre-internacional-de-defensores-del-pueblo/202159/>

Saavedra, E. (1995). Constitución, Derechos Humanos y Proceso Penal. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Schiavo-Campo, S. (1999). Performance” in the public sector. Asian Journal of Political Science. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185379908434148>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/919-decimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República. (s.f.). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. <http://www.secretariatransparencia.gov.co/internacional/organizacion-para-la-cooperacion-y-el-desarrollo-economicos>

Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Currency.

Silva, I., Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. CEPAL e ILPES. file:///C:/Users/marva/Downloads/S1200383_es%20(2).pdf

Transparencia Internacional. (2020). *Informe Exportación de Corrupción 2020*. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/10/13/informe-exportacion-de-corrupcion-2020/>

Transparencia por Colombia (2021a). *Avances y debilidades para la garantía del derecho de acceso a la información en Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/avances-y-debilidades.pdf>

Transparencia por Colombia. (28 de enero de 2021b). *Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>

Vega, L. M. (2021). *Gabinete de Iván Duque se “raja” en índice de aprobación, según Pulso País*. W Radio. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gabinete-de-ivan-duque-se-raja-en-indice-de-aprobacion-segun-pulso-pais/20210901/nota/4162325.aspx>

Younes, D. (2014). *Derecho Constitucional Colombiano*. Legis

Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. *Perfiles latinoamericanos*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_abstract#:~:text=Gobernanza%3A%20una%20mirada%20desde%20

[Am%C3%A9rica%20Latina.&text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20adquiere,p%C3%BAblico%20en%20los%20a%C3%B1os%20ochenta.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_abstract#:~:text=Gobernanza%3A%20una%20mirada%20desde%20)

08.

ANEXOS

ANEXO 1

8.1. Plan Indicativo de Acción



MISIÓN

El Ministerio Público promueve, protege y defiende los derechos humanos, salvaguarda con enfoque preventivo los intereses de la sociedad, preserva el ordenamiento jurídico, y vigila la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, para luchar contra la corrupción y construir una sociedad más justa, equitativa y en paz.

VISIÓN

En el año 2031, el Ministerio Público será reconocido por tener una institucionalidad más articulada, transparente y accesible, que genere confianza al velar por la efectiva protección de los derechos, luchar contra la corrupción y salvaguardar el interés general de la sociedad con enfoque diferencial, de género y territorial.

Reto 1: Promover la consolidación de una ciudadanía que ejerza de manera activa y efectiva sus deberes y derechos.

OE 1.1: Impulsar la construcción de una ciudadanía que conoce y ejerce sus deberes y derechos para la protección y garantía efectiva de los mismos.

OE 1.2: Incrementar el conocimiento y acceso efectivo y de calidad a los servicios del MP para mejorar la confianza ciudadana en su desempeño.

Reto 2: Contribuir en la construcción de un Estado efectivo, transparente y al servicio de los intereses de la población.

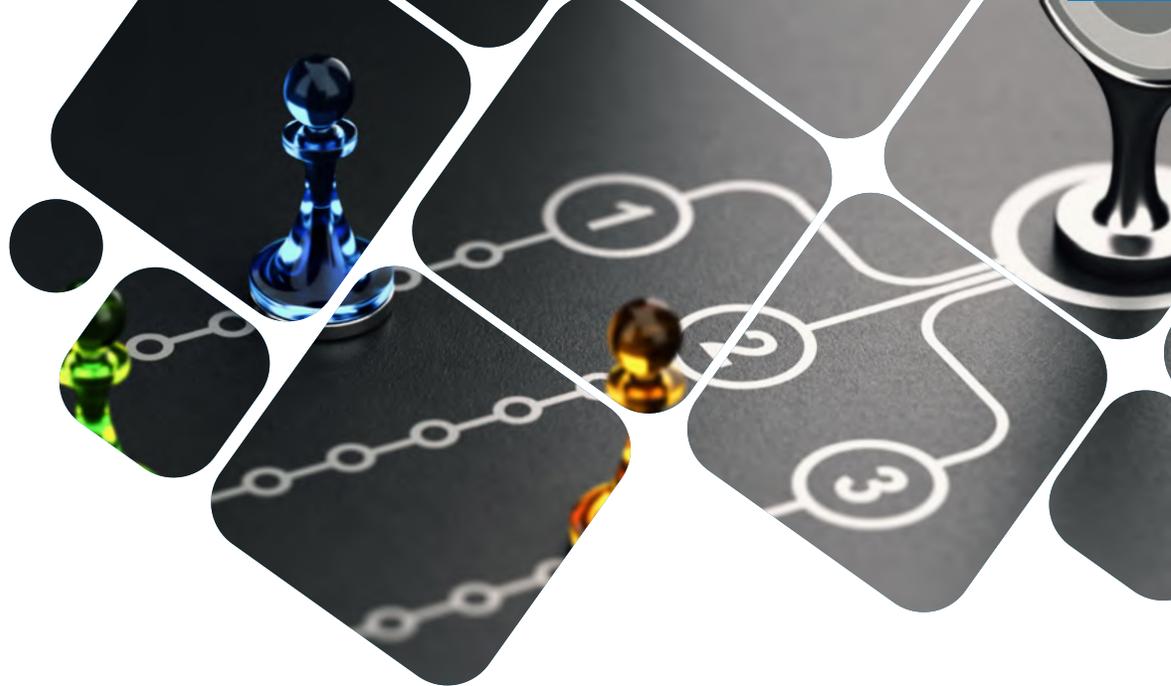
OE 2.1: Proteger y garantizar los derechos humanos y la defensa del interés público, con un enfoque preventivo, a través de un acompañamiento efectivo y coordinado de todas las instancias del MP.

OE 2.2: Salvaguardar el patrimonio público mediante la construcción de una ética de lo público, a través de la prevención, intervención y sanción efectiva y oportuna.

Reto	Objetivo Estratégico	Iniciativa Estratégica	Línea de Acción	Hitos	Año							Responsables		
					2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028		2029	2030
Reto 3: Consolidar un Ministerio Público que opere de manera coordinada, colaborativa y con unidad de propósito.	OE 3.1: Consolidar escenarios de coordinación, diálogo y colaboración armónica entre las entidades del Ministerio Público a nivel nacional y territorial.	Establecer estrategias conjuntas de articulación interinstitucional en el MP.	Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias misionales de manera conjunta	Estrategias misionales conjuntas identificadas e implementadas										PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
			Instituir los espacios de coordinación para la implementación y seguimiento del Plan Decenal del Ministerio Público	Escenarios de coordinación, diálogo y colaboración institucionalizados										PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías + IEMP
			Adaptar, monitorear e implementar el plan de uso y apropiación del Plan Decenal del Ministerio Público	Plan de uso y apropiación del Plan Decenal del Ministerio Público adaptado, monitoreado e implementado										PGN + Defensoría del Pueblo + IEMP
			Estructurar, desarrollar e implementar el esquema de seguimiento del Plan Decenal del Ministerio Público	Esquema de seguimiento del Plan Decenal del Ministerio Público estructurado, diseñado y puesto en operación										PGN - IEMP
	OE 3.2: Fortalecer los canales de comunicación al interior de las entidades del MP y hacia la ciudadanía, para prestar una oferta de servicios integrales, de calidad y con enfoque diferencial.	Establecer estrategias conjuntas de comunicación entre las entidades del Ministerio Público, hacia la ciudadanía y otros actores estratégicos.	Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias conjuntas de comunicación interna para afianzar en los servidores públicos su sentido de pertenencia al Ministerio Público	Plan de comunicaciones conjunto del Ministerio Público diseñado y acordado para afianzar en los servidores públicos su sentido de pertenencia al Ministerio Público										PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
			Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias conjuntas de comunicación hacia la ciudadanía y otros actores estratégicos sobre el Ministerio Público	Plan de comunicaciones conjunto del Ministerio Público implementado y actualizado para afianzar en los servidores públicos su sentido de pertenencia al Ministerio Público										PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
			Identificar, acordar, diseñar e implementar estrategias conjuntas de comunicación hacia la ciudadanía y otros actores estratégicos sobre el Ministerio Público	Estrategias de comunicación dirigidas a la ciudadanía y otros actores estratégicos sobre el Ministerio Público diseñadas										PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías

Reto	Objetivo Estratégico	Iniciativa Estratégica	Línea de Acción	Hitos	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031			
Reto 4: Consolidar un Ministerio Público moderno, innovador, que toma decisiones de manera informada y con enfoque en resultados.	OE 4.1: Promover la transformación tecnológica del MP para generar valor y tomar decisiones basadas en hechos y datos en tiempo real.	Implementar herramientas que permitan el intercambio de información entre las entidades del Ministerio Público.	Incorporar en una fase inicial de herramientas de la cuarta revolución (modelo de analítica de información e inteligencia artificial) que permitan la identificación de un modelo inteligente de intercambio de información y datos entre las entidades del MP	Modelo inicial de inteligencia artificial de las entidades del Ministerio Público											PGN + Defensoría del Pueblo		
			Puesta en marcha y mejoramiento continuo a un nivel de madurez del modelo inicial de inteligencia artificial de las entidades del MP													PGN + Defensoría del Pueblo	
			Identificar las variables a incluir y definir los mecanismos de intercambio de información entre las entidades que componen el Ministerio Público	Estado del arte y/o modelo de intercambio de información del MP identificado													PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
			Diseñar, implementar, usar y apropiar las herramientas o mecanismos de intercambio de información entre las entidades del MP	Ejercicios de intercambio de información implementados													PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
		Identificar las brechas tecnológicas que permitan la nivelación tecnológica y de comunicaciones de las entidades que componen el MP.	Realizar el análisis de necesidades y nivel de madurez tecnológico de las entidades que conforman el MP	Estado de arte de las entidades que conforman el MP realizado en materia de necesidades tecnológicas y de las comunicaciones													PGN + Defensoría del Pueblo
				Plan de acción definido que permita la reducción de las brechas identificadas de las necesidades tecnológicas y de las comunicaciones de las entidades que conforman el MP													PGN + Defensoría del Pueblo
			Formular y gestionar conjuntamente proyectos de cooperación internacional para atender las necesidades tecnológicas para la atención de las necesidades ciudadanas a nivel territorial y alineados a los planes estratégicos de tecnología de cada entidad que conforma el MP	Plan de acción implementado que permita la reducción de las brechas identificadas de las necesidades tecnológicas y de las comunicaciones de las entidades que conforman el MP													PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
				Estrategia de gestión acordada entre las áreas de cooperación internacional de la PGN y el DP													PGN + Defensoría del Pueblo
			Formular y gestionar conjuntamente proyectos de cooperación internacional para atender las necesidades tecnológicas para la atención de las necesidades ciudadanas a nivel territorial y alineados a los planes estratégicos de tecnología de cada entidad que conforma el MP	Necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del Ministerio Público identificadas, cuantificadas y alineadas a los planes estratégicos de tecnología de cada entidad que conforma el MP													PGN + Defensoría del Pueblo
				Proyectos de cooperación internacional formulados conjuntamente para las necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del Ministerio Público													PGN + Defensoría del Pueblo
				Proyectos de cooperación internacional gestionados conjuntamente para las necesidades de infraestructura tecnológica de los servidores públicos territoriales del Ministerio Público													PGN + Defensoría del Pueblo
																	PGN + Defensoría del Pueblo

Reto	Objetivo Estratégico	Iniciativa Estratégica	Línea de Acción	Hitos	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031				
Reto 5: Consolidar un Ministerio Público que cuente con recursos para cubrir el territorio nacional con eficiencia y equidad.	OE 5.1: Gestionar los recursos del MP para optimizar el cumplimiento de sus mandatos legales de manera efectiva en el territorio nacional.	Consolidar fuentes de financiación para la implementación del Plan Decenal del Ministerio Público	Identificación y formulación conjunta de proyectos a financiar con presupuesto público para el fortalecimiento del Ministerio Público en el territorio	Gestión realizada con el DNP para la identificación y formulación de proyectos que permitan el fortalecimiento del MP en el territorio a financiar con fuentes de inversión pública.											PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías			
				Proyectos identificados para el fortalecimiento del MP en territorio con fuentes de inversión pública													PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías	
				Proyectos formulados para el fortalecimiento del MP en territorio con fuentes de inversión pública														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
			Identificación y formulación conjunta de proyectos a financiar con cooperación internacional para la implementación del Plan Decenal del Ministerio Público, con énfasis en las necesidades territoriales	Estrategia de gestión acordada entre las áreas de cooperación internacional de la PGN y la DP														PGN + Defensoría del Pueblo
				Necesidades identificadas y cuantificadas para la implementación del Plan Decenal, con énfasis en las territoriales														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
				Proyectos de cooperación internacional formulados conjuntamente para las necesidades de implementación del Plan Decenal, con énfasis en las territoriales														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
				Proyectos de cooperación internacional gestionados conjuntamente para las necesidades de implementación del Plan Decenal, con énfasis en las territoriales														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
				Proyectos de cooperación internacional implementados y monitoreados conjuntamente para las necesidades de implementación del Plan Decenal, con énfasis en las territoriales														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
				Estrategia identificada y acordada por el MP para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las personerías municipales y distritales														
			Identificación, proyección y gestión conjunta de proyectos normativos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las personerías municipales y distritales	Proyectos normativos identificados y proyectados conjuntamente para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las personerías municipales y distritales														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías
				Gestiones realizadas conjuntamente para la adopción y aprobación de los proyectos normativos formulados para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y presupuestales de las personerías municipales y distritales														PGN + Defensoría del Pueblo + Personerías



ANEXO 2

8.2. Anexo metodológico PDMP

El proceso metodológico que precedió la construcción del Plan Decenal del Ministerio Público se desarrolló a partir de los lineamientos legales establecidos en el art. 139 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que contempla lo siguiente:

“Con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización del Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación coordinará con la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales y municipales y la Vicepresidencia de la República, la elaboración del Plan decenal del Ministerio Público, el cual deberá formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de esta ley. La secretaría técnica a cargo de

la elaboración y seguimiento del plan estará a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público, y la Procuraduría General de la Nación presentará sus avances anualmente al Congreso de la República.

El Plan debe contener, por lo menos, los objetivos interinstitucionales, un plan de acción para lograrlos, las metas interinstitucionales, las actividades y la definición de los mecanismos de seguimiento dirigidas a preservar el interés general, luchar contra la corrupción y la efectividad de los derechos en Colombia. Las entidades y organismos del Gobierno nacional, las universidades y los centros de investigación y las organizaciones de trabajadores, podrán formular recomendaciones.” (Ley 1955 de 2019, artículo 139).

Este mandato legal busca desarrollar un plan de largo plazo que promueva la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización del Ministerio Público (MP), estableciendo una misión y visión conjunta que se implementarán a través de los objetivos estratégicos, iniciativas estratégicas, líneas de acción, los hitos y mecanismos de seguimiento cuyo objetivo sea preservar el interés general, luchar contra la corrupción y garantizar la efectividad de los derechos en el país.

Para lograr esta finalidad, el MP buscó el apoyo del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y formuló un proceso metodológico que permitió alcanzar de forma conjunta y participativa los diferentes objetivos e iniciativas que constituyen los principales lineamientos del Plan Decenal.

De esta forma fue posible incorporar la perspectiva de todos los actores internos y externos y obtener una visión integral a largo plazo y un conjunto de acciones articuladas para alcanzarla. Este proceso se desarrolló a través de un ejercicio coordinado entre la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría del Pueblo (DP), y las Personerías Municipales y Distritales (PMD), con el apoyo del IEMP y la colaboración de la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República,

La metodología que sigue este plan se inspira en la adaptación de dos métodos estándar en las prácticas de planeación estratégica de largo plazo denominados Cuadro de Mando Integral (CMI) y Mapa Estratégico, más conocidos por sus nombres en inglés, “Balanced Scorecard” y “Strategic Maps”. Su combinación permite estructurar objetivos de orden estratégico y articularlos de manera funcional hacia la consecución de la estrategia, para luego traducirse

en iniciativas concretas o proyectos, con indicadores asociados, que se pueden monitorear y evaluar. El enfoque propuesto ya tiene una trayectoria en su uso por parte de la PGN, lo cual permite elaborar un proceso de planeación que da continuidad y aprovecha las capacidades ya existentes en el MP.

Este proceso metodológico parte de un diagnóstico que, desde una perspectiva holística y pluralista, permite identificar los factores intrínsecos y externos que influyen en la gestión pública de la organización, los cuales deberían orientar el desarrollo de sus objetivos en el largo plazo. Es así como este diagnóstico se fundamenta en un ejercicio de matriz DOFA, en el cual se clasifican como Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas aquellos factores que tienen incidencia y que permiten entender cómo está operando la organización. A partir de este insumo y la información recolectada en el trabajo de campo, se buscó identificar los aspectos que deberían priorizarse en aras de fortalecer el trabajo desarrollado por el MP en cumplimiento del mandato constitucional.

Partiendo de la adaptación metodológica del CMI, se llevó a cabo un proceso de construcción conjunta con la participación del engranaje institucional relacionado con el MP de manera participativa. Este ejercicio permitió consolidar un conjunto de objetivos estratégicos ligados a una serie de metas más generales de gestión pública. Estos objetivos conforman una serie de propósitos que, según el diagnóstico y la información recolectada en la participación de los diferentes actores, debería orientar los esfuerzos del MP a largo plazo.

Para lograr la materialización de los objetivos, estos se acompañan de una serie de iniciativas estratégicas que pueden ir desde herramientas

tangibles como la construcción de infraestructura física o tecnológica (como un edificio o un portal web), hasta mecanismos intangibles como el lanzamiento de un programa de desarrollo profesional para empleados busca generar cambios específicos en la gestión pública del MP en el largo plazo.

Cada uno de estos objetivos se acompaña de una serie de indicadores que permiten hacer un monitoreo en el tiempo por parte de las entidades del MP, para verificar el cumplimiento de este Plan Decenal.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de levantamiento de información se gestó a través de un ejercicio participativo, amplio y plural, articulado por las entidades que conforman el MP, la coordinación de la secretaría técnica a cargo del IEMP y el apoyo de la Vicepresidencia de la República. Este proceso de recolección de información primaria y secundaria se realizó en dos etapas que concurren de forma simultánea y permitieron informar, desde diferentes perspectivas, los aspectos que debían guiar el desarrollo del presente Plan Decenal.

La primera fase de este ejercicio consistió en un análisis riguroso de la información documental existente que podía contribuir a identificar y complementar los factores internos y externos que impactan en la gestión del MP, así como retos o necesidades de particular atención para su priorización en el Plan Decenal. En total, se abordaron 151 documentos de fuentes internas y externas al Ministerio.

Estos documentos, producidos mayoritariamente en el transcurso de los últimos 5 años, se analizaron a través de una sistematización cualitativa que filtró, por un conjunto de categorías y subcategorías, la información conteni-

da en los documentos que podría tener mayor relevancia en la actualización del diagnóstico y la formulación del Plan Decenal. Esto derivó en un total de 509 hallazgos que informan el desarrollo de este documento.

La segunda fase de este ejercicio de elaboración consistió en un levantamiento de información a través de ejercicios participativos con actores internos y externos al MP de índole cuantitativa y cualitativa. Este despliegue de campo tenía por objetivo conocer, desde diversas perspectivas los factores y necesidades que deberían tenerse en cuenta en el planteamiento de este Plan Decenal.

En general, se indagó por la perspectiva de personas que representan diferentes instancias locales y nacionales de las entidades que conforman el Ministerio, o bien instituciones externas que se relacionan con la labor que este desempeña. Esto incluyó asociaciones de personeros como la Federación Nacional de Personeros de Colombia –(FENALPER), organizaciones regionales de personeros correspondientes como la Asociación de Personerías de Cundinamarca (APERCUNDI), la Asociación de Personeros de Antioquia (A.P.A), la Asociación de Personeros del Valle del Cauca (ASOPERVAL), la Asociación de personeros de Boyacá (ASOPERBOY), entidades y organismos del Gobierno nacional, funcionarios públicos, miembros de la academia, universidades y centros de investigación, representantes territoriales, representantes de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), del sector privado, organizaciones de trabajadores, entre otros.

Para los ejercicios de índole cualitativa, en total se contabilizaron 94 asistencias a diferentes talleres y entrevistas de miembros internos al MP. En estos espacios, los funcionarios tuvie-

ron la oportunidad de expresar su perspectiva e ideas de mejora sobre diferentes temas que conciernen a la formulación del Plan Decenal. Por su parte, se contabilizaron 505 asistencias a diferentes talleres y entrevistas de miembros externos al Ministerio que buscaban enriquecer los hallazgos que pudieran generarse de cara a la formulación de este diagnóstico. Estos espacios de participación se analizaron a través de una sistematización de índole cualitativa que clasificaba los hallazgos más relevantes de cada uno de los talleres y entrevistas en un conjunto de categorías que filtraba la información de acuerdo con las necesidades que se presentan en la formulación del Plan. Estas categorías fueron establecidas a partir de los criterios base definidos para el análisis.

Adicionalmente, se realizaron diferentes ejercicios de recolección de datos cuantitativos a través de encuestas dirigidas a la ciudadanía y las organizaciones de veeduría por medio de la herramienta Urna de Cristal, alcanzado la participación de ciento cuarenta y nueve (149) ciudadanos y once (11) veedurías que diligenciaron la encuesta habilitada. La invitación para que las veedurías participaran se reforzó con la difusión de la encuesta a través de las treinta y dos (32) redes departamentales de veedurías, con las que la Procuraduría General trabaja permanentemente y por otra parte, 4 encuestas a funcionarios del MP, incluyendo los de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo, y una selección representativa de funcionarios de las Personerías Municipales y Distritales. De esta forma fue posible obtener: i) la implementación de una muestra significativa mediante el contacto telefónico con ochocientos veinte (820) personeros; y ii) el diligenciamiento virtual de trescientos treinta y cinco (335) encuestas por parte de los funcionarios de la Procuraduría y la Defensoría.

También se hicieron encuestas a una muestra representativa de quinientos seis (506) usuarios de los servicios de la PGN para identificar también la perspectiva de personas que hubieran requerido los servicios del MP. Estos ejercicios tuvieron como objetivo principal informar y complementar los hallazgos que se daban en las demás fuentes de información.

El esfuerzo y rigurosidad metodológicos que sustentan la realización de este PDMP tiene por objetivo generar, desde un enfoque participativo y pluralista, un plan de mediano y largo plazo que sea realista con las capacidades y necesidades de gestión pública en las entidades que conforman este órgano de control, de forma que se logren orientar los esfuerzos de las entidades para que respondan de manera más efectiva, eficiente y transparente a las necesidades sociales de los habitantes del territorio y de los colombianos en el exterior. Esto con el fin último de lograr en el año 2031 una sociedad que reconozca al Ministerio Público como un garante de los derechos de la población, defensor de la integridad y moralidad pública y una figura clave en la consolidación de un país en paz, equitativo y democrático.

Para profundizar en estos detalles, el anexo se estructurará de la siguiente forma: el primer apartado detalla los procesos metodológicos seguidos para procesar y consolidar la información utilizada en la elaboración del PDMP, incluyendo la mención a los métodos, participantes y mecanismos de gestión de los datos. Por su parte, el segundo apartado profundiza en la metodología utilizada para construir cada uno de los principales capítulos que componen el Plan, concretamente, el diagnóstico, los principios rectores, y las iniciativas e hitos.



8.2.1.

CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PDMP

A. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

Para cumplir el objetivo de desarrollar un ejercicio participativo que informara la construcción del PDMP fue necesario, en primera instancia, levantar el mapa de actores para identificar a los sujetos clave (también denominados stakeholders) que deberían participar en la formulación del PDMP. La literatura especializada indica que para construir un mapa de actores es preciso identificar a todos aquellos sujetos que tengan algún interés o influencia en la materia objeto de análisis y, posteriormente, priorizar aquellos que registran niveles altos de interés e influencia, bajo la perspectiva del rol que estos desempeñan (Pozo-Solís, 2007).

De acuerdo con los anteriores criterios y, específicamente, en lo que al MP se refiere, se levantó un mapa de actores general que involucró la categorización de actores, tanto internos como externos, aplicando un enfoque territorial. En cuanto a los actores internos, estos hacen referencia a aquellos que hacen parte de las instituciones que conforman el MP (PGN, DP y Personerías municipales y distritales). En cambio,

los actores externos, representados por la institucionalidad pública y la sociedad civil, corresponden a aquellos que, si bien no hacen parte del MP, tienen relacionamiento con éste, viéndose afectados directa o indirectamente por sus decisiones y gestión misional cotidiana.

Efectuada la identificación y categorización de los actores, se realizó con el apoyo del IEMP un ejercicio de selección y priorización, en función de los criterios de interés e influencia que fue validado internamente con dependencias relevantes de la PGN y la DP y a partir del cual se obtuvo la muestra definitiva de actores involucrados en el proceso de formulación del PDMP. Las siguientes figuras ilustran las categorías en función de las cuales se construyó tanto el mapa general de actores arriba descrito como el mapa con los actores priorizados más relevantes quienes, a través de distintos instrumentos (v.gr. entrevistas, grupos focales mediante talleres de planeación participativa y encuestas), estuvieron involucrados en la recolección de información en campo y en el proceso de formulación del PDMP.

Figura 1. Categorías del Mapa de Actores Externos Clave del MP

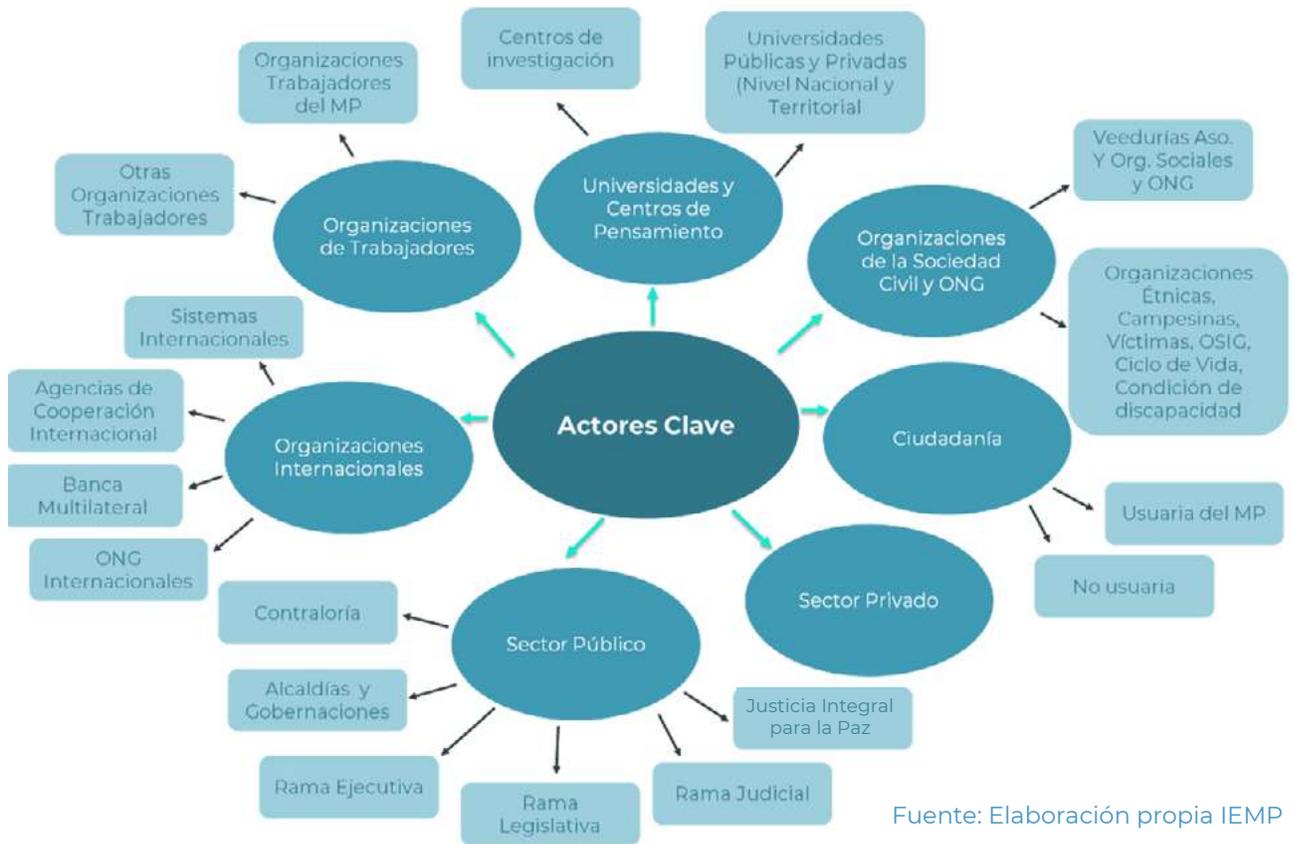
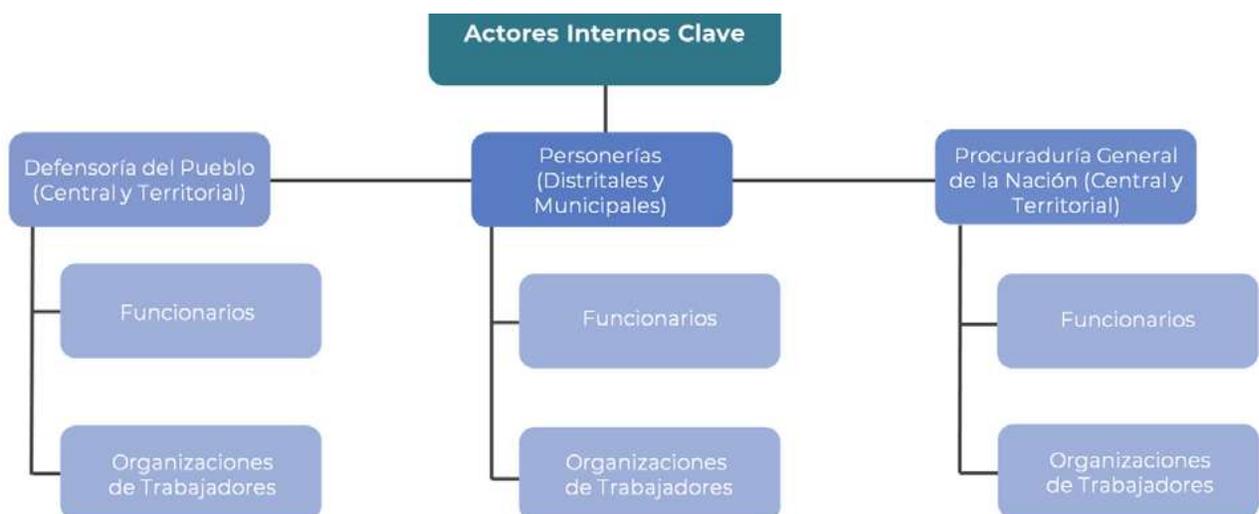


Figura 2. Categorías del Mapa de Actores Internos del MP



El resultado de este proceso arrojó la información acerca de los participantes que deberían hacer parte del levantamiento de información del trabajo de campo cualitativo propuesto para la construcción del PDMP y que incluyó la realización de entrevistas y grupos focales mediante talleres de planeación participativa. Estos tuvieron como objetivo definir elementos centrales para el direccionamiento estratégico del plan, completar y actualizar elementos de diagnóstico, construir la misión y visión del MP, identificar y priorizar las estrategias, los objetivos e iniciativas estratégicas y, por último, socializar la estructura final del plan. Como se mencionó previamente, este trabajo cualitativo contabilizó 94 asistencias a diferentes talleres y entrevistas de miembros internos al Ministerio y 505 asistencias a talleres y entrevistas de miembros externos al Ministerio. Estos miembros fueron seleccionados considerando los resultados de este ejercicio de mapa de actores.

B. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

El proceso metodológico de levantamiento de información también involucró el análisis de la información secundaria de más de 150 documentos sugeridos por las entidades que componen el MP. El objetivo de este análisis consistió en identificar hallazgos que pudieran contribuir con el desarrollo del Plan Decenal en la etapa de diagnóstico y de identificación de objetivos e iniciativas.

Esto se hizo a través un proceso de sistematización de la información desarrollado por medio de un ejercicio de selección cualitativa que permitió clasificar los principales temas críticos o hallazgos por medio de diferentes categorías que permitieron filtrar la información e identi-

ficar aquellos que podían ser fundamentales en las fases del diagnóstico y formulación., Este proceso incluyó los hallazgos del análisis DOFA, el alcance geográfico, los elementos estratégicos, las temáticas del Ministerio Público, los atributos según la ley y año del hallazgo, entre otros. En total, se sistematizaron 509 hallazgos que informaron el desarrollo del presente Plan Decenal.

Adicionalmente, se hizo una revisión constitucional, legal y jurisprudencial que permitió identificar las funciones del MP desde cada una de las entidades que lo componen. Esto dio como resultado un Mapa de Funciones para el MP que permitió orientar las iniciativas y objetivos de largo plazo, de tal manera que fueran congruentes con las funciones que tienen asignadas las entidades que lo componen.

C. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN PRIMARIA

El levantamiento de información primaria se nutrió de la participación de diferentes actores internos y externos al MP que pudieron expresar, a través de diferentes instrumentos, sus ideas de mejora y aportes al Plan Decenal durante el año 2020.

• Ejercicios de recolección cuantitativa

A continuación, se describe el ejercicio participativo de carácter cuantitativo realizado por el MP con el fin de ampliar el espacio de participación de actores internos y externos en la formulación del PDMP. Este ejercicio se realizó por medio de la aplicación de encuestas estructuradas di-

rigidas a los servidores del MP que se encuentran desempeñando sus funciones en todo el territorio nacional, la ciudadanía, veedurías y algunas organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional.

El MP diseñó cinco encuestas enfocadas en identificar temas de reconocimiento, visión y percepción ciudadana en cuanto a la atención del MP. Las encuestas también permiten conocer su opinión sobre la priorización de fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas y retos estratégicos. La siguiente figura presenta el resumen de la gestión realizada.

Tabla 1. Resumen ejercicios participativos de carácter cuantitativo



INSTRUMENTO	PERIODO DE RECOLECCIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO	TÉCNICA DE RECOLECCIÓN	NÚMERO DE PARTICIPANTES
Servidores del Ministerio Público	Comprendido entre el 23 de noviembre al 02 de diciembre de 2021	Personeros: Muestra representativa de 629 personeros, sobre muestra necesaria para lograr mayor efectividad 191 personeros.	Encuesta web con asistencia telefónica	487
		Funcionarios PGN y DP: Censo a la planta de funcionarios	Encuesta web para auto diligenciamiento	335
Ciudadanía	Comprendido entre el 23 al 29 de noviembre de 2021	Muestra representativa de 500 ciudadanos usuarios de los servicios de la PGN	Encuesta telefónica	506
Organizaciones	Comprendido entre el 26 de noviembre al 02 de diciembre de 2021	Encuesta vía web dirigida a 15 organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional.	Encuesta web para auto diligenciamiento con asistencia telefónica	5
Urna	Comprendido entre el 3 al 17 de diciembre de 2021	Veedurías ciudadanas	Urna de Cristal	
		Ciudadanía	Urna de Cristal	

Fuente: Elaboración propia IEMP

● Encuestas Servidores del Ministerio Público:

La PGN proporcionó el listado de 1.108 personerías municipales y distritales, de las cuales se extrajo el marco de muestreo. La unidad de observación, unidad de análisis y la unidad primaria de muestreo

(UPM) fueron las Personerías. Así, el diseño de muestra general implementado corresponde a un diseño probabilístico de una etapa (MAS – Muestreo Aleatorio Simple sin reemplazo).

En la etapa considerada se realizó una selección de manera aleatoria, donde todos

los registros del marco de muestreo tuvieron una probabilidad de selección conocida y mayor a cero. Se usó el algoritmo de selección coordinado negativo. La muestra seleccionada finalmente fue de 820 personerías que con un nivel de confianza del 95%, es representativa para el país. La cantidad de encuestas logradas fue de 487 personerías.

Por su parte, los servidores de la PGN y DP a nivel nacional y territorial también fueron invitados a participar en la encuesta por medio de la difusión de mensajes de correo internos. Se estima que la planta de la PGN cuenta con 4.355 funcionarios aproximadamente, de los cuales 312 participaron en la encuesta. Por su parte, DP cuenta con una planta de 2.350 funcionarios aproximadamente y se obtuvo una participación de 23 personas. De acuerdo con este grado de participación, es importante aclarar que el análisis de los resultados para estas dos entidades solo representa a los encuestados.

● Encuesta a ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional

La población objetivo fue la ciudadanía (personas naturales) usuaria de servicios del MP. El marco de muestreo estuvo compuesto por 14.307 usuarios únicos. La unidad de observación, unidad de análisis y la unidad primaria de muestreo (UPM) fueron los ciudadanos. Así, el diseño de muestra general implementado obedece a un diseño probabilístico de una etapa (MAS – Muestreo Aleatorio Simple sin reemplazo) donde la selección se realizó de manera aleatoria. Todos los registros del marco de

muestreo tuvieron una probabilidad de selección conocida y mayor a cero, usando el algoritmo de selección coordinado negativo. La cantidad de encuestas logradas fue de 506 ciudadanos, lo que permite estimaciones para el total de ciudadanos con un error o coeficiente de variación del 4.3%.

● Encuesta a las Organizaciones

La población objetivo fue una lista de 15 organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional que se alcanzó a través de una encuesta web para auto diligenciamiento con asistencia telefónica. La cantidad de encuestas logradas fue de 5.

● Urna de Cristal

La población objetivo fue la ciudadanía en general y las veedurías ciudadanas. Esta encuesta se convocó a través de la plataforma Urna de Cristal, la cual es una plataforma del Gobierno Nacional de Colombia para promover la participación ciudadana en medios digitales y la transparencia. La participación en la encuesta fue de 11 veedurías ciudadanas y 149 ciudadanos.

Los datos obtenidos a partir de la recolección de los diferentes instrumentos cuantitativos se analizaron por medio de estadísticas descriptivas de acuerdo con los objetivos pertinentes para el análisis, en lo que se incluyen frecuencias, porcentajes, promedios, varianzas, entre otras. Esta información sirve de insumo para la construcción de las diferentes partes del PDMP, en especial, del diagnóstico del mismo.



● Ejercicios de recolección cualitativa

El PDMP también contempló el desarrollo de diferentes ejercicios con enfoque cualitativo que buscaban profundizar en las ideas y aportes que pudieran dar actores internos y externos al MP. Este proceso de recolección se desarrolló a través de diferentes instrumentos como mesas de trabajo, talleres con actores internos, grupos focales, talleres con actores externos, y entrevistas semiestructuradas. De la totalidad de ejercicios cualitativos aplicados, se extrajeron 1.038 ideas clave para la construcción del PMPD. La siguiente figura presenta la desagregación de ideas clave según la clasificación y la categorización construida a partir del análisis.

A continuación, se relaciona el reporte final de los ejercicios participativos, que tuvieron su cierre el 6 de diciembre de 2021.

Al inicio de los ejercicios participativos se identificaron los actores internos y externos considerados como relevantes para la construcción del Plan Decenal del Ministerio Público, proceso de selección para la realización de entrevistas. Se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas, a las cuales asistieron un total de 20 personas. En la siguiente figura se muestran las entrevistas tanto grupales como individuales realizadas al cierre de los ejercicios participativos.

Tabla 2. Relación ideas clave recogidas en los ejercicios participativos de carácter cualitativo

#	CATEGORÍA	TOTAL IDEAS
1	Misión	51
2	Visión	66
3	Debilidades	114
4	Oportunidades	46
5	Fortalezas	68
6	Amenazas	37
7	Retos estratégicos	407
8	Iniciativas estratégicas	249
Total ideas clave		1038

Fuente: Elaboración propia IEMP

Tabla 3. Entrevistas semiestructuradas realizadas

	ACTOR INVITADO	TIPO	INVITADOS	FECHA
1	Procuradora General de la Nación	Interno	2	9-nov
2	Defensor del Pueblo	Interno	1	13-Dic
3	Federación Nacional de Personerías – FENALPER	Externo	1	11-Nov
4	Comisión de seguimiento a la verdad	Externo	1	16-nov
5	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia – PNUD	Externo	2	16-nov
6	MAPP – OEA	Externo	4	17-nov
7	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia	Externo	2	18-Nov
8	USAID	Externo	5	19-nov
9	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR	Externo	1	23-nov
10	Consejo de Estado	Externo	1	24-Nov
11	Entrevista Vice contralor (funcionario delegado)	Externo	1	26-Nov
12	Banco Interamericano de Desarrollo - BID + (Unidades Ejecutoras del BID)	Externo	2	01-Dic
13	Jurisdicción Especial para la Paz	Externo	1	02-Dic
14	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Externo	1	15-Dic

Fuente: Elaboración propia IEMP

Por otro lado, se realizó un total de 17 talleres de los cuales 8 fueron internos con servidores de las tres entidades que conforman el Ministerio Público y 9 externos con representantes de diferentes entidades estatales y de la sociedad civil. En los talleres participaron 397 personas en total.

● Talleres Internos

Los talleres internos programados se realizaron en su totalidad con fecha de cierre el 6 de diciembre, teniendo en cuenta que el taller de direccionamiento estratégico se dividió en dos sesiones, culminando el día 6 de diciembre. A continuación, se relaciona la totalidad de los talleres internos realizados.

Tabla 4. Talleres internos realizados

	NOMBRE DEL TALLER	FECHA PROGRAMADA
1	Taller interno de direccionamiento – Sesión 1	10-Nov
2	Taller Interno 3. Disciplinario	24-Nov
3	Taller Interno 4. Enfoque territorial	24-Nov
4	Taller Interno 5. Áreas transversales	24-Nov
5	Taller Interno 2. Intervención	25-Nov
6	Taller Interno 4. Enfoque territorial	26-Nov
7	Taller Interno 1. Integral ²	29-Nov
8	Taller interno de direccionamiento – Sesión 2	6-Dic

Fuente: Elaboración propia IEMP

² En el marco de este taller se tuvieron tres mesas técnicas simultáneas, que pueden ser vistos como tres talleres en simultáneo.

● Talleres Externos

Los talleres externos que se relacionan en la siguiente figura fueron realizados entre el 11 y el 30 de noviembre del año en curso.

Tabla 5. Talleres externos realizados 

#	NOMBRE DEL TALLER	FECHA
1	Tecnología y Modernización	11-Nov
2	Enfoque diferencial/Derechos	12-Nov
3	Universidades	18-Nov
4	Intervención	19-Nov
5	Enfoque territorial	19-Nov
6	Asociaciones de trabajadores	23-Nov
7	Asociaciones de trabajadores	26-Nov
8	Asociaciones de personeros	29-Nov
9	ONG	30-Nov

Fuente: Elaboración propia IEMP

Para la sistematización de la información se utilizó la herramienta de murales colaborativos denominada Miro, la cual permite tomar las notas más relevantes de las intervenciones realizadas por cada uno de los asistentes convocados a los talleres en tiempo real. Estas notas se sistematizaron a través de una matriz en la cual se categorizó cada uno de los hallazgos según su temática y origen. Esta matriz sirvió de insumo para la elaboración del PDMP.

Como parte complementaria al trabajo cualitativo, el 13 de diciembre de 2021, se realizó una reunión con el Ministerio de Salud con el fin de conocer su experiencia sobre la implementación del Plan Decenal de Salud Pública, recomendaciones y temas a tener en cuenta en la formulación del PDMP, así como en lo relativo al seguimiento y monitoreo del mismo.

Adicionalmente, el proceso de redacción, validación y aprobación del documento contentivo del Plan Decenal del MP se realizó mediante la articulación entre diferentes miembros delegados y representantes de la Defensoría, la Procuraduría y las Personerías municipales y distritales. Para esto se desarrolló semanalmente una mesa conjunta entre la Defensoría y Procuraduría y se contó con una muestra cualitativa de 29 personeros que tuvieron acceso a las versiones del documento formulado y participaron activamente en los talleres y espacios convocados.

Es importante resaltar, que la muestra cualitativa de 29 personeros se construyó teniendo en cuenta la ubicación municipal de los personeros cuya dinámica institucional se deriva directamente de la categoría municipal y distrital definida en función

de los límites de población e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y el valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD para las diferentes entidades territoriales. De igual forma, se consideraron las condiciones geográficas y culturales del país reflejadas, en parte, en las regiones naturales.

La comprensión de la realidad territorial del país revela aspectos relevantes como, por ejemplo, que el 56% de los municipios se concentran en la región natural Andina, mientras que en las regiones naturales denominadas como insular, Amazonía y Orinoquia se encuentra el 0.3%, 5.3% y 5.3%, respectivamente. De allí, la importancia de ver la dinámica intrarregional andina comprendiéndola como región andina sur y andina norte (ver tabla 1).

La distribución de los municipios según sus condiciones fiscales, institucionales y poblaciones muestra que el 88.5% de los municipios colombianos son categoría 6. Al considerar las categorías municipales de ruralidad definidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se encuentra que la dinámica territorial del 9.8% de los municipios corresponde a ciudades y aglomeraciones, 28.9% a ciudades intermedios y otro 56.1% responden a entornos rurales y rurales dispersos.

Tabla 6. Regiones para el Plan Decenal

Pacífico	Caribe oriental	Caribe occidental	Amazonía	Llanos
<ul style="list-style-type: none"> • Nariño • Cauca • Valle del Cauca • Chocó 	<ul style="list-style-type: none"> • San Andrés y Providencia • Cesar • La Guajira • Magdalena • Atlántico • Bolívar 	<ul style="list-style-type: none"> • Norte y Urabá antioqueño • Córdoba • Sucre 	<ul style="list-style-type: none"> • Amazonas • Putumayo • Guainía • Guaviare • Vaupés 	<ul style="list-style-type: none"> • Meta • Arauca • Casanare • Vichada • Caquetá
Eje cafetero	Andina sur	Andina norte	Áreas metropolitanas	
<ul style="list-style-type: none"> • Antioquia • Caldas • Risaralda • Quindío 	<ul style="list-style-type: none"> • Cundinamarca • Tolima • Huila 	<ul style="list-style-type: none"> • Boyacá • Santander • Norte de Santander 	<ul style="list-style-type: none"> • Barranquilla • Bucaramanga • Centro occidente • Cúcuta • Valle de Aburrá • Valledupar • Bogotá 	

Elaboración: Procuraduría General de la Nación – Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social, Elaboración propia IEMP

³ <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-districtos-y-municipios>

8.2.2.

FORMULACIÓN

A. Diagnóstico del plan decenal: Matriz DOFA

El diagnóstico que precedió la realización de este Plan Decenal tiene su origen en la metodología de análisis DOFA. Esta herramienta permite entender el entorno interno y externo del MP. El análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas es un instrumento útil para visibilizar las condiciones o situaciones que determinan la operación de cualquier institución.

Por otro lado, tal como lo señala Bryson & Alston (2010), el análisis DOFA es un insumo fundamental para identificar los retos y objetivos estratégicos. Esto, dado que las estrategias exitosas se formulan a partir de un reconocimiento de las fortalezas, de tomar ventaja de las oportunidades y definiendo objetivos conducentes a superar o minimizar los efectos de las debilidades y las amenazas. Para lograr un diagnóstico completo del MP, el análisis DOFA hace uso de las siguientes preguntas básicas:

● Fortalezas:

¿Qué es lo que, el MP, hace realmente bien y que ninguna otra institución del Estado puede hacer?

● Debilidades:

¿Qué aspectos deben mejorarse para cumplir de manera más efectiva la misión y visión del MP?

● Oportunidades:

¿Qué cambios en el entorno (demográficos, legislativos, sociales, culturales, opinión pública, económicos, entre otros) son una oportunidad para cumplir la misión y visión del MP?

● Amenazas:

¿Qué cambios en el entorno (demográficos, legislativos, sociales, culturales, opinión pública, económicos, entre otros) pueden limitar el cumplimiento efectivo de la misión y visión del MP?

La sistematización de los resultados derivados de la puesta en marcha de estas preguntas en el trabajo de campo, la revisión documental y el criterio experto de quienes trabajaron en su construcción permitió desarrollar un análisis DOFA, que fue el principal insumo para la construcción del diagnóstico del Ministerio Público en el Plan Decenal.

B. Retos y objetivos estratégicos

Para la construcción de la estrategia, los retos y los objetivos del PDMP, se adaptó una metodología inspirada en el Cuadro de Mando Integral (CMI) y Mapa Estratégico creados por Kaplan y Norton (1996) en los años 90 y adaptada para organizaciones públicas y sin ánimo de lucro por Niven (2008). Estas metodologías se enfocan en entender los mecanismos de creación de valor de una organización, las relaciones de causa y efecto entre los activos tangibles e intangibles, los procesos necesarios para cumplir sus fines últimos y el rol de la medición para incrementar el desempeño.

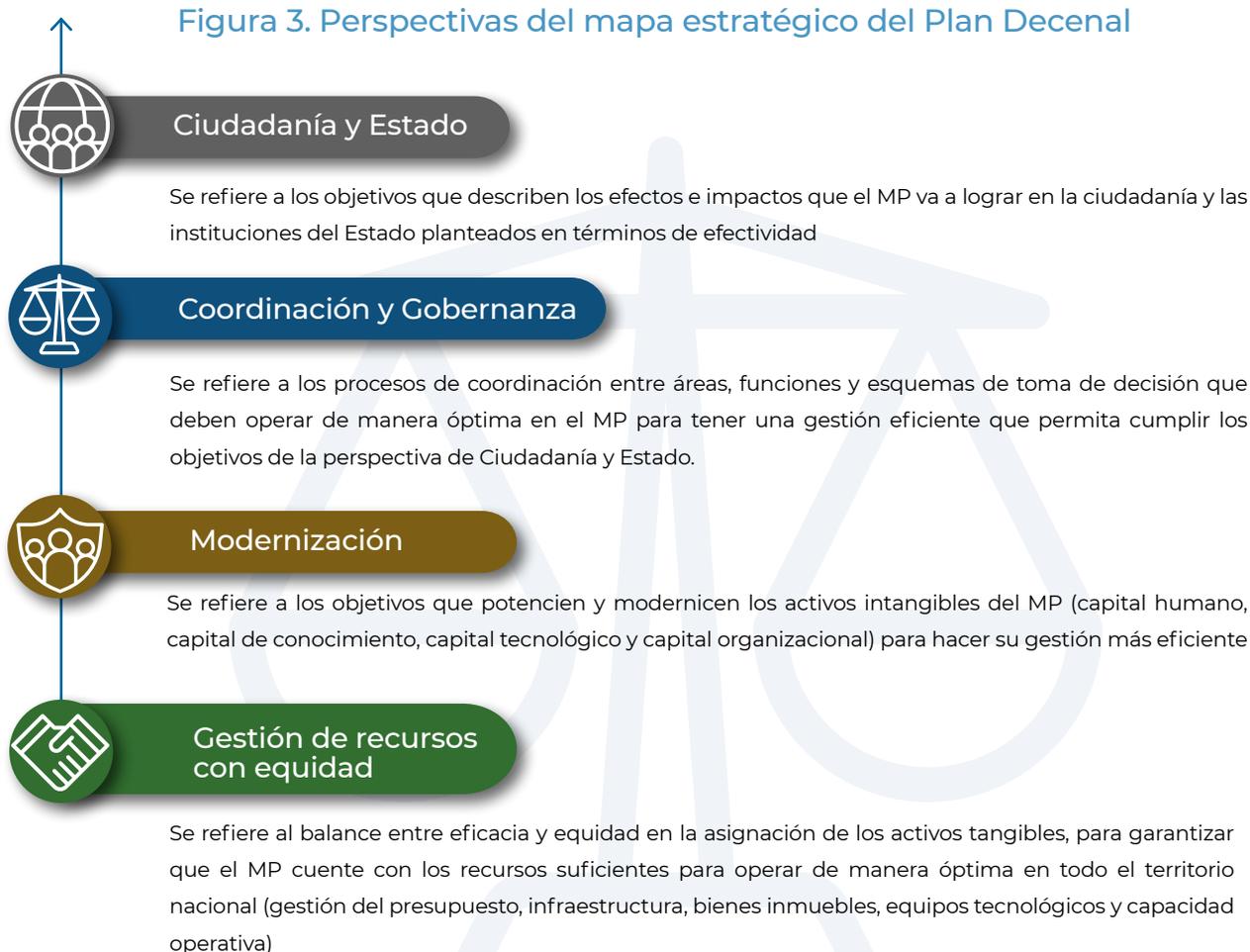
Como parte de la metodología se construyó el Mapa Estratégico del PDMP que permite visualizar, de manera sucinta y organizada, la estrategia a través de una serie de objetivos in-

terconectados y enmarcados en cuatro perspectivas asociadas con la labor del Ministerio Público para el próximo decenio en materia de ciudadanía y Estado, coordinación y gobernanza, modernización y gestión de recursos con equidad.

Generalmente, los mapas estratégicos se enmarcan en las perspectivas de cliente, procesos, aprendizaje, recursos físicos y recursos financieros, sin embargo, estas se pueden ajustar para que reflejen la historia y prioridades de la estrategia y la organización, en este caso, del Ministerio Público (Niven, 2008).

Para el PDMP se identificó que para cumplir las funciones misionales de proteger y promover los derechos de los ciudadanos y defender el interés general con enfoque preventivo (perspectiva ciudadanía y estado), es necesario contar con: a) una óptima coordinación de procesos y gobernanza; b) un capital humano y de información modernos; c) recursos financieros para cubrir el territorio con equidad. De acuerdo con lo anterior, la figura expuesta a continuación muestra las perspectivas adoptadas en materia de direccionamiento estratégico para el PDMP, las cuales reflejan la historia y prioridades identificadas en el proceso de construcción del Plan.

Figura 3. Perspectivas del mapa estratégico del Plan Decenal



Fuente: Elaboración propia IEMP

A partir de las perspectivas identificadas para el Mapa estratégico se construyeron los retos del Plan, los cuales orientan los objetivos y a su vez transmiten la intención de cada una de las perspectivas y las grandes prioridades del PDMP. En la siguiente figura se ve la relación entre las perspectivas y los retos del plan.

Figura 4. Retos estratégicos del Plan Decenal del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia IEMP

Con las perspectivas y retos establecidos como marco estratégico, los objetivos estratégicos del PDMP se construyeron a partir de un entendimiento detallado de las condiciones actuales de operación del Ministerio Público, sus debilidades y fortalezas como sector, y un análisis de las amenazas y oportunidades del entorno. Este diagnóstico se basó en la consolidación de información previamente descrita. Este ejercicio participativo y de análisis documental permitió la identificación de un conjunto de factores que inciden en el efectivo cumplimiento de las funciones y la misión del Ministerio Público de acuerdo con cada una de las perspectivas del mapa estratégico. Parte importante de este proceso es clasificar cuáles factores son de nivel operativo y cuáles son de nivel estratégico.

Cada factor estratégico se convirtió en insumo directo para la formulación de los objetivos, de tal manera que se diera respuesta a las situaciones identificadas y así construir una estrategia orientada al cumplimiento efectivo e integral de la misión del MP. La construcción de los objetivos estratégicos tuvo en cuenta que su formulación fuera amplia, tuviera un verbo que direccionara el “quehacer”, al contener el “¿qué?” y el ¿para qué?, de manera alcanzable y medible.

C. Mapa Estratégico

Con el fin de articular estratégicamente los componentes anteriores, se introdujeron como marco de referencia el CMI y el Mapa Estratégico. Como se mencionó anteriormente, el CMI es una herramienta teórica que permite organizar los objetivos estratégicos en cuatro perspectivas (Ciudadano o Usuario, Financiera, Procesos, Aprendizaje y Crecimiento) de forma que se garantice un balance entre estos y se maximice la probabilidad de alcanzar los objetivos.

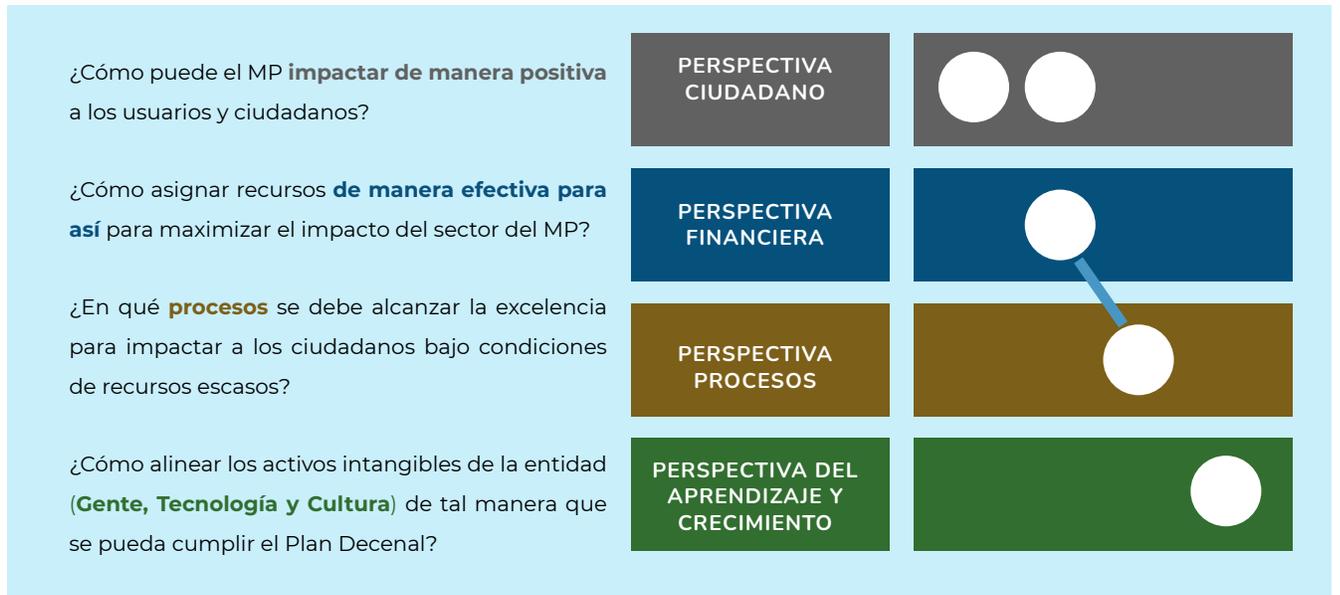
Por su parte, el mapa estratégico es una he-

rramienta que permite transmitir la estrategia, ya que proporciona un lenguaje que pueden emplear las directivas de la institución para discutir la dirección y prioridades de la empresa. Esto es posible gracias a cuatro perspectivas que comprenden los elementos críticos para alcanzar el éxito en una organización (Kaplan y Norton, 2003).

Los objetivos trazados se caracterizan por una interrelación que se materializa en la causa-efecto que los constituye a través de las diferentes perspectivas del CMI. Es precisamente en este punto donde entra en acción el Mapa Estratégico, que genera una representación general de forma que se puedan establecer y gestionar objetivos e iniciativas, proporcionando un eslabón faltante entre la formulación y la ejecución de la estrategia (Kaplan y Norton, 2003).

Si bien la aplicación de herramientas requiere un mayor grado de tecnicidad y cuenta con componentes mucho más profundos, para efectos del presente proceso de formulación, estas sirven a manera de fundamento conceptual. Es decir, que se emplea la esencia de estas dos herramientas de manera superficial con el fin de generar una serie de objetivos congruentes que se encuentren balanceados y articulados estratégicamente hacia el cumplimiento misional. Una expresión de esta idea se muestra en la siguiente figura, donde los círculos representan objetivos estratégicos que se articulan para alcanzar la estrategia:

Figura 5. Estructura del Mapa Estratégico para el PDMP

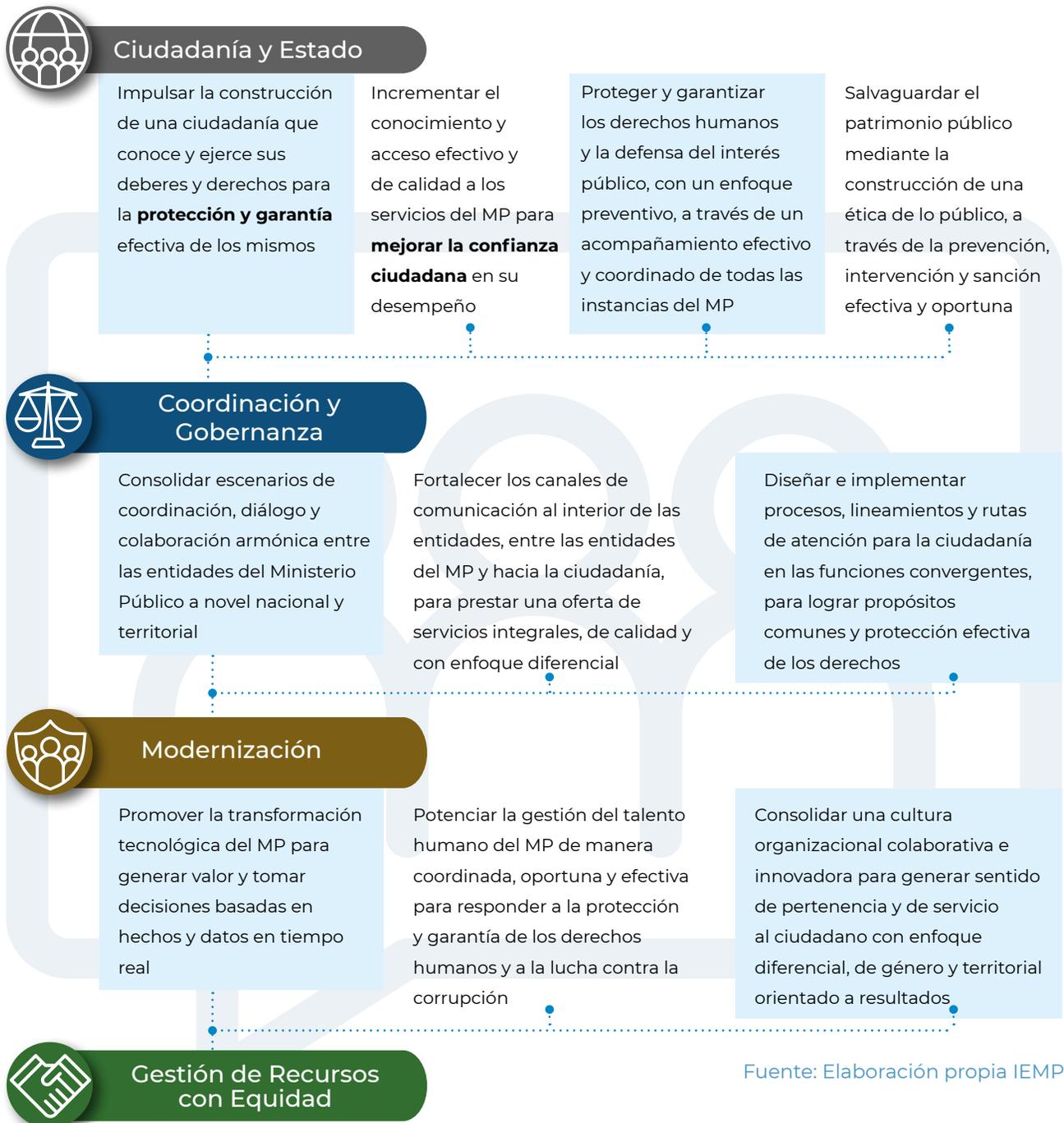


Fuente: Elaboración propia con base en Niven (2008)



El resultado práctico que arrojó esta metodología se muestra a continuación:

Figura 6. Mapa Estratégico del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia IEMP

D. Iniciativas, líneas de acción e hitos

En el marco del proceso de direccionamiento estratégico del MP, las iniciativas estratégicas corresponden al cuarto componente, posterior a la misión y visión de la entidad, los retos y los objetivos estratégicos. En este contexto las iniciativas se pueden conceptualizar como aquellos programas o proyectos que se pueden materializar en un ambiente operativo para que los objetivos estratégicos que se plantean para el Plan Decenal del MP se conviertan en una realidad.

Por su parte, las líneas de acción y los hitos corresponden a aquellos elementos puntuales y actividades específicas que pueden servir para la implementación efectiva de las iniciativas estratégicas. En este sentido, se convierten en los fundamentos que sustentan el Plan Decenal del MP.

Para la identificación de las iniciativas estratégicas se llevaron a cabo diversas actividades que incluyeron un taller interno de direccionamiento y el ejercicio participativo con los principales actores internos y externos del MP. Esto permitió contar con cerca de 250 hallazgos que se pudieron conceptualizar como iniciativas que fueron validadas, adoptadas y complementadas por un equipo técnico del IEMP, cuyos resultados finales se aprecian en el cuerpo del documento del Plan Decenal y en el Plan Indicativo de Acción de este.

8.2.3.

CONCLUSIONES DEL EJERCICIO METODOLÓGICO

El proceso metodológico que precedió la construcción del primer PDMP fue un ejercicio riguroso y pluralista encaminado a identificar los objetivos e iniciativas estratégicas que deberían orientar las decisiones de gestión pública de largo plazo con el fin de lograr el alcance de su misionalidad. Bajo la orientación de la PGN, la DP y las Personerías municipales y distritales, así como con el apoyo técnico del IEMP, este PDMP es un esfuerzo conjunto y articulado del MP por modernizarse, mejorar la coordinación y encaminar sus esfuerzos para lograr una gestión eficiente y efectiva que logre garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, la construcción de una paz estable y duradera, y el cuidado de la integridad en la administración pública.





Plan Decenal

Ministerio Público

2022 - 2031