Análisis de Contexto Interno y Externo

13 DE JULIO 2020

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Viceprocuraduría General de la Nación
Oficina de Planeación
Equipo Técnico de Calidad y Gestión del Riesgo

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Tabla de contenido

Introducción 3
1. Conocimiento de la Entidad 4
1.1. Evolución histórica de la PGN 5
1.2. Misión de la PGN 9
1.3. Visión de la PGN 9
1.4. Estructura Organizacional de la PGN 9
1.5. Valores de la PGN 11
1.6. Política de Calidad 11
2. Política de Administración del Riesgo 13
2.1. Objetivo 14
2.2. Justificación 14
2.3. Alcance 14
2.4. Marco Normativo 14
2.5. Roles y Responsabilidades 15
2.5.1. Líderes de Proceso 15
2.5.2. Gestores de Proceso 16
2.6. Niveles de Madurez de la Gestión del Riesgo 17
3. Análisis de Contexto 19
3.1. Identificación de Partes Interesadas o Grupos de Valor 19
3.2. Análisis de Contexto Externo 23
3.2.1. Aspectos Políticos 26
3.2.2. Aspectos Económicos 27
3.2.3. Aspectos Sociales 28
3.2.4. Aspectos Tecnológicos 30
3.2.5. Aspectos Ecológicos y Ambientales 32
3.2.6. Aspectos Legales 33
3.3. Análisis de Contexto Interno 36
3.3.1. Identificaciones de Fortalezas y Debilidades 38
3.3.2. Identificaciones de Oportunidades y Amenazas 42
3.3.3. Análisis DOFA: factores de éxitos, reacción y de adaptación 44
4. Clasificación de Activos de Información 46

Introducción

La definición del contexto de una organización o entidad es el punto de partida para una adecuada identificación de cuestiones internas o externas que son pertinentes tener presentes para que una organización pueda cumplir con su propósito. El análisis del contexto permite identificar los factores positivos y negativos que podrían afectar la capacidad que tiene una de lograr los objetivos previstos. Además de ello, también ayuda a la caracterización de todos aquellos actores claves que pueden representar oportunidades o amenazas para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la organización. Estos últimos los conocemos con el nombre de *partes interesadas*.

El presente documento presenta el análisis de contexto de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Este análisis se enmarca dentro de la metodología de Gestión de la calidad y gestión del Riesgo establecida en la Guía de administración de riesgos de la Función Pública, la NTC ISO 9001: 2015 y NTC ISO 31000: 2018, como instrumento preventivo para gestionar las situaciones adversas que puedan afectar el cumplimiento total o parcial de los objetivos de los procesos descritos en el Sistema de Gestión de la Calidad, así como las oportunidades asociadas a nuevos retos a los que se vea enfrentada la entidad.

El documento se desarrollará en el siguiente orden: la primera parte se centrará en dar conocimiento sobre los aspectos claves de la Procuraduría General de la Nación, presentando la visión, misión, funciones y objetivos, política de calidad, entre otras. La segunda parte presenta una breve síntesis de la Política para la Administración del Riesgo de la entidad, dando a conocer su objetivo, justificación, alcance, roles y responsabilidades que establece y los niveles de madurez del Sistema de Gestión del Riesgo de la PGN. Finalmente, la tercera parte mostrará la identificación de las partes interesadas y los análisis de contexto interno y externo para la entidad, siguiendo lo establecido y dictado por la Guía para la Administración del Riesgo de la entidad.

1. Conocimiento de la Entidad

La Procuraduría General de la Nación (PGN) es la entidad en Colombia que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías.

Art. 118 de la Constitución Política de Colombia:

"El ministerio público será ejercido por el procurador general de la nación, por el defensor del pueblo, por 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. Al ministerio público 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"

Con alrededor de 4 mil servidores, la PGN cuenta con autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales.

Tabla 1: Funciones de la Procuraduría General de la Nación

Función	Descripción
Función Preventiva	Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría que está empeñada en "prevenir antes que sancionar", vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.
Función de intervención	En su calidad de sujeto procesal, la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.
Función Disciplinaria	La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario ó Ley 734 de 2002.

1.1. Evolución histórica de la PGN[1]

En Colombia, la función de Ministerio Público data de los albores de la República. A partir de 1812 y en las primeras Constituciones, aparece orientada principalmente a asegurar la observancia de la Carta Política. En 1814 y 1821 se previó garante de que se administrara pronta y debidamente la justicia.

En la Constitución Política de 1830, de manera concreta se determinó la organización del Ministerio Público y el encargado de ejercerla, esto es, el jefe del Ejecutivo o un agente suyo, el Procurador General de la Nación, al tiempo que se precisó su función de cuidar que la justicia se administrara por los tribunales y juzgados, defender ante éstos la observancia de las leyes y promover los intereses nacionales, en cuanto concerniera al orden público.

La Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832 de nuevo la previó como una función gubernamental, para cuidar que la justicia se administrara por los tribunales y juzgados, la Constitución de 1853 además exhortó, por medio del Procurador General de la Nación y de los Fiscales respectivos, a la Corte Suprema y a los otros tribunales y juzgados, a que procedieran al juzgamiento de los delincuentes y a acusar ante la autoridad judicial competente a los gobernadores de las provincias y a cualesquiera otros funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo, o judicial, por infracción de la Constitución o de las leyes generales.

Por su parte, la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858 distribuyó el ejercicio de la función de Ministerio Público entre el Gobierno, la Cámara de Representantes, el Procurador General de la Nación y los demás funcionarios, a los cuales la ley les atribuyera esta función. Al mismo tiempo entendió por funciones de Ministerio Público las de cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, promoviendo por medio de los que ejercían el Ministerio Público, el juzgamiento de los delincuentes y el despacho de los negocios civiles que se ventilaran en los tribunales y juzgados de la Nación.

La Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia en 1863 desarrolló tanto la función como la organización y las autoridades encargadas de cumplirla. Las funciones se distribuyeron entre la Cámara de Representantes, el Gobierno y el Procurador General de la Nación, sin perjuicio de los demás funcionarios a los cuales la ley se las atribuyera. Conforme a esta Constitución, el Ministerio Público tenía a su cargo las funciones de cuidar que los funcionarios y empleados públicos al servicio de los Estados Unidos desempeñaran cumplidamente sus deberes, intentando la acusación del caso contra los que incurrieren en responsabilidad; cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente, promoviendo, el juzgamiento de los delincuentes y el despacho de los negocios civiles que se ventilaran en los tribunales y juzgados de la Nación; acusar ante el Senado o la Corte Suprema Federal a los funcionarios justiciables por esas corporaciones; y, las demás que la ley le atribuyera.

[1] **Resumen extraído del documento "La Evolución de la Gestión Misional de la Procuraduría General de la Nación" elaborado por el doctor Jorge Enrique Ibáñez Najar, 2017, para diagnóstico proyecto PGN-BID Fase III.**

La Constitución Política de la República de Colombia, expedida en 1886, de nuevo distribuyó las funciones de Ministerio Público entre el Gobierno y, bajo su suprema dirección, el Procurador General de la Nación, los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y los demás funcionarios que estableciera la ley. Ellos integrarían en lo sucesivo el Ministerio Público, sin perjuicio de algunas funciones que ejercería la Cámara de Representantes.

La Constitución de 1886 determinó cuáles serían, en esencia, las funciones de Ministerio Público. Para el caso del Presidente de la República, velar porque en toda la República se administrara pronta y cumplida justicia, prestando a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias, y mandar acusar ante el tribunal competente, por medio del respectivo agente del Ministerio Público, o de un abogado fiscal nombrado al efecto, a los gobernadores de departamento y a cualesquiera otros funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo o judicial, por infracción de la Constitución o las leyes, o por otros delitos cometidos en ejercicio de sus funciones. A su turno, para el caso del Procurador General de la Nación, bajo la suprema autoridad del Gobierno, defender los intereses de la Nación, entendiendo por ésta a la persona jurídica de derecho público que con del carácter de entidad central por excelencia, cumplía las funciones públicas atribuidas por la Constitución Política y por la ley, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, en cuyo caso tendría una actividad dinámica ante todas las autoridades e inclusive ante los particulares para el respeto del orden jurídico, supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos, pero sin que le fueran atribuidas en esa época funciones de naturaleza disciplinaria, y perseguir los delitos y contravenciones que turbaren el orden social, para lo cual cumplía funciones de investigación e instrucción criminal, con base en la cuales acusaba ante los jueces a los presuntos infractores.

En la reforma constitucional de 1945 se le atribuyó a la Cámara de Representantes elegir al Procurador General de la Nación, de una terna presentada por el Presidente de la República. El Presidente de la República conservó la facultad en relación con la administración de justicia, de mandar acusar ante tribunal competente, por medio del respectivo agente del Ministerio Público o de un abogado fiscal nombrado al efecto, a los gobernadores de Departamento y a cualesquiera otros funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo o judicial, por infracción de la Constitución o las leyes, o por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Se determinó que Ministerio Público sería ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales que designara la ley, al tiempo que se señaló que la Cámara de Representantes tenía determinadas funciones fiscales y se determinó que el Procurador General de la Nación sería elegido por un período de cuatro años, y debía reunir las mismas condiciones exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Con la reforma constitucional de 1968 el Presidente de la República conservó la competencia para confeccionar y enviar a la Cámara de Representantes la terna para la elección de Procurador General de la Nación, y nombrar a los fiscales de los tribunales, de listas presentadas por el Procurador General de la Nación; velar porque en toda la República se administrara pronta y cumplida justicia, y prestar a los

funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias; y mandar acusar ante el Tribunal competente, por medio del respectivo agente del Ministerio Público, o de un abogado fiscal nombrado al efecto, a los gobernadores de Departamento y a cualesquiera otros funcionarios nacionales o municipales del orden administrativo o judicial, por infracción de la Constitución o las leyes, o por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, se le atribuyó al Presidente la facultad de crear, suprimir y fusionar los empleos subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes; el Gobierno no podría crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedieran el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

La reforma constitucional de 1979, que rigió hasta el 3 de noviembre de 1981, por ser declarada inexequible, estableció que el Ministerio Público sería ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Fiscal General de la Nación y por los demás funcionarios que la ley determinara. Dentro de las funciones del Ministerio Público estaban principalmente las de defender los derechos humanos, la efectividad de las garantías sociales, los intereses de la Nación, el patrimonio del Estado y supervigilar la administración pública. De igual forma se incluía la función de vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos, y ejercer sobre ellos el poder disciplinario.

Hasta antes de 1991 las funciones de Ministerio Público eran ejercidas por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, los fiscales de los tribunales superiores de distrito y los demás fiscales que designaba la ley, bajo la suprema dirección del Gobierno.

Dado que el Ministerio Público era ejercido bajo dicha dirección, desde finales del Siglo XIX y hasta la década de los años setenta del siglo XX, se consideró que la organización que la cumplía, y con ella la Procuraduría General de la Nación, formaba parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, tanto que en alguna época la Procuraduría formó parte del Ministerio de Justicia o del Ministerio de Gobierno y luego se organizó como entidad especial dentro de la estructura de la administración, entendida en alguna época como el sector central de la Rama Ejecutiva.

Sólo a partir de la década de los años ochenta del siglo XX, la jurisprudencia constitucional empezó a advertir la necesidad de replantear esta ubicación y señalar que no era posible que el Ministerio Público se ejerciera bajo la suprema dirección del Gobierno, razón por la cual, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, concluyó que los órganos que lo ejercían junto con los órganos de control fiscal debían integrar una rama o una organización del poder público. Así mismo, también desde la década de los años ochenta, se cuestionó la naturaleza de la función de Ministerio Público y la misma jurisprudencia constitucional concluyó que ella ni era expresión de actividad legislativa, ni de actividad administrativa o judicial, porque con su ejercicio no se producía el derecho positivo legislado, no se administraba justicia, ni se realizaba gestión o actividad administrativa, pues una es la actividad de gestión y otra la actividad de control sobre dicha gestión o sobre los encargados de cumplirla.

Frente a los graves problemas que afectaban tanto a la moralidad pública como al patrimonio público, así como frente a las graves violaciones de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional

Humanitario y de los derechos colectivos e intereses difusos, sin perjuicio de la afectación del interés general, del interés social o del interés común, la Constitución Política de 1991, le dio un tratamiento especial a las funciones de control en general y, de manera particular, a las funciones de Ministerio Público, sin perjuicio del tratamiento especial de que también fue objeto la función de control fiscal.

Además, para fortalecer su ejercicio, desde el punto de vista institucional, la misma Constitución Política de 1991, determinó que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República serían órganos autónomos dentro de la estructura del Estado Colombiano.

Así entonces, la Procuraduría General de la Nación y las demás entidades que integran el Ministerio Público, ya no están sujetas a la suprema dirección del Gobierno, ni mucho menos forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, así como el Presidente de la República ya no ejerce ninguna función de Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación es un órgano autónomo en la estructura del Estado que hoy no forma parte de ninguna de las Ramas del Poder Público, sino que integra lo que modernamente se denomina la Organización Fiscalizadora o de Control junto con los demás órganos que ejercen funciones de Ministerio Público -la Defensoría del Pueblo y las Personerías Distritales y Municipales. El Procurador General de la Nación es el supremo Director del Ministerio Público. Las funciones de Ministerio Público a cargo de la Procuraduría que debe cumplir por conducto del Procurador General de la Nación o de sus agentes dentro de esa misma organización, están claramente identificadas en la Constitución Política.

La Procuraduría General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público tiene hoy como función a su cargo vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender de los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, y ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular.

La evolución de la Procuraduría también se expresa en su carácter:

- Hasta 1980, la entidad hacía parte del sector justicia. 150 años como parte de la rama judicial dejaron en el código genético de la entidad una cultura organizacional, que reconoce los valores asociados al rigor normativo, a las buenas maneras, a la educación, al respeto y a la dignidad, en el quehacer funcional de la entidad.
- Cuando se exacerba la violencia asociada al narcotráfico, emerge una entidad heroica. Una entidad que se alzó con valor para luchar contra las mafias y defender los DDHH en un contexto en el que hacerlo ponía en riesgo la vida y no hacerlo ponía en riesgo la democracia y la legitimidad del Estado.
- Esta dimensión se consolida y se reorienta hacia la garantía de derechos con el proceso constituyente que condujo a la expedición de la Constitución Política de 1991 y que al definir a Colombia como un "…Estado social de derecho, pluriétnico, multicultural y laico…" le impone a

la Procuraduría General de la Nación la misionalidad de salvaguardar el ordenamiento jurídico, representar a la sociedad y velar por las garantías de los derechos.

- En 2002 con la expedición del Código Disciplinario Único su dimensión sancionadora asume mayor protagonismo y tiende a imponerse sobre la preventiva.
- Quince años después y tras la firma de la paz con las FARC –EP, surgen nuevos retos para el país y en consecuencia para la entidad, asociados a la recuperación de la capacidad de dar respuesta a los desafíos del posconflicto relacionados con el robustecimiento del ciclo de la misionalidad de la entidad (prevención, intervención, sanción), a la contribución al fortalecimiento de las instituciones y al afianzamiento de la persuasión y la confianza versus el debilitamiento del uso de la fuerza.

Frente a la pregunta: ¿cuál es el rol de la Procuraduría General de la Nación en un país que construye convivencia? Surge la respuesta, una Procuraduría educadora, que forma, que invita a la autorregulación y a la regulación mutua, pero también una Procuraduría que da ejemplo y que imprime a sus funciones preventiva, de intervención y disciplinaria, un carácter formador, en procura de consolidar en el país una cultura de la ética pública.

1.2. Misión de la PGN

La Procuraduría General de la Nación construye convivencia, salvaguarda el ordenamiento jurídico, representa a la sociedad y vigila la garantía de los derechos, el cumplimiento de los deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas, preservando el proyecto común expresado en la Constitución Política; para producir resultados de valor social en su acción preventiva, ejercer una actuación disciplinaria justa y oportuna y una intervención judicial relevante y eficiente, orientadas a profundizar la democracia y lograr inclusión social, con enfoque territorial y diferencial.

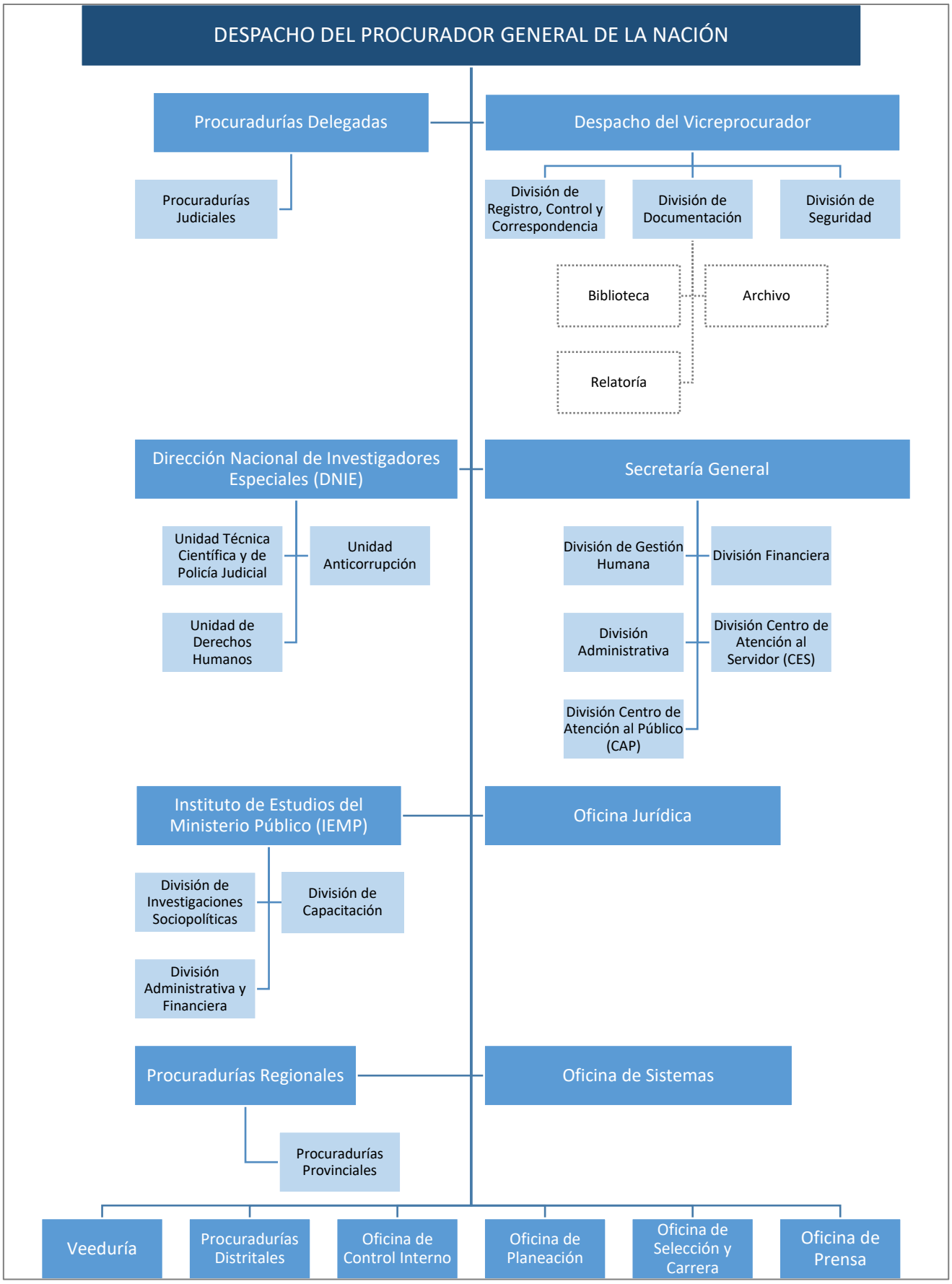
1.3. Visión de la PGN

En el 2021 la Procuraduría General de la Nación será valorada, nacional e internacionalmente, por su liderazgo y logros en la convivencia y la paz, la efectividad de los derechos de las personas, el rescate de la ética y la confianza en la función pública. Será una organización con gobierno corporativo, con servidores comprometidos, articulada con su entorno y fortalecida técnica y estructuralmente, capaz de actuar con determinación para combatir la corrupción y la gestión indebida de lo público, así como para prevenir, reparar y sancionar la vulneración de los derechos y realizar justicia, fortaleciendo las instituciones, la participación y la cultura de la legalidad en los territorios.

1.4. Estructura Organizacional de la PGN

Según el artículo 2 del 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*", la estructura orgánica de la entidad se conforma por las siguientes dependencias:

Gráfico 1: Estructura Organizacional de la Procuraduría General de la Nación



Fuente: Decreto 262 de 2000. Estructura de la Procuraduría General de la Nación.

1.5. Valores de la PGN

Estas son las normas que, como mandatos aspiracionales y de propósito rigen el comportamiento del conjunto de servidores públicos de la entidad. Si bien a la fecha del presente análisis no se tienen un Código de Integridad es importante resaltar que la PGN realiza los conversatorios éticos mediante la carta de valores, descritos a continuación:

- ***Respeto,*** por las personas y por los recursos públicos.
- ***Integridad,*** en el comportamiento de las personas y de las organizaciones (coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace).
- ***Confianza,*** interpersonal e institucional.
- ***Compromiso,*** con la misión y el Plan Estratégico Institucional.
- Justicia, en el sentido de la acción.
- ***Transparencia,*** en las decisiones y en el quehacer.
- ***Eficiencia,*** en el resultado de la gestión.
- ***Participación,*** en las decisiones y en la gestión de lo público.
- ***Solidaridad,*** en las decisiones por los más vulnerables.

1.6. Política de Calidad

"La Procuraduría General de la Nación tiene como política satisfacer las necesidades de sus usuarios conforme al ordenamiento jurídico, mediante la prestación de servicios disciplinarios, preventivos y de intervención los cuales buscarán ser mejorados a través de la revisión y adecuación continua de los procesos y procedimientos, para hacerlos cada vez más confiables, transparentes, eficaces, oportunos, pertinentes y justos."

Son objetivos de la Política de Calidad de la Procuraduría General de la Nación:

- Fomentar en los funcionarios la cultura de servicio tanto a usuarios internos como externos.
- Mejorar los tiempos de respuesta y trámite de los procesos al interior de la entidad.
- Alcanzar niveles adecuados de satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios ofrecidos.
- Establecer un esquema de medición para realizar un seguimiento y control.
- Fomentar la sinergia interdependencias mediante el enfoque de procesos, para garantizar el uso eficiente de los recursos y la toma adecuada de decisiones.
- Buscar permanentemente la mejora continua de los procesos.

Además de la Política y objetivos de la calidad, la PGN mediante el mapa de procesos describe gráficamente la interrelación de todos los procesos de la entidad, ubicando cada proceso en el marco de la cadena de valor y de acuerdo al tipo.

Procesos misionales: son aquellos directamente vinculados a los servicios que se prestan y, en consecuencia, orientados al ciudadano. Centrados en aportar valor, su resultado es percibido directamente por el ciudadano.

Procesos estratégicos: son aquellos establecidos por la alta dirección para definir directrices y cómo se crea valor. Constituyen el soporte de la toma de decisiones relacionadas con la planificación, las estrategias y las mejoras en la entidad.

Procesos de apoyo: son aquellos que sirven de soporte a los procesos claves y a los procesos estratégicos. En muchos casos, estos procesos son determinantes para conseguir los objetivos de los procesos dirigidos a cubrir las necesidades y expectativas de los grupos de valor.

Procesos de evaluación: son aquellos que permiten evaluar y mejorar la eficacia de los procesos mediante la comparación del rendimiento de los resultados deseados y proporciona la retroalimentación necesaria para que la administración evalúe los resultados.

Gráfico 2: Mapa de Procesos de la Procuraduría General de la Nación

2. Política de Administración del Riesgo

En el marco del proceso de actualización del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) de la Procuraduría General de la Nación, durante el año 2018 se identificó la necesidad de establecer una Política para la Administración del Riesgo que estuviera articulada no sólo con el SGC y la Guía de Administración de Riesgos de la Función Pública, sino que además respondiera a unas necesidades internas y externas, tanto legales como normativas.

Esta situación llevó a que, en el año 2019, las oficinas de Planeación y de Control Interno de la entidad trabajaran conjuntamente en el diseño de la Política para la Administración del Riesgo para precisar los roles y responsabilidades (definidos posteriormente en la Resolución 555 de 2019) y las tres líneas de defensa. Luego, mediante la aplicación de una encuesta a líderes y gestores de proceso, se definieron algunos temas que debían ser cruciales contemplar en la construcción de la misma.

Gráfico 3: Antecedentes del Sistema de Gestión de Calidad

La Política de Administración del Riesgo establece el alcance, los niveles tolerables de riesgo, así como las posibles estrategias para tratamiento de los riesgos, tipologías del riesgo establecidas para la PGN, además de los niveles de madurez de la Gestión del Riesgo, que permitirán a la entidad realizar lograr una mejora continua de forma planificada. A continuación, se presenta la declaración de esta política:

"La Procuraduría General de la Nación, dando cumplimiento a su misionalidad, identifica las posibles situaciones adversas que pueden afectar de forma positiva o negativa el cumplimiento total o parcial de sus objetivos institucionales y su política de calidad, en el marco de los procesos, proyectos y planes.
Por lo anterior y en busca de identificar y fortalecer las oportunidades que se presenten y de proteger a la entidad de los posibles riesgos tanto de corrupción, de gestión y de seguridad de la Información asociados a los procesos y a los servicios que presta, la Procuraduría General de la Nación se compromete a establecer los mecanismos necesarios para la identificación, análisis, valoración y tratamiento de los riesgos, con el fin de mantenerlos en niveles aceptables."

2.1. Objetivo

La Procuraduría General de la Nación con miras a gestionar los Riesgos de Gestión de la entidad establece su Política de Administración del Riesgo, con el propósito de orientar su aplicación y propiciar la efectiva toma de decisiones con respecto a los riesgos que tienden a afectar el logro de su misión, objetivos institucionales y la gestión de sus procesos, así como las oportunidades que se presenten en el desarrollo de su administración.

2.2. Justificación

La Procuraduría General De La Nación considera que la gestión de riesgos protege y añade valor a la entidad y a sus grupos de interés, y que como elemento esencial en el proceso de toma de decisiones permite a la Entidad promover el mejoramiento continuo de sus procesos y la consecución de resultados consistentes con los cambios que se presenten en el entorno.

2.3. Alcance

La política de Administración de riesgos de la Procuraduría General de la Nación es aplicable a la misión, objetivos estratégicos y procesos de la Entidad e involucra mediante las tres líneas de defensa a todos los servidores de la Procuraduría General de la Nación, así como la disposición de los mecanismos para comunicarla a sus Grupos de interés.

2.4. Marco Normativo

- **Ley 87 de 1993** Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. (Modificada parcialmente por la Ley 1474 de 2011). Artículo 2 Objetivos del control interno: literal a). Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afectan. Literal f). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de los objetivos.

- **Decreto 1081 de 2015** Señala como metodología para elaborar la estrategia de lucha contra la corrupción la contenida en el documento "Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano."
- **Decreto 1499 de 2017** Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.
- **Ley 1474 de 2011** Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- **Resolución PGN 555 de 2019:** Por la cual se actualiza el Sistema de Gestión de Calidad de la Procuraduría General de la Nación, bajo la Norma ISO 9001:2015.
- **Resolución PGN 642 de 2019:** Por la cual se establece la estructura de ejecución para la implementación del nuevo modelo integrado de Gestión de la Procuraduría General de la Nación.
- **Circular 01 de 2015** Circular del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en Materia de Control Interno de las Entidades del Orden Nacional y Territorial, relativa al fortalecimiento del Sistema de Control Interno frente a su función preventiva.
- **Departamento Administrativo de la Función Pública:** Guía para la Administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Riesgos de gestión, corrupción y seguridad de la Información - Versión 4.
- **Icontec: NTC-ISO 31000** Norma Técnica Colombiana Gestión del Riesgo - Principios y Directrices. Versión basada en ISO 31000:2009, y, primera actualización basada en la referencia ISO 31000:2018.

2.5. Roles y Responsabilidades

Mediante la Resolución 555de 2019 la Procuraduría General de la Nación clasifica los roles y responsabilidades de los actores involucrados en la Gestión de la Calidad de la entidad en cuatro líneas diferentes: una línea estratégica y tres líneas de defensa. A continuación, se hará una descripción de las características y funciones de los líderes y gestores de proceso:

2.5.1. Líderes de Proceso

Los líderes de proceso serán los encargados de delegar los servidores que se encargarán de ser los Gestores del Riesgo asociados a su proceso. Además de ellos, estarán encargados de realizar:

- Implementar acciones o estrategias de sostenibilidad y mejoramiento continuo.
- Gestionar integralmente los riesgos de los procesos.
- Gestionar (diseñar, modificar, eliminar, aprobar, divulgar e implementar) la documentación de los procesos.
- Gestionar el conocimiento.
- Facilitar la asistencia de los colaboradores a las sesiones de formación.

- Validar la identificación, implementación y aplicación de controles y/o medidas administrativas a implementar, basadas en la administración del riesgo.

2.5.2. Gestores de Proceso

Los gestores de los procesos de la PGN tendrán como funciones:

- Serán los encargados de la identificación, monitoreo, reporte y socialización de los riesgos de su proceso.
- Elaborar, modificar o actualizar los riesgos del proceso.
- Identificar e implementar las respectivas acciones de mejora para corregir, prevenir o reducir los efectos no deseados en el proceso de riesgos.
- Desarrollar planes o estrategias que propendan por la optimización, automatización y simplificación de los procesos relacionados con la gestión del Riesgo.

El pensamiento basado en riesgos es esencial para lograr un sistema de gestión de la calidad eficaz, por lo cual a continuación, la Tabla 2 se resumen los roles y responsabilidades definidos en la Política para la Administración del Riesgo de la Procuraduría General de la Nación:

Tabla 2: Roles y Responsabilidades en la Política de Administración del Riesgo

Línea de Defensa	Roles	Responsabilidades
Línea Estratégica	• Procurador General de la Nación. • Viceprocurador General de la Nación • Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno • Comité institucional de Gestión de Desempeño	• Definir el marco general para la gestión del riesgo en la PGN • Revisar las necesidades de adaptación al cambio. • Definir o actualizar la política de Administración del Riesgo. • Fomentar los escenarios y el clima de trabajo, que favorezcan el análisis de los riesgos.
Primera Línea	Todos los servidores de la Procuraduría General de la Nación, es decir, líderes de procesos y sus equipos.	• Ejecutar procedimientos de riesgo. • Supervisar los controles del día a día. • Identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos por medio del autocontrol. • Definir, Mantener y aplicar los controles internos. • Informar a la oficina de planeación (segunda línea) sobre los riesgos materializados.

		• Proporcionar evidencias dentro de los plazos establecidos para el reporte de la información
Segunda Línea	• Procuradores delegados. • Procuradores auxiliares. • Procuradores regionales. • Procuradores provinciales. • Jefes de oficina y en general los funcionarios con personal a cargo. • Jefe Oficina de Planeación.	• Monitorear la implementación de modelos de gestión de riesgo definidos por la primera línea de defensa y acorde con la estructura de los temas a su cargo. • Evaluar los resultados, por medio de la autoevaluación. • Proponer las acciones de mejora, cuando se requieran • Comunicar los resultados de la gestión del riesgo al equipo de trabajo a su cargo. • Delegar, por parte del líder del proceso, el (los) profesionales que se encargarán de la identificación, monitoreo, reporte y socialización del riesgo asociados al proceso.
Tercera Línea	Jefe Oficina de Control Interno	• Informar sobre la efectividad de la Gestión de Riesgos. • Realizar seguimiento a los riesgos consolidados en los mapas de riesgos de conformidad con el Plan Anual de Auditoría y reportar los resultados al comité de Coordinación de Control interno. • Recomendar mejoras a la política de Gestión del Riesgo. (Evaluación independiente).

2.6. Niveles de Madurez de la Gestión del Riesgo

Tal como se especificó anteriormente, una adecuada gestión del riesgo de una organización requiere de un análisis idóneo del contexto - interno y externo - de una organización, así también como un proceso riguroso de identificación y análisis de los riesgos de la organización y la definición, valoración y evaluación de los controles empleados para el tratamiento y seguimiento de éstos.

Por lo anterior y para dar cumplimiento a ello, es pertinente identificar la exposición al riesgo según el nivel de madurez de la Entidad, que van desde lo cualitativo hasta lo cuantitativo en cuanto a procesamiento y análisis de datos se refiere, con el objetivo de tomar decisiones basadas en datos

históricos y afrontar las desviaciones que estos puedan presentar. Por esta razón, la Política de Administración del Riesgo de la Procuraduría General de la Nación ha definido cinco (5) niveles de madurez de la Gestión del Riesgo de la entidad, con el fin de poder categorizar el grado de avance y establecimiento de la política dentro de los procesos rutinarios de la entidad.

A continuación, se describen los niveles de madurez que se tomarán como referencia para el Proceso de Gestión de Riesgos.

- **Nivel Básico:** Se identifican algunas iniciativas orientadas a construir procedimientos o instrucciones de gestión de riesgos básicos, el enfoque es reactivo y se basa en respuestas a los cambios y oportunidades que se dan en el momento y se gestionan los recursos para casos puntuales. No hay un enfoque sistemático para la organización de las actividades relacionadas con la Gestión de Riesgos y tampoco definidos roles y responsabilidades y los mecanismos de comunicación e información no son efectivos.
- **Nivel Proactivo:** La Gestión de Riesgos se planifica y está articulada con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Entidad, si bien se tiene una metodología definida no se encuentra plenamente alineado a los procesos. Las responsabilidades se encuentran en evolución ya que no son claros los roles, y si bien se hacen revisiones periódicas sobre el desempeño de la gestión de riesgos, no se toman medidas de mejora al respecto. Se realiza análisis de información cualitativa por medio de conocimiento y experiencias previas. No se tienen una Política de riesgos definida.
- **Nivel Flexible:** La Gestión de Riesgos se centra en las personas y en algunas de las partes interesadas, con un enfoque reactivo y las respuestas son relativamente estructuradas a los problemas y oportunidades, se realiza análisis de información cualitativa y se empieza a incorporar la información cuantitativa, como punto de partida para la articulación con la Planeación estratégica. El compromiso, los responsables y roles de los gestores del riesgo son claros, de manera que reportan ciertos resultados que aportan valor en la toma de decisiones.
- **Nivel Proactivo:** En la actualidad se posee un sistema de Gestión de riesgos estructurado, con resultados consistentes en el tiempo, según su planificación y fomenta la cultura del aprendizaje, evidenciando alta participación de las personas. Sin embargo, aún se emplean esfuerzos para generar cultura, así como para definir y aplicar métricas e indicadores apoyados en los resultados, los cuales han sido evaluados en más de una oportunidad. La Entidad apunta a encontrar el equilibrio en sus partes interesadas y el análisis social y económico, por medio de la analítica de datos.
- **Nivel Sostenido:** Identifica partes interesadas, que incorpora resultados del sector al que pertenece y fomenta el aprendizaje en conjunto, optimizando las oportunidades, además se logra un despliegue completo de la Política de Gestión de Riesgos y se realiza monitoreo a los resultados, por medio de indicadores clave y criterios de capacidad, apetito y tolerancia al riesgo.

3. Análisis de Contexto

La PGN identifica la necesidad de determinar las cuestiones internas y externas que son pertinentes para su propósito y su gestión estratégica y que a su vez podría afectar su capacidad para lograr los resultados previstos en el sistema de gestión de la calidad. Por lo anterior el análisis de contexto permite identificar todos aquellos factores que pueden influir positiva o negativamente en los objetivos de la Procuraduría General de la Nación y que pueden dar origen a posibles riesgos u oportunidades. En esta sección se presentan los análisis de contexto interno y externo de la PGN, siguiendo las metodologías establecidas en la Guía para la Administración del Riesgo de la entidad.

3.1. Identificación de Partes Interesadas o Grupos de Valor

Para el diseño e implementación del marco de referencia de la gestión de la calidad y gestión del riesgo es necesario evaluar y entender también la dinámica del contexto externo, conocer las tendencias de sus grupos de valor, necesidades y expectativas, así como sus motivadores o impulsores clave para establecer mecanismos para proporcionar servicios que respondan a sus intereses además que permita la comunicación y consulta, para que aquellos involucrados entiendan la bases obre la cual se toman las decisiones en la entidad cuáles son los recursos destinados para la gestión de dichas situaciones y si la fuente de recursos es externa, cómo esto afecta el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La identificación de partes interesadas[2] permite la identificación de actores y grupos de valor que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos misionales o de proceso, y que pueden ser fuente de riesgos o oportunidades de mejora. Para ello, se solicitó a líderes y gestores de los procesos de la entidad que caracterizaran los grupos de valor a tener en cuenta para la entidad a través del formato de Identificación de Grupos de Valor (Código: CÓDIGO: REG-AR-00-006). Esta caracterización se realizaría a través de siete (7) criterios: nombre, tipo, intereses, poder, predictibilidad, respuesta y responsable de las acciones[3].

A continuación, se describe cada uno de los criterios mencionados:

[2] Según la definición de ISO 9000:2015, una parte interesada es una persona u organización que puede afectar, verse afectada o percibirse como afectada por una decisión o actividad que sea relevante para el Sistema de Gestión de Calidad.
[3] La Procuraduría General de la Nación también cuenta con una caracterización de usuarios y grupos de interés, la cuál se realizó para el año 2019. Este documento también puede ser un gran complemento a la identificación presentada aquí. Para consultar este documento, puede descargarlo en el siguiente link:
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/caracterizacion%20para%20web.pdf

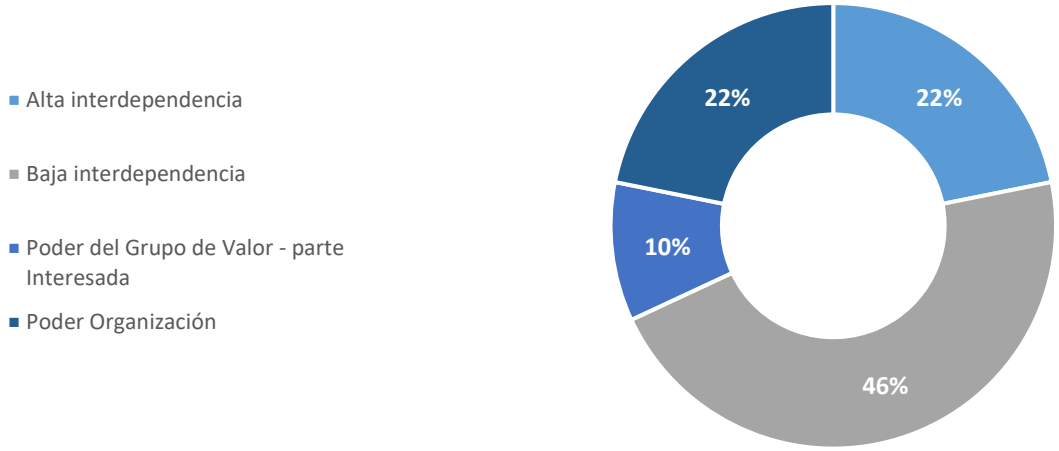
Tabla 3: Criterios para la Identificación de Grupos de Valor

Criterio o Ítem	*Descripción*
Nombre	Razón social o identificación del grupo de valor.
Tipo	Identifica si el grupo de valor es interno o externo a la entidad.
Intereses	Necesidades y expectativas que el grupo de interés tiene frente a la entidad. Éstas se pueden identificar a través de grupos focales, observación, datos históricos, etc.
Poder	Define el grado en el que los individuos o grupos son capaces de persuadir, inducir o ejercer una presión coercitiva sobre otros, para que estos emprendan determinadas acciones. Es el mecanismo mediante el cual un conjunto de expectativas dominará el desarrollo estratégico o intentará lograr el compromiso de otros (baja interdependencia, alta interdependencia, poder de organización, poder del grupo de valor o parte interesada.
Respuesta	Define la actitud de reacción de la entidad frente al grupo de valor o individuos en cuestión. Esta se puede enmarcar entre cuatro (4) opciones: colaborar, implicar, defensa o controlar.
Predictibilidad	Identifica el grado que es posible pronosticar el comportamiento o acciones de los individuos o grupos de valor frente a la entidad. Esta se categoriza en cuatro (4) opciones: Pocos problemas, impredecible pero manejable, poderoso pero predecible, mayores amenazas u oportunidades.
Estrategia	Define la estrategia a llevar a cabo por parte de la entidad frente a este grupo de valor. Se enmarca dentro de cuatro (4) opciones: mínimo esfuerzo (dado que no demanda demasiados recursos para la entidad), tener informado, tener satisfecho o jugador clave (dado que existe la posibilidad de alcanzar objetivos en común).
Responsable de las acciones o estrategias	Identifica el proceso, dependencia, oficina o delegada de la entidad a la cuál le corresponde adelantar las acciones o estrategias frente al grupo de valor o individuos en cuestión.

Gracias a este ejercicio, se pudieron identificar 119 grupos de valor para la Procuraduría General de la Nación, conformadas de la siguiente manera: 63 organismos estatales, 16 organismos internacionales, 16 asociaciones y federaciones, 10 sindicatos, 7 organizaciones académicas y/o científicas, 4 organizaciones ciudadanas, 2 veedurías y una empresa privada. La mayoría de los grupos de valor identificados pertenecen son de tipo externo, siendo solamente dos (2) de ellos de tipo interno.

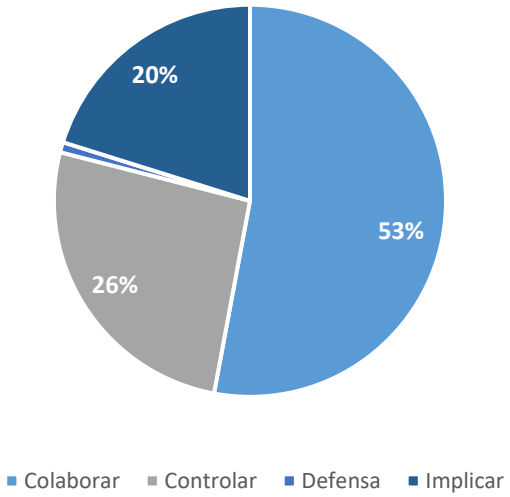
Frente al poder de los grupos de valor identificados, el 46% de los grupos de valor identificados por los líderes y gestores de proceso de la entidad cuentan con un poder de baja interdependencia, indicando que una buena parte de los grupos de valor de la PGN no cuentan con un poder de injerencia significativo en el alcance de los objetivos de la PGN. No obstante, el 22% de los grupos de valor identificados cuentan con un poder de organización significativo que pueden influir positiva o negativamente a la entidad frente al alcance de sus objetivos. Es importante prestar atención en ellos y establecer estrategias que permitan impulsar los intereses positivos de este segmento a la vez que se minoriza los intereses negativos que puedan tener sobre la PGN.

Gráfico 4: Grupos de valor de la PGN según su poder



Por otra parte, tal como lo resume el Gráfico 5, los líderes y gestores de la PGN identificaron que la respuesta a la mayoría (53% del total) de las partes interesadas identificadas debe ser de carácter colaborativo, seguido de aquellas en donde la respuesta de la entidad debe ser en materia de controlar (26% del total).

Gráfico 5: Grupos de valor de la PGN según respuesta de la entidad



Los resultados antes obtenidos son de esperarse gracias a dos factores principalmente:

- Como se mencionó anteriormente, La Procuraduría General de la Nación (PGN) es la entidad en Colombia que representa a los ciudadanos ante el Estado. Por ende, no sorprende que la mayoría de sus partes interesadas no sólo correspondan al Estado colombiano, sino también que la

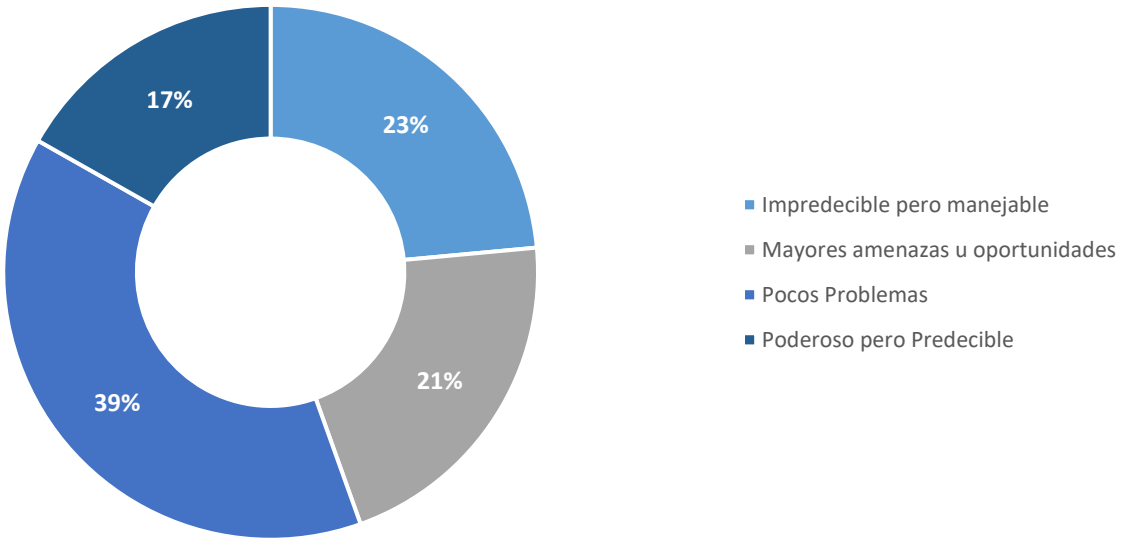
interacción o respuesta frente a ellas sea de carácter colaborativo con el fin de garantizar dicha representación de los ciudadanos frente a él.

- Igualmente, la Procuraduría General de la Nación, en cabeza del Ministerio Público, tiene como objetivo velar por el correcto ejercicio por parte de los funcionarios públicos de las funciones encomendadas por la Constitución y la Ley. Por esta razón, no es de extrañar que una buena parte de la respuesta de la entidad frente a sus grupos de valor sea también el de controlar sus intereses, con el fin de cumplir con los objetivos pactados por su misionalidad.

Dicho lo anterior, se puede decir que la identificación de partes interesadas realizadas hasta el momento por los líderes y gestores de la PGN responde adecuadamente a la naturaleza misional de la entidad, encomendada a ella por la Constitución Política y la Ley.

Continuando el análisis al mirar la predictibilidad de los grupos de valor, se observa que cerca del 40% de las partes interesadas de la entidad cuentan con un comportamiento que genera pocos problemas para la PGN y el cumplimiento de sus objetivos; seguido del 23% de grupos de valor que son impredecibles para la entidad pero que el impacto de sus acciones es manejable para ella. Cabe destacar que las partes interesadas que representan mayores amenazas y oportunidades para la entidad representan el 21% del total, indicando que existe un gran margen de mejora y oportunidad para la entidad al momento de mitigar los efectos negativos y potenciar los positivos frente a los intereses de sus grupos de valor.

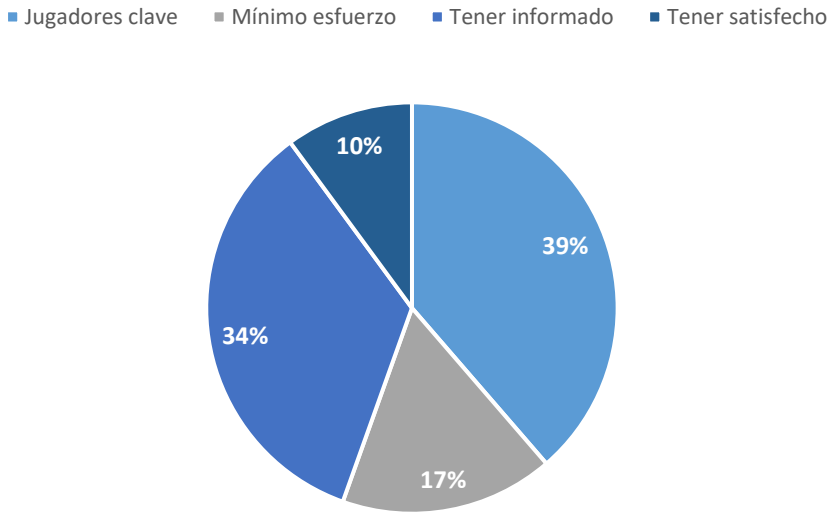
Gráfico 6: Grupos de valor de la PGN según predictibilidad



Finalmente, y frente a la estrategia a llevar a cabo por parte de la entidad, el 39% de los grupos de valor han sido identificados como *jugadores clava* para la entidad; seguido de los grupos de valor que han

sido identificados con la estrategia de tener informado (34% de total). Estos resultados reafirman el gran margen de mejora que existe en la Procuraduría General de la Nación frente a sus grupos de valor o partes interesadas, donde puede estructurarse un ambiente o entorno de interés común en donde los intereses de estas partes y los objetivos misionales de la entidad pueden encontrar puntos en común que permitan la materialización de intereses y metas de todas las partes involucradas.

Gráfico 7: Grupos de Valor de la PGN según estrategia



3.2. Análisis de Contexto Externo

Una vez establecida la identificación de partes interesadas, el siguiente paso es realizar el análisis del contexto externo de la entidad. El análisis de contexto externo tiene como propósito identificar aquellas condiciones del entorno exterior que puedan llegar afectar tanto los objetivos de los procesos como influenciar la dinámica de la entidad. En otras palabras, la intención principal del análisis de contexto externo es conocer las características o aspectos esenciales en los cuales se desenvuelve la organización y que podrían tener injerencia en su desarrollo y cumplimiento de objetivos.

Para ello, la Guía para la Administración del Riesgo de la Procuraduría General de la Nación propone el uso del análisis PESTEL para determinar el contexto externo de la entidad. Esta herramienta consiste en identificar a través de grupos focales o demás los aspectos más relevantes para la entidad que estén enmarcados dentro de las siguientes categorías:

- **Políticos:** Aspectos gubernamentales que inciden de forma directa en la Entidad. Políticas impositivas o de incentivos, regulaciones sobre empleo, fomento del comercio exterior, estabilidad gubernamental, sistema de gobierno, tratados internacionales o la existencia de conflictos internos o externos entre otros.

- **Económicos:** Aspectos que se refieren generalmente al ámbito macroeconómico, tales como: evolución del PIB, tasas de interés, inflación, tasa de desempleo, nivel de renta, tipos de cambio, balance de las finanzas públicas, entre otros.
- **Sociales:** Aspectos del entorno de toda la sociedad que son de vital importancia para el desarrollo de la organización. Son ejemplo de estos aspectos: evolución demográfica, movilidad social y cambios en el estilo de vida. También el nivel educativo y otros patrones culturales, la religión, las creencias, los roles de género, los gustos, costumbres y los hábitos de consumo de los grupos de valor.
- **Tecnológicas:** Características tecnológicas que pueden potenciar o afectar el cumplimiento de los objetivos de la organización. Ejemplos: inversión pública en investigación y la promoción del desarrollo tecnológico, la penetración de la tecnología, el grado de obsolescencia, el nivel de cobertura, la brecha digital, los fondos destinados a I+D, así como las tendencias en el uso de las nuevas tecnologías.
- **Ecológicas y Ambientales:** Aspectos relativos al cambio climático o medidas de salubridad que deben considerarse para el funcionamiento de la entidad. Ejemplos: variaciones de las temperaturas, los riesgos naturales, emergencias sanitarias y las medidas públicas para enfrentarlas, niveles de reciclaje, regulación energética y posibles cambios normativos en esta área.
- **Legales:** Comportamientos y aspectos relativos a la legislación que tenga relación directa con la entidad información sobre licencias, legislación sobre derechos humanos, laborales, comerciales y todo lo relacionado con la misionalidad de la entidad.

Luego de la realización de grupos focales con participación de líderes y gestores de proceso de la entidad, se lograron detectar los siguientes aspectos externos que son importantes y de injerencia para la Procuraduría General de la Nación:

Tabla 4: Aspectos externos identificados por medio del análisis PESTEL para la PGN

Categoría PESTEL	*Descripción*
Políticos	• Relaciones con el Legislativo • Cambios de periodo de Gestión • Grupos de Derechos Humanos • Líderes sectoriales que demandan cambios • Compromisos con Organizaciones Internacionales (OCDE, ONU, CIDH, entre otros). • Financiamiento e Iniciativas • Procesos Electorales (votaciones) • Planes Nacionales de Desarrollo • Políticas Gubernamentales • Cambios en intereses de Organismos Internacionales frente a nuevos escenarios
Económicos	• Situación de la Economía Nacional • Aumento Demanda del Servicio • Factores específicos a los entes de control

Sociales	• Motivadores de ciudadanos • Percepción ante medios de comunicación • Imagen de la PGN • Acceso y tendencia a solicitar servicios • Factores étnicos y/o religiosos • Mecanismos de participación ciudadana • Opinión y actividad de los grupos de valor • Demografía
Tecnológicos	• Acceso a tecnologías • Madurez de la tecnología • Información y comunicación • Potencial de innovación • Tendencias TIC en la prestación de servicios • Tecnología nueva • Capacidad para proteger la información • Fallas en Plataformas Tecnológicas
Ecológicos y Ambientales	• Consumo de recursos • Asuntos ecológicos • Responsabilidad social • Asuntos climáticos • Políticas y regulación ambiental • Disposición de residuos • Riesgo biológico (Pandemia, Contaminación, etc.)
Legales	• Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano • Plan Nacional de Desarrollo • Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) • Legislación actual • Legislación futura • Legislación sobre los derechos humanos • Cambios de leyes que afecten factores sociales • Sectores protegidos o regulados • Normatividad especifica de la Función pública

Una vez identificados los factores referenciados en la Tabla 4, se realizó una consulta a los líderes y gestores de proceso de la entidad para evaluar el impacto de cada uno de estos aspectos en una escala de cinco (5) categorías: muy negativo, negativo, indiferente, positivo o muy positivo[4]. A su vez, también se les solicitó clasificar las acciones que se deberían tomar frente a cada uno de los aspectos de la Tabla 4 dentro de las siguientes seis (6) opciones: eliminar, mitigar, trasladar, fortalecer, monitorear y mantener.

[4] En esta actividad, realizada a través de la herramienta Microsoft Forms, participaron un total de 55 líderes y/o gestores de proceso de toda la entidad.

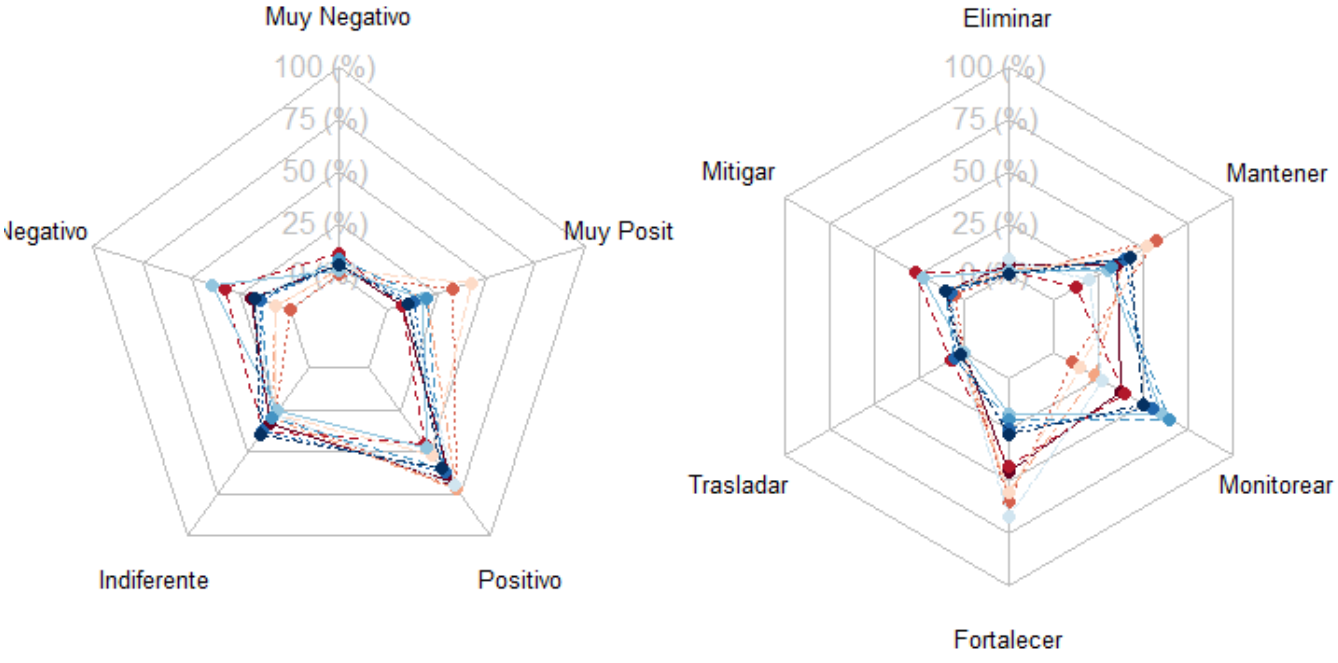
A continuación, se presentan los resultados para cada uno de los aspectos identificados dentro del análisis PESTEL:

3.2.1. Aspectos Políticos

El Gráfico 8 resume los resultados de los impactos (lado izquierdo) y acciones (lado derecho) identificadas por parte de los líderes y gestores de la PGN frente a los aspectos políticos externos. Como se puede observar en él, la mayoría de los líderes y gestores de proceso (alrededor del 75%) consideran que los aspectos políticos considerados tienen un efecto positivo sobre la PGN, indicando que estos aspectos pueden representar oportunidades importantes para la entidad.

En cuanto a acciones a tomar, se pueden dividir a los aspectos políticos en dos grandes grupos. El primero de ellos, conformado por aspectos como el Plan Nacional de Desarrollo, políticas gubernamentales, procesos electorales y financiamiento e iniciativas (representados por las líneas azules del Gráfico 8), los líderes y gestores recomiendan tomar acciones de monitoreo frente a ellos, lo que concuerda con los objetivos de la entidad frente a sus funciones de Ministerio Público en el Estado Colombiano. El segundo grupo, conformado por los aspectos con las relaciones con el Ejecutivo, cambios en los periodos de gestión, grupos de derechos humanos, líderes sociales que demandan cambios y compromisos con organismos internacionales (representados por las líneas rojas del Gráfico 8), los líderes y gestores recomiendan fortalecer y mantener las acciones ya realizadas, lo que representa un margen de mejora importante hacia la entidad, especialmente frente a las relaciones frente al Congreso de la República y los compromisos realizados con organismos como la OCDE, ONU, CIHD y demás.

Gráfico 8: Impacto y Acciones frente a aspectos políticos en la PGN



Al consultar frente a otros aspectos políticos a considerar además de los anteriores, los líderes y gestores destacaron la importancia de lograr una mayor independencia para la Procuraduría General de la Nación, como también las relaciones con la Rama Judicial. Esto se puede observar en la nube de palabras del Gráfico 9[5]. Dado lo anterior, se propone como oportunidad de mejora la inclusión de estos aspectos en futuros análisis de contexto de la entidad, pues éstos son vitales para el cumplimiento de objetivos y funciones dictados por la Constitución y la Ley para la PGN. También se destacó la importancia de otros aspectos a considerar por la entidad como la política ambiental y de salud, medios de comunicación, conflicto armado, veedurías y las relaciones con la Rama Ejecutiva.

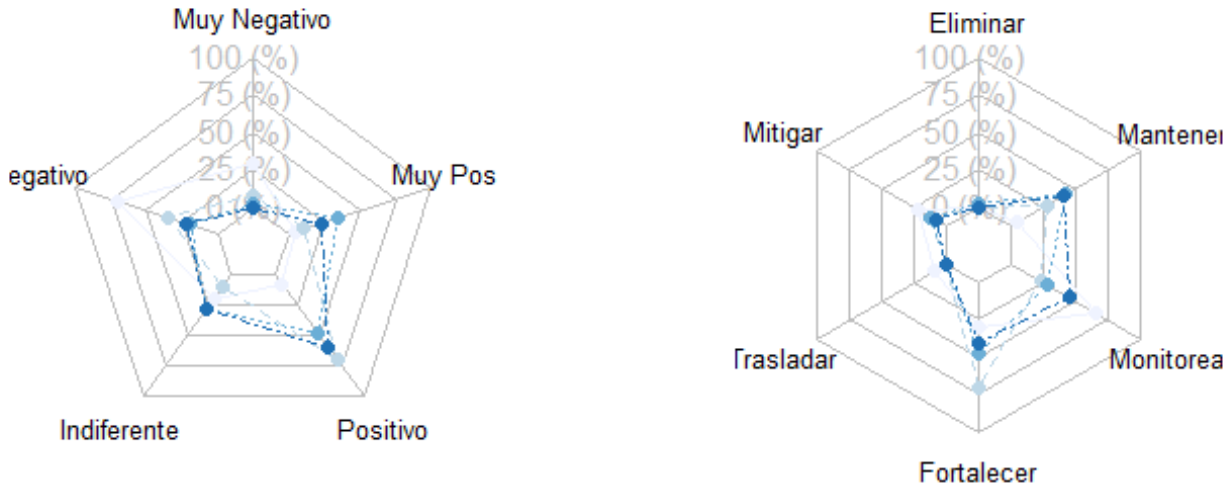
Gráfico 9: Otros aspectos políticos externos de importancia para la PGN

3.2.2. Aspectos Económicos

Frente a los aspectos económicos, los líderes y gestores de proceso de la entidad identificaron que éstos tienen un impacto principalmente positivo para la entidad. Además, las acciones recomendadas a tomar por parte de ellos se concentran principalmente en fortalecer, monitorear o mantener la relación de la entidad frente a la situación económica nacional, el aumento de la demanda del servicio, las motivaciones de los ciudadanos y los factores específicos a los entes de control (Gráfico 10).

[5] **Los gráficos de nube de palabras son frecuentemente empleados para el análisis de variables categóricas o de texto. Estos gráficos permiten el análisis de palabras o frases a través de la frecuencia en la que aparecen o se aluden a ellas en las respuestas de las personas consultadas. Por ejemplo, las palabras que cuentan con mayor tamaño y un color más oscuro representan las palabras más frecuentes dentro de las respuestas de los consultados, mientras que las palabras de menor tamaño y de color más claro representan las menos frecuentes dentro de las respuestas.**

Gráfico 10: Impacto y Acciones frente a aspectos económicos en la PGN



Al indagar por otros factores económicos a tener en cuenta, los líderes y gestores de proceso de la PGN concentraron fuertemente su atención en la economía internacional. Lo anterior se debe principalmente a la volatilidad que se vive actualmente debido a los efectos negativos de la pandemia del COVID 19 alrededor de todo el planeta (Gráfico 11). No obstante, también destacaron otros factores económicos importantes como el bajo presupuesto, la corrupción, la presión de los gremios económicos, el clientelismo y el estado de emergencia decretado recientemente por la Presidencia de la República frente al COVID 19 en el país.

Gráfico 11: Otros aspectos económicos externos de importancia para la PGN

3.2.3. Aspectos Sociales

En cuanto a los aspectos sociales, el impacto identificado por los líderes y gestores de la entidad es mayoritariamente positivo. Más del 75% de los impactos identificados fueron de carácter positivo para cada uno de los aspectos sociales, indicando que los cambios sociales representan grandes oportunidades para la entidad (Gráfico 12). Por su parte, la estrategia predilecta identificada por los

líderes y gestores de la entidad es la de fortalecer las relaciones entre estos factores y la entidad, lo cuál indica que existe un margen importante de mejora en la PGN frente a estos aspectos.

Por otra parte, como se puede apreciar en el Gráfico 13, la inclusión de minorías sociales y mejorar la capacidad de reacción de la PGN fueron los dos aspectos sociales principales que líderes y gestores de la entidad enmarcaron como importantes a incluir dentro del contexto externo de la entidad. También se hizo mención a la equidad de género, la educación, el conflicto armado y la presencia en zonas alejadas como factores sociales importantes a incluir, aunque en menor medida a los anteriormente mencionados.

Gráfico 12: Impacto y Acciones frente a aspectos sociales en la PGN

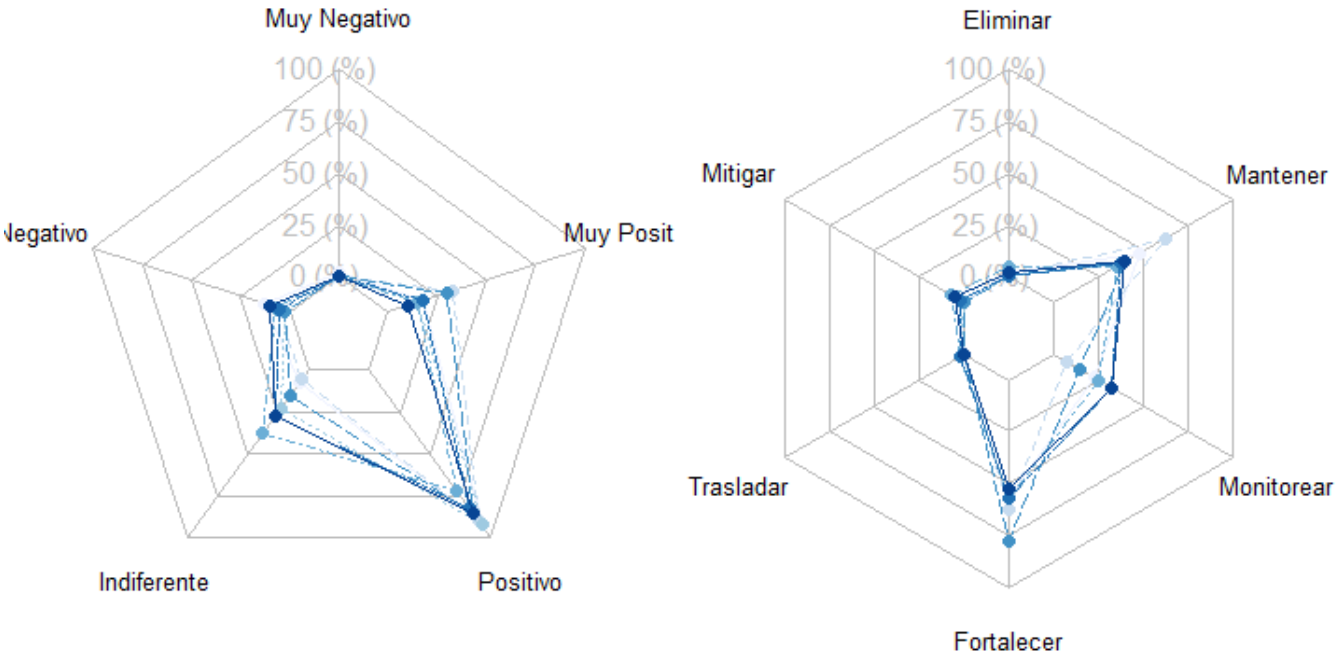
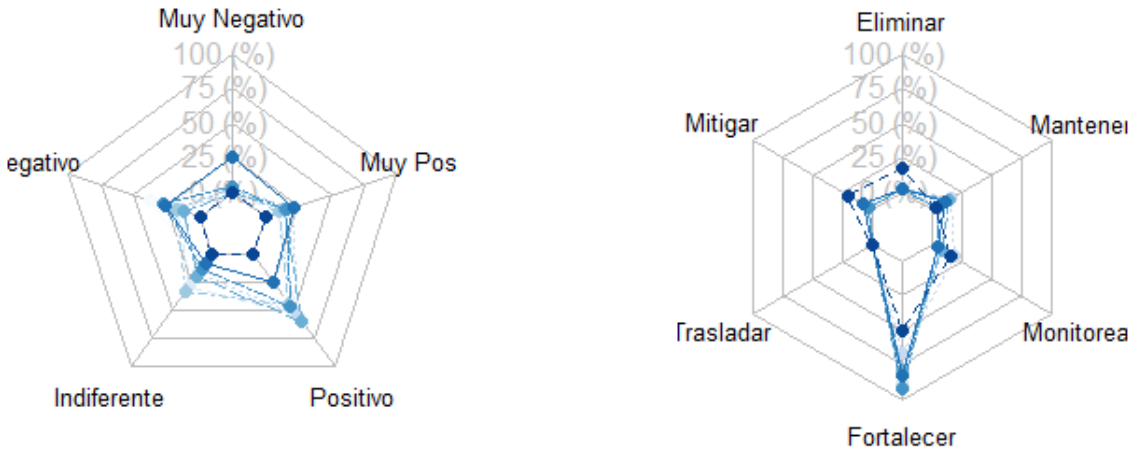


Gráfico 13: Otros aspectos sociales externos de importancia para la PGN

3.2.4. Aspectos Tecnológicos

Otra característica a evaluar en el análisis de contexto externo son los aspectos tecnológicos. Frente a estos, los líderes y gestores de la entidad también han encontrado un impacto general positivo en la Procuraduría General de la Nación (Gráfico 14). Esto puede explicarse gracias a que la consulta a líderes y gestores se dio en el marco de las actividades de trabajo en casa en respuesta a la pandemia del COVID 19. No obstante, también se identifica la necesidad de fortalecer aún más estos aspectos en la entidad pues aún existen oportunidades considerables de mejora frente a ellos.

Gráfico 14: Impacto y Acciones frente a aspectos tecnológicos en la PGN



Además de lo anterior, los líderes y gestores de la entidad reconocieron la oportunidad de mejora frente a la integridad de la información como una necesidad imperante en la entidad. Frente a ésta última se refieren a la seguridad, manejo y acceso de la información de la Procuraduría General de la Nación frente a sus procesos misionales (Gráfico 15). También, y especialmente por el marco de actividades frente al COVID 19, se destacó la importancia de ahondar esfuerzos y fortalecer las estrategias frente al trabajo en casa y la falta de recursos tecnológicos para garantizarlo adecuadamente, lo que representa quizás uno de los mayores retos para la entidad en el mediano plazo.

Gráfico 15: Otros aspectos tecnológicos externos de importancia para la PGN

3.2.5. Aspectos Ecológicos y Ambientales

Al igual que se observó en los aspectos anteriores del análisis PESTEL, los líderes y gestores de la entidad detectaron impactos positivos de los aspectos ecológicos y ambientales identificados sobre la Procuraduría General de la Nación. A su vez, la estrategia más frecuentemente recomendada por los líderes y gestores de la entidad es la de fortalecer estos aspectos; a excepción de los factores de riesgo biológico y consumo de recursos, en donde las recomendaciones principales fueron mitigar y monitorear, respectivamente (Gráfico 16).

Al indagar por factores adicionales frente a este tema, una vez más los líderes y gestores de la PGN resaltaron la necesidad de fomentar y/o fortalecer políticas e iniciativas acerca del consumo de recursos, especialmente al consumo de papel en toda la entidad (Gráfico 17). Además, también se resaltó la importancia del manejo de recursos y la responsabilidad ambiental para la entidad, siendo acorde con lo observado anteriormente.

Gráfico 16: Impacto y Acciones frente a aspectos ecológicos y ambientales en la PGN

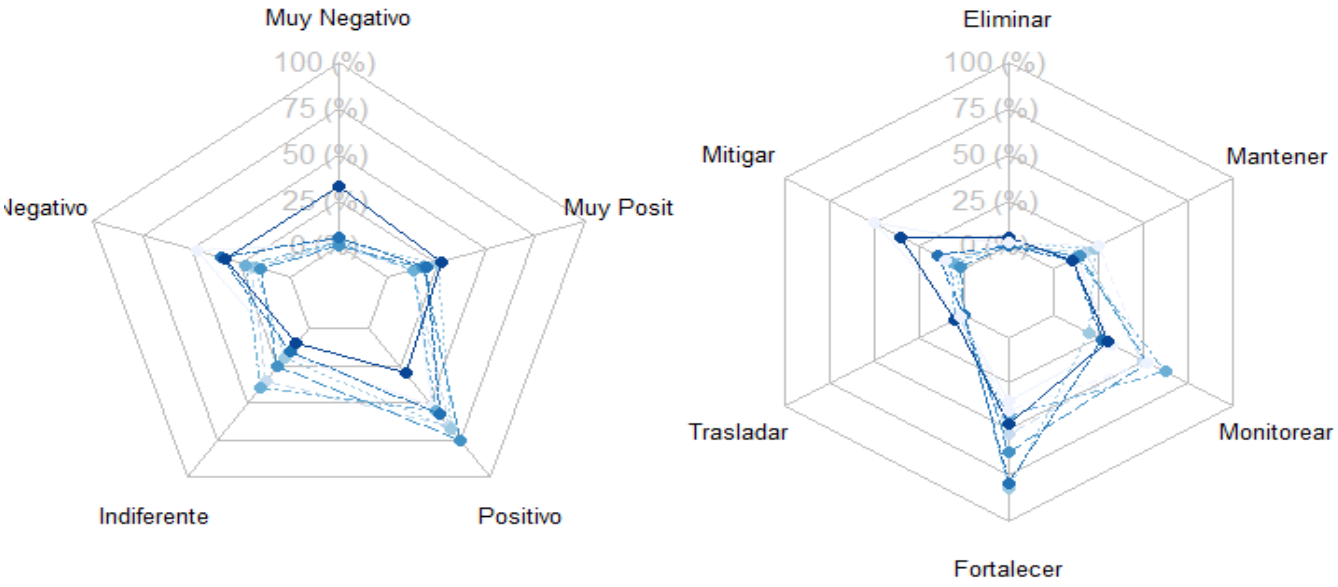
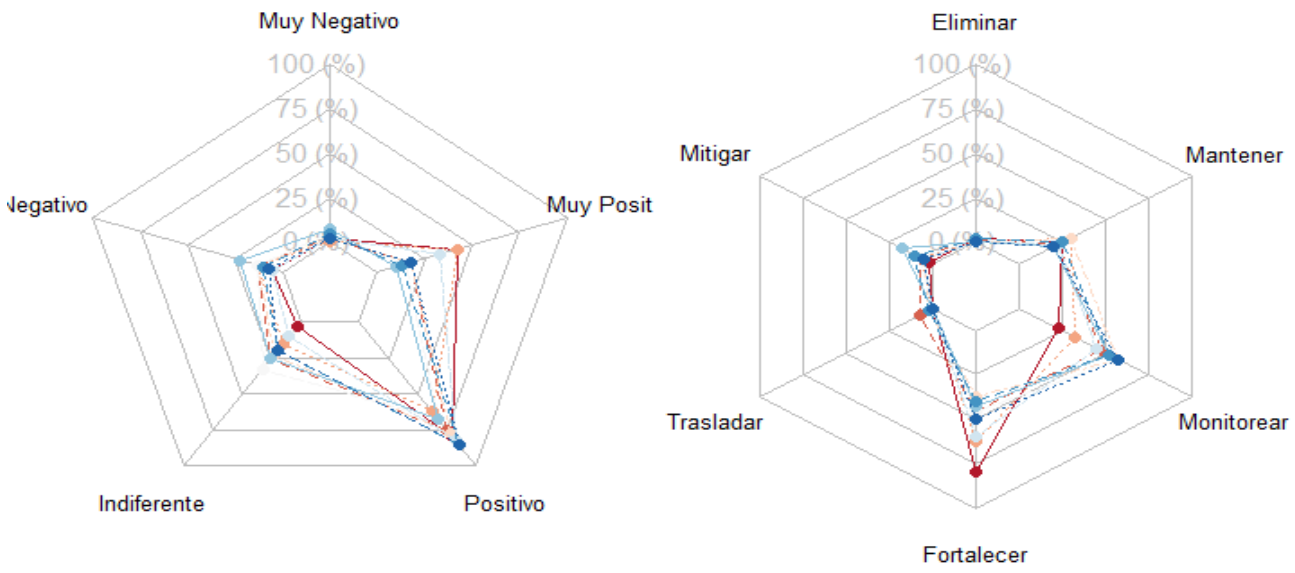


Gráfico 17: Otros aspectos ecológicos y ambientales externos de importancia para la PGN

3.2.6. Aspectos Legales

Finalmente, el último aspecto por estudiar dentro del análisis PESTEL es el legal. Frente a éste, y al igual que los casos anteriores, los líderes y gestores de la Procuraduría General de la Nación relacionaron un impacto positivo frente a estos aspectos; e incluso se asoció un impacto muy positivo a factores como la Jurisdicción Especial para la Paz y la legislación futura (Gráfico 18). Por su parte, la mayoría de las acciones recomendadas a tomar se concentran en actividades de monitoreo, a excepción del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC) en donde la acción recomendada es fortalecer su implementación en los procesos de la entidad.

Gráfico 18: Impacto y Acciones frente a aspectos legales en la PGN



Dentro de los factores adicionales a considerar dentro de los aspectos legales, los líderes y gestores destacaron la importancia de tener en cuentas las dinámicas de la legislación internacional, seguido de los cambios legislativos y las sentencias judiciales producidas por la Rama Judicial (Gráfico 19). En menor medida, también se resaltó la importancia de factores como la inclusión de los derechos de los niños y mujeres y los regímenes especiales dentro de este contexto.

Gráfico 19: Otros aspectos legales externos de importancia para la PGN

En conclusión, el análisis PESTEL realizado en la Procuraduría General de la Nación indica que los factores externos tienen generalmente un impacto positivo sobre la entidad, representando oportunidades importantes de mejoras para los procesos y materialización de objetivos de la entidad. En cuanto a las acciones a tomar para materializar dichas oportunidades, la mayoría coincide en la necesidad de monitorear y mantener las acciones ya establecidas en la PGN, aunque es imperante fortalecer todo lo relativo a los aspectos tecnológicos en la entidad.

Tabla 5: Resumen Análisis PESTEL para Contexto Externo de la PGN

ANÁLISIS PESTEL PGN							
		IMPACTO					
PERFIL PEST	FACTORES	MUY NEGATIVO	NEGATIVO	INDIFERENTE	POSITIVO	MUY POSITIVO	ACCIONES *(eliminar, mitigar, trasladar, fortalecer, monitorear, mantener, etc)*
POLÍTICOS	Relaciones con el legislativo				X		Fortalecer
	Cambios de periodo de Gestión				X		Fortalecer
	Grupos D.H				X		Fortalecer
	Lideres de un sector se unen para demandar cambios				X		Fortalecer
	compromisos con organizacionales (OCDE Y otros)				X		Fortalecer
	Financiamiento e inicitaivas				X		Fortalecer
	Procesos Electorales				X		Monitorear
	Plan Nacional de Desarrollo				X		Monitorear
	Politicas gubernamentales				X		Monitorear
	Cambios en intereses de Organismos Internacionales frente a nuevos escenarios				X		Monitorear
ECONÓMICOS	Situación Económica Nacional		X				Monitorear
	Aumento demanda de servicio				X		Fortalecer
	Aspectos especificos entes de control				X		Fortalecer
	Motivadores de ciudadanos				X		Monitorear
SOCIAL	Percepción ante medios de comunicación				X		Fortalecer
	Imagen de la PGN				X		Fortalecer
	Acceso y tendencia a solicitar servicio				X		Fortalecer
	Factores étnicos religiosos				X		Fortalecer
	Mecanismos de participación ciudadana				X		Fortalecer
	Opinión y actividad de los grupos de valor				X		Fortalecer
	Demografia				X		Fortalecer
TECNOLÓGICOS	Acceso a tecnologias				X		Fortalecer
	Madurez de la tecnologia				X		Fortalecer
	Información y comunicación				X		Fortalecer
	Potencial de innovación				X		Fortalecer
	Tecnicas TIC en la prestación de servicios				X		Fortalecer
	Tecnologia nueva				X		Fortalecer
	Capacidad para proteger la información	X					Fortalecer
ECOLÓGICOS	Consumo de recursos				X		Fortalecer
	Asuntos ecológicos				X		Fortalecer
	Responsabilidad social				X		Fortalecer
	Asuntos climáticos				X		Monitorear
	Politicas y regulación ambiental				X		Fortalecer
	Disposición de residuos				X		Fortalecer
	Riesgo Biológico (Pandemia, Contaminación, etc)	X					Fortalecer
LEGALES	Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC)				X		Fortalecer
	Plan Nacional de Desarrollo				X		Monitorear
	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)				X		Fortalecer
	Legislación actual				X		Monitorear
	Legislación futura				X		Monitorear
	Legislación sobre los derechos humanos				X		Fortalecer
	Cambios de leyes que afecten factores sociales				X		Monitorear
	sectores protegidos o regulados				X		Monitorear
	Normatividad especifica de la Función pública				X		Monitorear

3.3. Análisis de Contexto Interno

Ya identificadas las partes interesadas de la entidad y los factores externos que tienen una injerencia en la Procuraduría General de la Nación y sus objetivos, es momento de analizar los aspectos internos que pueden influir positiva o negativamente en el alcance de los objetivos de la entidad. Para ello, y siguiendo una vez más lo dictado por la Guía para la Administración del Riesgo de la entidad, se recurrirá al análisis DOFA, el cual debe su nombre a la sigla D: Debilidades, O: Oportunidades, F: Fortalezas y A: Amenazas. En palabras más extensas:

- **Debilidades:** Deficiencias propias del proceso o la entidad que impiden que alcance los objetivos deseados. Al tratarse de factores internos son controlables y pueden ser reducidos y modificados para reducir su impacto.

- **Oportunidades:** Acontecimientos externos al proceso que pueden favorecer el cumplimiento de sus objetivos. Se trata de factores externos que pueden ser potenciados para obtener beneficios.

- **Fortalezas:** Capacidad del proceso para lograr sus objetivos. Pueden ser tangibles o intangibles y contribuyen al cumplimiento de la misión institucional.

- **Amenazas:** Circunstancias externas que entorpecen o ponen en peligro el cumplimiento del objetivo del Proceso e institucional.

El análisis DOFA consiste en la construcción de una matriz de cuatro cuadrantes (tal como lo muestra la Tabla 6) con la información otorgada por los líderes y gestores de proceso de la entidad sobre algunas variables o criterios establecidos anteriormente. Estas variables se dividen en dos grupos: internas y externas. Las variables o criterios internos establecidos para el análisis DOFA de la entidad son:

- **Planificación:** Se refiere a la programación de acciones y actividades por parte de la entidad para la materialización de sus metas y objetivos. En este grupo se evalúa la articulación de los planes operativos anuales con el Plan Estratégico Institucional, la estructuración por proyecto de los presupuestos de inversión, la definición del plan de adquisiciones, entre otros.
- **Organización:** Analiza la estructura organizativa de la organización y su capacidad para permitir el cumplimiento de sus objetivos. Frente a esto se estudia la existencia de funciones y responsabilidades, la claridad de dichas funciones y responsabilidades para los funcionarios, etc.
- **Dirección:** Consiste en estudiar la capacidad de la organización al momento de tomar decisiones y definir acciones para dar respuesta a las distintas situaciones que enfrenta cotidianamente. Son ejemplos de esto la delegación de autoridad por competencias, la existencia de políticas de operación fácilmente comprensibles, entre otros.
- **Control:** Estudia la capacidad de la organización en el establecimiento de controles frente a los posibles riesgos que puedan materializarse dentro de sus procesos.
- **Riesgos financieros:** Analiza la exposición de la organización frente a riesgos financieros tales como el desfinanciamiento de proyectos o programas, insuficiencia del flujo de caja, inoportunidad en el pago de obligaciones, etc.

- **Riesgos de Seguridad Digital:** Se refiere a los riesgos existentes frente a la información y activos digitales de la organización.
- **Riesgos de Corrupción:** Estudia la exposición de la organización frente a la materialización de riesgos de corrupción. Aquí se evalúan características como la definición e implementación del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, la existencia de Código de Integridad y la instauración de controles frente a este tipo de riesgos.

Tabla 6: Características de la Matríz DOFA

	INTERNOS		
		Lista de fortalezas **F1.** **…** **Fn**	Lista de Debilidades **D1.** **…** **Dn**
EXTERNOS	Lista de Oportunidades **O1.** **…** **On**	FO - De éxito (Max-Max): **Cómo usar nuestras fortalezas, para aprovechar nuestras Oportunidades.** **FO1** **…** **FOn**	DO - De adaptación (Min – Max) **Cómo aprovechar las oportunidades para corregir nuestras debilidades.** **DO1** **…** **DOn**
	Lista de Amenazas **A1.** **A2.** **…** **An**	FA - De reacción: (Max-Min): **cómo usar nuestras fortalezas para mitigar las amenazas** **FA1** **…** **FAn**	DA- De adaptación (Min – Max) **cómo podemos mantenernos en pie aun con las amenazas a las que nos enfrentamos.** **FA1** **…** **FAn**

Por otra parte, las variables o criterios externos establecidos para el análisis DOFA de la entidad son:

- **Económicos:** Se evalúan aspectos como la financiación de los proyectos, existencia de cooperación internacional, etc.
- **Políticos:** En este grupo se evalúan aspectos como los cambios de administración de la organización, mecanismos de concertación con la comunidad, participación ciudadana, control político, entre otros.
- **Socioambientales:** Se estudian principalmente características relativas con las políticas frente al medio ambiente tales como la Política de Cero Papel.
- ***Legales:*** Analiza principalmente los impactos de la entrada en vigencia del Nuevo Código Disciplinario.

Una vez recolectada la información suministrada por líderes y gestores de proceso, se identifican los posibles factores más comunes para la entidad, por cada uno de los criterios anteriores con el objetivo

de focalizar los esfuerzos para mitigar riesgos transversales para los procesos o potencializar oportunidades comunes. Lo anterior indica que los factores acá establecidos, serán susceptibles de cambio cada vez que se realice el análisis de contexto Interno, pues esto permite tener una comprensión más amplia de la entidad al determinar su estado interno, la capacidad de los procesos y el cumplimiento de los objetivos de la entidad para responder estratégica y oportunamente a dichos cambios que pueden ser fuente de posibles riesgos u oportunidades de mejora.

Dejando en claro la manera de realizar el análisis de contexto interno; a continuación, se presenta los resultados obtenidos para este análisis:

3.3.1. Identificaciones de Fortalezas y Debilidades

La Tabla 7 resume las fortalezas y debilidades identificadas por los líderes y gestores en el análisis DOFA. En total se identificaron 16 fortalezas y 19 debilidades para todos los factores internos de la entidad. En cuanto a los riesgos financieros, los líderes y gestores que participaron en el proceso afirmaron que no contaban con la realización de presupuesto, manejo de recursos o proyección financiera dentro de sus funciones. En otras palabras, los líderes y gestores de procesos consultados para este análisis no otorgaron información relevante frente al tema dado que dichos riesgos no les aplicaba.

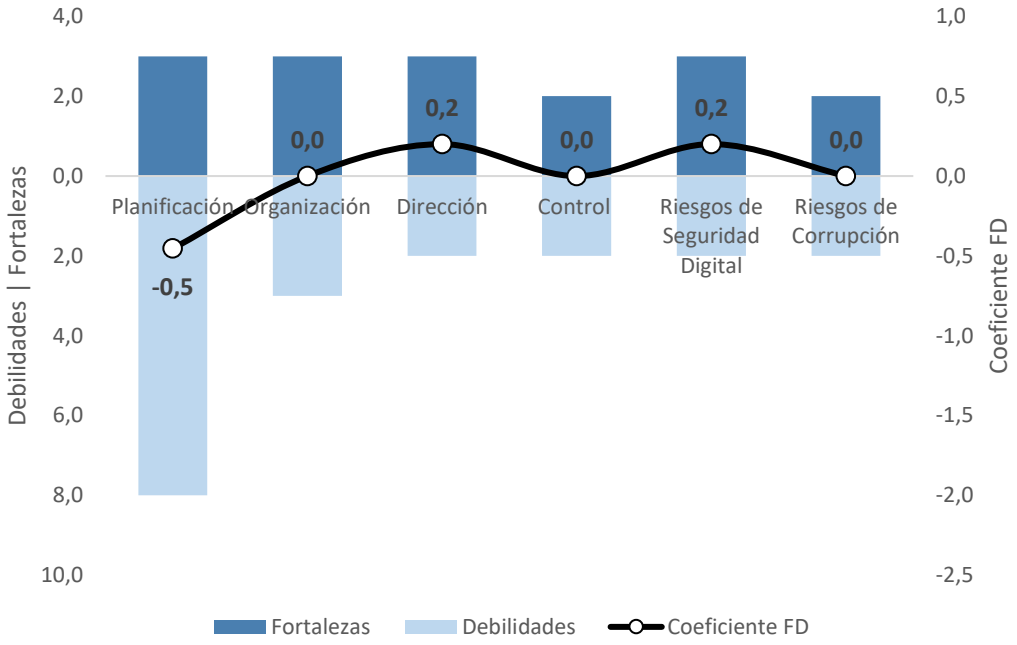
Tabla 7: Fortalezas y Debilidades de factores internos de la PGN

Factor	Fortalezas	Debilidades
Interno - Planificación	• En general, los procesos de la entidad cuentan con un Plan Operativo Anual (POA) articulado con el Plan Estratégico Institucional (PEI). • Los POA de los procesos de la entidad cuentan con metas y objetivos estratégicos claros. • En los procesos que cuentan con esta figura, se cuenta con controles eficaces frente al cumplimiento contractual de las actividades de los contratistas por prestación de servicios.	• Frecuentemente, los POA no se ajustan a necesidades del proceso. • Las metas y objetivos del POA en ocasiones son difíciles de alcanzar, aumentando cargas laborales y haciendo necesario un aumento en el personal para su cumplimiento. • Dificultad de adaptación del POA frente a contingencias o situaciones coyunturales. • Dependencia de factores externos (información, rendición de cuentas, etc.) para el cumplimiento de metas. • No se cuenta con un Presupuesto de Inversión estructurado por proyectos en todos los procesos de la entidad. • No se cuenta con un Plan de Adquisiciones en todos los procesos de la entidad • No se cuenta con un Plan de Comunicaciones en los procesos de la entidad. Esto debido en gran medida a la existencia de este instrumento en los líderes y gestores de proceso de la entidad. • Dificultad de adaptación del POA frente a contingencias o situaciones coyunturales.
Interno - Organización	• Existe una estructura organizacional dentro de la entidad que permite el adecuado flujo de procesos dentro de la misma. • Existe una unidad de mando que facilita la toma de decisiones de la entidad. • Las responsabilidades y funciones de la entidad están definidas y alineadas con los procedimientos.	• Falta de comunicación e interacción entre los procesos de la entidad. • La estructura organizacional y flujo de procesos se modifican de acuerdo al Procurador a cargo de la entidad, ocasionando reprocesos en los funcionarios de la entidad. • Es necesaria una actualización al manual de funciones de responsabilidades de la entidad, teniendo en cuenta un estudio de cargas laborales.

Interno - Dirección	• La dirección de los procesos de la entidad posibilita la toma de decisiones. • Las políticas de operación son claras para los procesos de la entidad. • El seguimiento a la ejecución se realiza acorde a lo planeado.	• La concentración de la toma de decisiones en un único funcionario puede ralentizar los procesos. • La frecuencia o periodicidad del seguimiento es inadecuada para la toma de decisiones de manera oportuna y eficiente.
Interno - Control	• Los controles están claramente definidos dentro de los procedimientos de la entidad. • El análisis de causas en la toma de acciones correctivas se realiza de manera frecuente en los procesos de la entidad.	• Se cuenta con poco tiempo e información desde la implementación de los controles. Por ende, es posible que se requiera en un futuro un replanteamiento o mejoramiento de los mismos. • Los controles y acciones correctivas se materializan con poca o ninguna frecuencia. No existe seguimiento constante a ambos elementos.
Interno - Riesgos de Seguridad Digital	• Se cuenta con equipos y aplicativos que soportan el proceso permiten la eficacia y eficiencia de los procesos • Existe una identificación de los Activos de Información en los procesos de la entidad. • Existen controles establecidos para garantizar el acceso únicamente a personal autorizado de información confidencial.	• Es imperante la actualización de equipos y aplicativos para mejorar el uso de recursos como tiempo y capacidad de almacenamiento de información. • No existe claridad sobre la existencia de un sistema efectivo de control de proyectos tecnológicos
Interno - Riesgos de Corrupción	• La entidad cuenta con un Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC) y Código de Integridad definidos. • Existen controles establecidos para Identificar las situaciones que pueden conllevar a riesgos de corrupción	• Muchos funcionarios y/o procesos de la entidad no conocen de la existencia del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC) y del Código de Integridad. • El seguimiento a los controles de los riesgos de corrupción es limitado y/o inexistente.

Una forma interesante de reconocer los criterios en donde más esfuerzos se deben llevar a cabo para su mejoramiento es a través de un simple análisis cuantitativo del número de fortalezas y debilidades por cada uno de los criterios del análisis DOFA. Lo anterior se puede apreciar en el Gráfico 20. En él se puede observar que el número de debilidades detectadas para el criterio de planificación son ampliamente mayores al número de fortalezas identificadas; mientras que, en contraste, aparentemente no existe grandes diferencias en el número de fortalezas y debilidades para los demás criterios. Lo anterior nos indica que un buen número de amenazas y riesgos pueden llegarse a materializar de manera más probable por medio de las deficiencias en la planeación de la entidad, mientras que los demás aspectos pueden representar oportunidades de mejora dado a su baja presencia de debilidades en relación con sus fortalezas.

Gráfico 20: Fortalezas y Debilidades para factores internos de la PGN



Lo anterior también se puede observar de manera más clara gracias al coeficiente de fortalezas/debilidades (coeficiente FD[6]). Como se puede ver también en el Gráfico 20, el coeficiente FD

[6] **El coeficiente FD es el cociente entre la diferencia entre fortalezas y debilidades sobre el total de las mismas. Matemáticamente:**

$$Coeficiente\ FD = \frac{Fortalezas - Debilidades}{Fortalezas + Debilidades}$$

sólo toma el valor de -0.5 para el criterio de planificación, indicando que el número de debilidades duplica el número de fortalezas para este criterio (o, de manera inversa, que el número de fortalezas es sólo la mitad del número de debilidades en relación con el total de ambos). Por su parte, el valor del coeficiente FD para los criterios de dirección y riesgos de seguridad digital es igual a 0.2, indicando que el número de fortalezas es superior en un 20% al número de debilidades en comparación con el total entre ambos. Finalmente, para los criterios de organización y control, el coeficiente FD es igual a cero (0), lo que indica que el número de debilidades y fortalezas son perfectamente iguales para ambos casos.

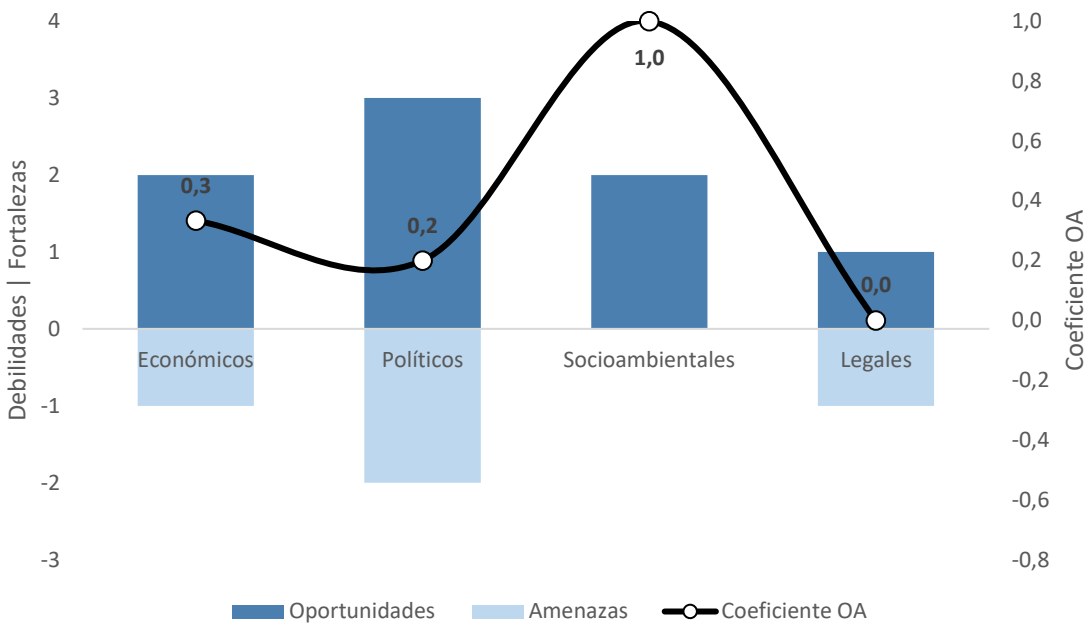
Todo lo anterior indica que la PGN cuenta con falencias al momento de planificar adecuadamente sus tareas y actividades para cumplir con las metas y objetivos propuestos por si misma, lo que puede representar la materialización de riesgos y amenazas para la entidad. Por otra parte, los demás criterios internos cuentan con un número de fortalezas mayor a las debilidades, lo que puede representar un escenario de oportunidades interesante para la entidad para el mejoramiento de sus procesos y el cumplimiento de objetivos.

3.3.2. Identificaciones de Oportunidades y Amenazas

La Tabla 8 muestra las oportunidades y amenazas identificadas en el análisis DOFA para los criterios externos de la entidad. En ella se observa que el número de oportunidades identificadas por los líderes y gestores de la entidad (8, en total) es superior al número de amenazas identificadas por los mismos (4, en total). Lo anterior coincide con lo visto dentro del Análisis de Contexto Interno, descrito en la sección anterior, donde se evidenció las grandes potencialidades detectadas por los líderes y gestores de la entidad frente a los factores externos a la PGN que pueden impactar positivamente en el cumplimiento de los objetivos de la misma.

Este coeficiente toma valores entre uno (1) y menos uno (-1). Cuando el número de fortalezas es mayor al número de debilidades, el coeficiente tomará valores entre cero (0) y uno (1). En contraste, el coeficiente tomará valores negativos (entre 0 y -1) si el número de debilidades es mayor al número de fortalezas. El coeficiente FD será igual a cero sí y sólo sí el número de fortalezas y debilidades son exactamente iguales.

Gráfico 21: Oportunidades y Amenazas para los factores externos de la PGN



Lo anterior también se puede ver gráficamente a través del Gráfico 21. Para todos los factores externos, el número de oportunidades detectadas es superior a su respectivo número de amenazas. Incluso, para el caso del factor socioambiental, no se encontró ninguna amenaza identificada. Todo esto se puede ratificar observando el coeficiente OA[7], el cuál toma valores positivos para todos los criterios externos identificados en el análisis DOFA, lo que indica que el número de oportunidades es mayor en todos los casos frente a las amenazas detectadas por líderes y gestores de proceso de la entidad.

[7] El coeficiente OA se calculó de la misma manera que el coeficiente FD, el cual se presentó en la subsección anterior. Para hacer equivalente la formula, se usó el número de oportunidades en el lugar de las fortalezas; mientras que el número de amenazas se usó en el lugar de las debilidades. Por ende, la formula sería igual a:

$$Coeficiente\ OA = \frac{Oportunidades - Amenazas}{Oportunidades + Amenazas}$$

Tabla 8: Oportunidades y Amenazas de factores externos de la PGN

Factor	Oportunidades	Amenazas
Externo - Económico	• Algunos procesos de la entidad han buscado y conseguido fuentes de financiación externas para respaldar sus proyectos • Los procesos de la entidad cuentan con mecanismos de cooperación internacional.	• Existe el riesgo de perder los mecanismos de apoyo ya establecidos o perder credibilidad frente a ellos.
Externo - Políticos	• La entidad cuenta con mecanismos de concertación eficientes frente a la comunidad y sus grupos de valor. • Existen mecanismos de participación que permiten acerca a la entidad con la ciudadanía. • Las comunidades ejercen sus derechos de control político a través de los mecanismos dispuestos por la entidad.	• Los cambios de administración no son planificados y entorpecen la planificación de la entidad. • La alta demanda de servicios y la malinterpretación de las normas por parte de los usuarios puede afectar negativamente la gestión de la entidad.
Externo - Socioambientales	• Se cuenta con mediciones de impacto y logros socioambientales en los proyectos, planes y programas de la entidad. No obstante, su desarrollo es aún incipiente. • La entidad cuenta con Política de Cero Papel. No obstante, es menester actualizarla y gestionarla a lo largo de toda la entidad.	
Externo - Legales	• La entrada en vigencia del Nuevo Código Disciplinario puede fortalecer el cumplimiento de los objetivos misionales de la entidad.	• La medida del Nuevo Código Disciplinario es aún muy reciente y aún se desconocen los detalles y por menores que conlleva para la entidad su entrada en vigencia.

En conclusión, los aspectos externos representan, en general, un conjunto importante de oportunidades para la entidad que pueden favorecer el cumplimiento de los objetivos. Esto coincide con lo ya evidenciado en el Análisis de Contexto Externo descrito anteriormente en este documento.

3.3.3. Análisis DOFA: factores de éxitos, reacción y de adaptación

Una vez realizada la identificación de fortalezas y debilidades correspondientes a los criterios internos y de oportunidades y amenazas frente a los criterios externos, es momento de realizar el análisis DOFA de acuerdo a lo expuesto anteriormente. La Tabla 9 contiene las estrategias de éxito, reacción y de

adaptación derivadas de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas detectadas para la entidad.

Tabla 9: Estrategias análisis DOFA para el contexto interno de la PGN

	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	**Estrategias FO o de Éxito:** * Identificar espacios de articulación y cooperación con otras entidades del sector, organos de control, organismos internacionales para la implementación de estrategias. * Potenciar las relaciones mutuamente beneficiosas con grupos de valor o partes interesadas para el fortalecimiento de los mecanismos existentes de planificación, dirección y control que han mostrado resultados positivos para la entidad y mejorar los que aún no han otorgado los resultados esperados. * Promover la adopción de políticas, planes o acciones que faciliten la implementación de las iniciativas ambientales y ecológicas que ha venido adelantando recientemente la entidad.	**Estrategias DO o de Adaptación:** * Reevaluar los procecidimientos de dirección y toma de decisiones dentro de los procesos de la entidad con el fin de agilizar la cadena de servicios y fortalecer el enforque por procesos de la PGN. * Identificar la manera en como los recursos de la información puede potenciar los planes, programas o proyectos de la entidad, la gestión interna de los procesos y la prestación de trámites y servicios a los ciudadanos. * Fortalecer la comunicación permanente para el cumplimiento de los Planes Operativos Anuales (POA) y la gestión presupuestal de la entidad que permita la conciliación de la información disponible de las bases de datos y los objetivos y metas de los POA de los procesos de la PGN.
Amenazas	**Estrategias FA o de Reacción:** * Afianzar la implementación y socialización del Nuevo Código Disciplinario para fortalecer los controles sobre los riesgos de corrupción y reducir su probabilidad de ocurrencia * Fortalecer el monitoreo y seguimiento de los controles implementados por los procesos de la entidad para mitigar la materialización de riesgos o su probabilidad de ocurrencia.	**Estrategias DA o de Adaptación:** * Fortalecer la planificación de metas y objetivos de la entidad a través del POA, articuladas con el PEI, permitirá disminuir los impactos negativos o reprocesos que puedan acarrear los cambios de administración de la entidad. * Se hace necesario implementar mecanismos específicos orientados a promover la participación de todos los funcionarios de la entidad a conocer las iniciativas del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadanos, siguiendo la Resolución 555 de 2019 a través de sus líneas de defensa.

Las estrategias de éxito o FO (Cuadrante IV de la Matriz DOFA: casilla de arriba y a la izquierda) consisten en aquellas acciones que permiten el aprovechamiento de las fortalezas de la organización para materializar las oportunidades externas identificadas. En este grupo se destacan la interacción existente entre la PGN y organismos internacionales. Esta interacción ha permitido el financiamiento de proyectos, pero que puede ser aprovechada de manera más amplia si se permite el intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas para el mejoramiento de los procesos y procedimientos de la entidad.

También se destaca la necesidad de crear iniciativas y medidas que permitan llevar a cabo las políticas ya existentes en la PGN frente al consumo racional de recursos (como papel, entre otros) o manejo de residuos de la entidad, que permitan aprovechar el interés de la entidad por instaurar una responsabilidad ambiental institucional y concientizar a sus grupos de valor sobre la importancia del cuidado del medio ambiente y reducción de la huella ambiental.

Por otra parte, las estrategias de adaptación (Cuadrante I y II de la Matriz DOFA: columna derecha) representan las iniciativas o acciones que permitirían el mejoramiento de las deficiencias internas de la entidad. Entre ellas sobresalen la necesidad de agilizar el proceso de toma de decisiones de la entidad, el potenciamiento de los recursos de la información y el fortalecimiento de la participación de los funcionarios de la entidad en conocer medidas como el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano o el Código de Integridad.

Finalmente, las estrategias FA o de reacción (Cuadrante III de la Matriz DOFA: casilla abajo a la izquierda) son aquellas que permiten aprovechar las fortalezas de la organización para responder ante las posibles amenazas a las que se enfrenta. En este grupo se destacan estrategias como afianzar la implementación del Nuevo Código Disciplinario, el cuál se encuentra en etapas muy tempranas, y el fortalecimiento de los procesos de monitoreo y seguimiento de los controles a los riesgos de corrupción identificados en la entidad, esto último ya se viene adelantando con la implementación de la Política de Gestión del Riesgo de la Procuraduría General de la Nación.

4. Clasificación de Activos de Información

Garantizar la seguridad de la información en la PGN, mediante la definición, implementación, seguimiento y mejoramiento de elementos que permitieran proteger la información frente a la posible materialización de riesgos que afecten su disponibilidad, confiabilidad e integridad fué un reto para la entidad, por lo cual para avanzar en materia de transparencia y acceso a la información, era urgente analizar los requerimientos normativos y técnicos para la identificación de los activos de información y las directrices existentes en materia de seguridad de la misma.

Por lo anterior, mediante mesas de trabajo con los gestores de proceso se contemplaron aspectos, orientaciones y lineamientos existentes (herramientas, controles, procedimientos, etc.) en materia de seguridad de la información, gestión documental, gestión de calidad y control interno, en el marco de la implementación de la Ley de Transparencia y acceso a la información, como un paso para avanzar en la articulación entre los subsistemas que componen el Sistema de gestión de la calidad de la entidad y la metodología establecida por la Guía de Administración del Riesgo de la Función Pública, que como resultado quedaron plasmadas en el Procedimiento Para La Identificación Y Clasificación De Activos De Información. PRO-GD-AM-011 y la matriz Matriz De Inventario Y Clasificación De Activos De Información REG-GD-AM-005.

Esta articulación conlleva a sentar la base para la construcción de instrumentos archivísticos y de gestión de la información pública en la Procuraduría general de la nación.[8]

[8] **La Procuraduría General de la Nación mediante el cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en su componente "Mecanismos para la Transparencia y Acceso a la Información" publica la matriz de identificación y clasificación de activos de información anualmente. Para consultar este documento, puede descargarlo en el siguiente link:**
https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/200513-10-2-registro-de-activos-de-informacion.xlsx