

DIRECCIÓN DEL CONGLOMERADO

POLÍTICA DE PROPIEDAD

Gobernación de Antioquia
2025



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Tabla de Contenido

1. Introducción	6
2. Antecedentes y justificación	8
2.1 Marco Normativo - Normograma	8
2.2 El Gobierno Corporativo de las entidades de la Gobernación de Antioquia	8
2.3 Recomendaciones y prácticas internacionales y nacionales	10
3. Gobierno Corporativo y el ejercicio de propiedad en el Departamento de Antioquia: un enfoque estratégico	15
3.1 El Gobierno Corporativo para el Departamento de Antioquia en calidad de propietario, sus entidades descentralizadas y otras participaciones.	15
3.2 Ejercicio de función de tutela en el Departamento de Antioquia	18
3.3 El papel del Estado como propietario: Gobernación de Antioquia	20
3.3.1 Fallas de mercado y necesidades de intervención del Estado	21
3.3.2 Definición de entidad estratégica para el Departamento de Antioquia.	22
3.3.2.1 <i>Entidades estratégicas</i>	
3.3.2.2 <i>Entidades no estratégicas</i>	

4. Diagnóstico de la situación de la propiedad en el Departamento de Antioquia

4.1 Descripción de la situación actual (cómo están mis participaciones y en las que ejerzo función de tutela)	25
4.2 Del registro de la propiedad o participación en el Departamento de Antioquia	27
4.3 Consolidado–inventario entidades u otras participaciones	28
4.4 Identificar y administrar el riesgo desde la propiedad	32
4.5 Identificar y administrar el riesgo desde la representación (en órganos de dirección)	36

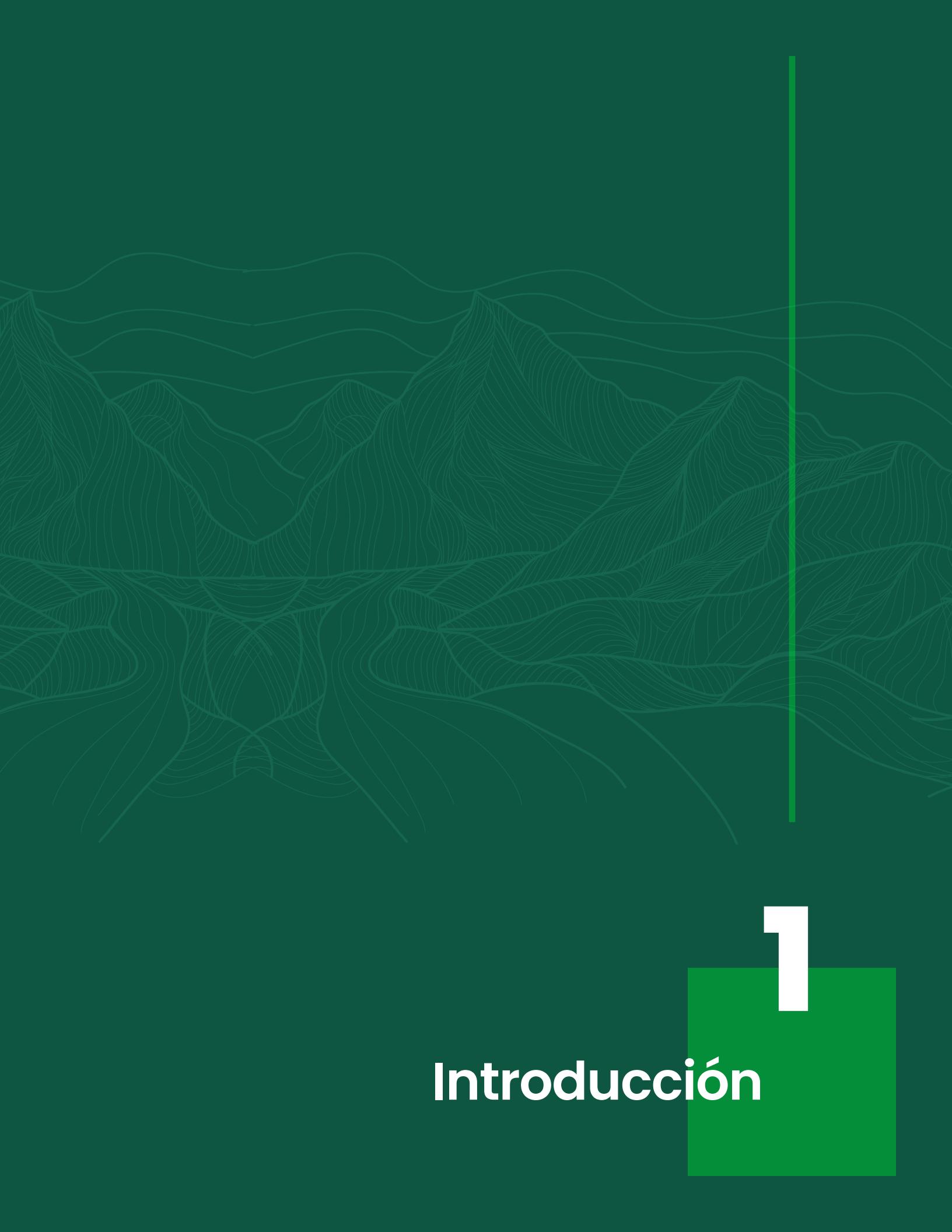
5. Definición de la Política de Propiedad en el Departamento de Antioquia

5.1 Objetivo general	41
5.2 Objetivos específicos	41
5.3 Identificación y clasificación de la propiedad en el Departamento de Antioquia.	42
5.3.1 Función de Tutela	42
5.3.2 Rentabilidad Financiera	43
5.3.3 Rentabilidad Social	45
5.3.4 Compromiso Ambiental	47
5.3.5 Clasificación Estratégica	48
5.4 Lineamientos para los órganos de dirección en cuanto a las alertas de la propiedad	52
5.5 Lineamientos de la política de propiedad para el Departamento de Antioquia.	54
5.6 Cultura a la protección de la propiedad	57

6. Seguimiento y Evaluación

7. Glosario

60
63



1

Introducción

5

La regulación de la propiedad en el Departamento de Antioquia desempeña un papel fundamental en el ejercicio de la función de tutela dentro del Conglomerado Público. No obstante, es esencial considerar que los objetivos del Departamento, en su calidad de entidad con mayoría accionaria, pueden en ocasiones entrar en conflicto con las metas de generación de valor propias de las entidades descentralizadas.

La dinámica inherente a los procesos electorales, que implica la rotación de representantes del Departamento cada cuatro años, introduce la posibilidad de modificar los criterios de administración de las entidades, este factor puede generar una desalineación con los objetivos de generación de valor a largo plazo, comprometiendo así la viabilidad y sostenibilidad de estas entidades, las cuales son parte integral del patrimonio de los antioqueños.

Por ello, establecer reglas claras para la gobernabilidad de la propiedad en el Conglomerado es un punto de partida para comprender los elementos y lineamientos del Gobierno Corporativo de la Gobernación de Antioquia, estos elementos no solo refuerzan las capacidades y competencias estratégicas de los órganos de dirección de las entidades, sino que también propician la integración de diversas instancias de gobernanza. Todo este proceso se alinea con la normativa nacional vigente y con las recomendaciones y prácticas internacionales para la expedición de políticas de propiedad por parte de entidades públicas.

En este contexto, la relevancia del Gobierno Corporativo del Departamento de Antioquia como propietario es innegable, abarcando tanto sus entidades descentralizadas como otras participaciones. Este enfoque persigue el adecuado cumplimiento de la función de tutela y la generación de confianza en las comunidades, facilitando su participación en los mercados y asegurando el control y seguimiento del direccionamiento estratégico del Departamento. Este segmento inicial concluye con una breve contextualización sobre el papel del Estado como propietario.

Posteriormente, se exploran los objetivos del ejercicio de la propiedad y la metodología para definir la calidad de entidades estratégicas para el Departamento, esto incluye una descripción de la situación actual, el registro y la consolidación del inventario de las participaciones. Asimismo, se establecen los objetivos de la política de propiedad para el ente territorial, tanto en términos de rentabilidad financiera



como social. Además, se delinean los lineamientos de la política de propiedad para el Departamento, junto con las directrices para los órganos de dirección en relación con las alertas de la propiedad.

Finalmente, este ejercicio culmina con recomendaciones para fomentar una cultura de protección de la propiedad y una propuesta para el seguimiento y evaluación de los lineamientos de gobernanza de la propiedad. De esta forma, el presente documento sienta las bases del contexto y los lineamientos de la política general de propiedad del Departamento de Antioquia; lo anterior permite inferir que la implementación de buenas prácticas en la gerencia pública conduce a una adecuada racionalidad en el manejo de los recursos, centrando la atención en los ciudadanos al procurarles un acceso adecuado a los bienes y servicios del Estado.

6





2

Antecedentes y Justificación

2.1 Marco normativo -Normograma

Como todo instrumento que sirve a la gestión y gobernanza de lo público, el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia se soporta en una serie de normas que regulan y dan lineamientos al Modelo de Gerencia Pública adoptado mediante el Decreto Departamental 3913 del 2024. Con esta compilación normativa se busca dar accesibilidad al marco normativo (normograma) que soporta el actuar como Conglomerado Público.

Este normograma contiene un conjunto de directivas presidenciales, cartas iberoamericanas, leyes, decretos, acuerdos, circulares, resoluciones, sentencias y en general actos administrativos relacionados, con el fin de identificar competencias y responsabilidades correspondientes al Modelo de Gerencia Pública adoptado. Por tal razón, anexo a este documento se encontrará el normograma que regula y soporta las actuaciones en el desarrollo del objeto misional del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

8

2.2 El Gobierno Corporativo de las entidades de la Gobernación de Antioquia

La implementación del Modelo de Gerencia Pública para el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia representa un paso significativo hacia la consolidación de la función de tutela (Ley 489 de 1998), toda vez que este modelo introduce las buenas prácticas del Gobierno Corporativo en la gestión pública territorial, fortaleciendo así su desempeño y eficacia. Estar alineados como Conglomerado permite una coordinación interinstitucional al Departamento de Antioquia que, a través de la implementación de buenas prácticas, genera capacidades para afrontar los cambios permanentes del entorno y fijar políticas de acción cuya solidez y eficiencia las hagan perdurar en el tiempo, todo ello en beneficio de los habitantes del territorio antioqueño.

Para afianzar estas buenas prácticas en la gestión y direccionamiento estratégico de lo público en el Departamento, se implementa el Gobierno Corporativo, que tal como lo establece el Artículo 48 del Decreto Departamental 3913 del 2024, se refiere al conjunto de lineamientos estratégicos encaminados tanto al fortalecimiento de los órganos de dirección y la toma de decisiones en



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

República de Colombia

los organismos del nivel central y descentralizado como a la implementación de buenas prácticas, para un adecuado control y seguimiento al cumplimiento del direccionamiento estratégico.

Estas buenas prácticas lideran la alineación e implementación en favor de la sostenibilidad del departamento trabajando desde una unidad de propósito, esto se logra manteniendo la autonomía de las entidades, lo que permite potenciar de manera coordinada los lineamientos, directrices y mecanismos para el seguimiento y control del cumplimiento del direccionamiento estratégico. Esto implica el fortalecimiento de los órganos de dirección en un adecuado relacionamiento y toma de decisiones entre el nivel central y el descentralizado.

Para llevar a cabo este ejercicio se vale de los siguientes lineamientos:

1. Del ejercicio de Control de Tutela para el efectivo direccionamiento estratégico y aseguramiento de la sostenibilidad de la propiedad en el tiempo, enmarcado en lo dispuesto en el Artículo 209 de la Constitución Política.
2. De los órganos de dirección alineados para promover y asegurar la articulación de las actuaciones y decisiones de la entidad en el marco del direccionamiento estratégico.
3. De las responsabilidades de los consejos y juntas directivas como encargados de velar por el adecuado desempeño de la entidad y su sostenibilidad en lo social, lo ambiental y lo económico.
4. Del funcionamiento de las Juntas y Consejos Directivos para ejercer la dirección de las entidades en el marco de la función de tutela departamental.
5. El Reporte público de información, a fin de divulgar de manera estandarizada y periódicamente la información financiera y no financiera de interés general del Conglomerado Público.
6. Los conflictos de interés en razón a toda situación en la que los intereses personales directos, indirectos o la oportunidad para el favorecimiento a privados, influyan de manera indebida en la adecuada toma de decisiones de la entidad.
7. La gobernanza del Modelo de Gerencia Pública para coordinar las capacidades y actuaciones de los organismos y entidades que conforman el Conglomerado en un adecuado cumplimiento de los fines del Estado.



8. La escuela de formación en Gobierno Corporativo como esquema de fortalecimiento a sus órganos de dirección y equipos que apoyan la gestión estratégica del gobierno corporativo del Conglomerado Público.

Estos lineamientos establecen mecanismos de buen Gobierno Corporativo que fortalecen las capacidades y competencias estratégicas de los órganos de dirección de las entidades, y la articulación de las diferentes instancias de Gobernanza en la ruta a la sostenibilidad de las entidades que conforman el Conglomerado Público. Sin embargo, en el camino a la sostenibilidad, el Departamento de Antioquia, en el ejercicio de su rol como propietario, debe definir e implementar una Política de Propiedad que permita dar lineamientos o directrices e instrucciones a los órganos directivos, bajo el marco de la función de tutela, con el propósito de lograr un direccionamiento estratégico efectivo y el aseguramiento de la propiedad en el tiempo en las entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

2.3 Recomendaciones y prácticas internacionales y nacionales

10

Al igual que otros gobiernos del índole nacional e internacional, la Gobernación de Antioquia ha asumido el compromiso de adoptar buenas prácticas en su estructuración del Gobierno Corporativo alineándolo a los estándares de la gestión de la Nueva Gobernanza Pública. A continuación, se presenta un breve recuento de recomendaciones y buenas prácticas que se han implementado para la gestión de lo público en el marco de la Política de Propiedad.

A nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2018) señala que la ciudadanía es la propietaria final de las empresas estatales; por tanto, corresponde al gobierno ejercer los derechos de propiedad de las entidades para salvaguardar los intereses de los ciudadanos. Para ello la OCDE ha establecido en el año 2020 las guías de las entidades con propiedad estatal:

“donde los roles de supervisión y gestión de estas empresas deben estar ubicados en los niveles más apropiados en una “cadena de mando” que se extienda desde el más alto nivel del gobierno hasta cada una de las empresas de manera individual. La estructura recomendada por las guías para las empresas de propiedad del estado se resume en cuatro niveles de



decisión que involucran a: el gobierno, la entidad de propiedad, la junta o consejo directivo y la administración de la entidad.”

Asimismo, la OCDE (2020) estableció los lineamientos para el rol del estado como propietario. El primero de ellos se refiere al desarrollo de una política de propiedad que dará cuenta de los roles y mecanismos para el ejercicio de la función de propietario. En segundo lugar, propone que el ejercicio de los derechos de propiedad debe estar centralizado en una única entidad u órgano coordinador que tenga las capacidades y competencias para llevar a cabo estas funciones. Un último lineamiento que insta a mantener la autonomía de las entidades de propiedad estatal para que alcancen los objetivos que tienen definidos. “El gobierno actúa como un propietario informado, pero a una distancia prudente de la empresa” (pág. 9).

Por su parte, el Banco de Desarrollo de América Latina – CAF (2021) respecto de la función de propiedad del Estado,

“establece que los gobiernos deben definir un marco de actuación, en forma de ley de empresas públicas o política de propiedad, que determine la función del Estado como accionista o propietario de las Entidades de Propiedad del Estado - EPE, su papel en el fortalecimiento de su gobierno corporativo y la forma en la cual se implementará dicha ley o política. Para ello debe establecer las razones por las cuales actúa como propietario y los objetivos empresariales y sociales que deben perseguir las entidades, especificando los mecanismos para la implementación de su contenido y el rol que deben asumir las diferentes instancias del gobierno”.

En esta línea, Perú a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE (2019) presenta las políticas para la gestión de Directorios y Miembros de Directorios de sus empresas, con especial atención a la supervisión y control que deben ejercer sobre las empresas basados en las buenas prácticas de Gobierno Corporativo impulsadas por la OCDE y la CAF. Posterior a ello, en el año 2020 el FONAFE fortalece su Gobierno Corporativo a través de la emisión de instrumentos normativos que regulan la organización y funcionamiento de sus órganos sociales, como lo es el Manual de Junta General de Accionistas que contiene los procedimientos para la organización y funcionamiento de dicho órgano social, para con ello brindar mayor seguridad, transparencia y eficacia a sus decisiones en concordancia con las mejores prácticas de Gobierno Corporativo.

En Paraguay en lo relacionado con el Gobierno Corporativo se destacan diferentes acciones en su consolidación; en primer lugar, la creación del



Consejo Nacional de Empresas Públicas – CNEP (2016) para fortalecer su rol como propietario. En segundo lugar, la constitución de su brazo técnico denominada Dirección General de Empresas Públicas – DGEP. Por último, el establecimiento del modelo propio de Gobierno Corporativo del sistema de Empresas Públicas de Paraguay, presenta lineamientos de aplicación obligatoria y progresiva.

A nivel nacional, Colombia ha demostrado compromiso con el cambio y la implementación de buenas prácticas en el marco de la nueva gobernanza pública, al ingresar a la OCDE en el año 2019, estableciendo para ello, unos acuerdos y patentes a implementar a través de la ley 1950 del 2019.

En cumplimiento de un proceso que se inició varios años atrás a nivel nacional, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 3851 de 2015, también conocido como la “Política general de propiedad de las empresas estatales del orden nacional”, se busca dinamizar los procesos de creación de valor económico y social en las empresas en las cuales el Estado tiene participación. El objetivo es transformar el modelo de propiedad estatal a través de un gobierno corporativo claro y estructurado, que permita al Estado ejercer su propiedad sobre estas empresas y participaciones de manera activa, informada y eficiente.

En consonancia con esta nueva política de propiedad estatal, se emitió el documento CONPES 3927 de 2018 denominado “estrategia de gestión del portafolio de empresas y participaciones accionarias de la nación - EGE”, para segmentar el portafolio estatal entre empresas y participaciones accionarias estratégicas y no estratégicas, con el fin de recomendar lineamientos de gestión para direccionar cada una de estas empresas, o participaciones, de manera consistente, de acuerdo con el segmento que corresponda en cada caso.

Además, mediante el Decreto 1510 de 2021, el gobierno complementó las políticas dirigidas a organizar y a mejorar la gestión de la propiedad del Estado para con ello fomentar las buenas prácticas de gobierno corporativo.

Es por esto que, en 2022, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece un Código de Propiedad con el propósito de que la Dirección General de Participaciones Estatales, realice una adecuada gestión de los recursos públicos invertidos en las empresas receptoras. Esto incluye la administración y la gestión de las empresas o sociedades donde posee participación accionaria de forma indirecta. Asimismo, se brindan herramientas a los Gestores de Propiedad para facilitar su desarrollo e implementación en la índole territorial.

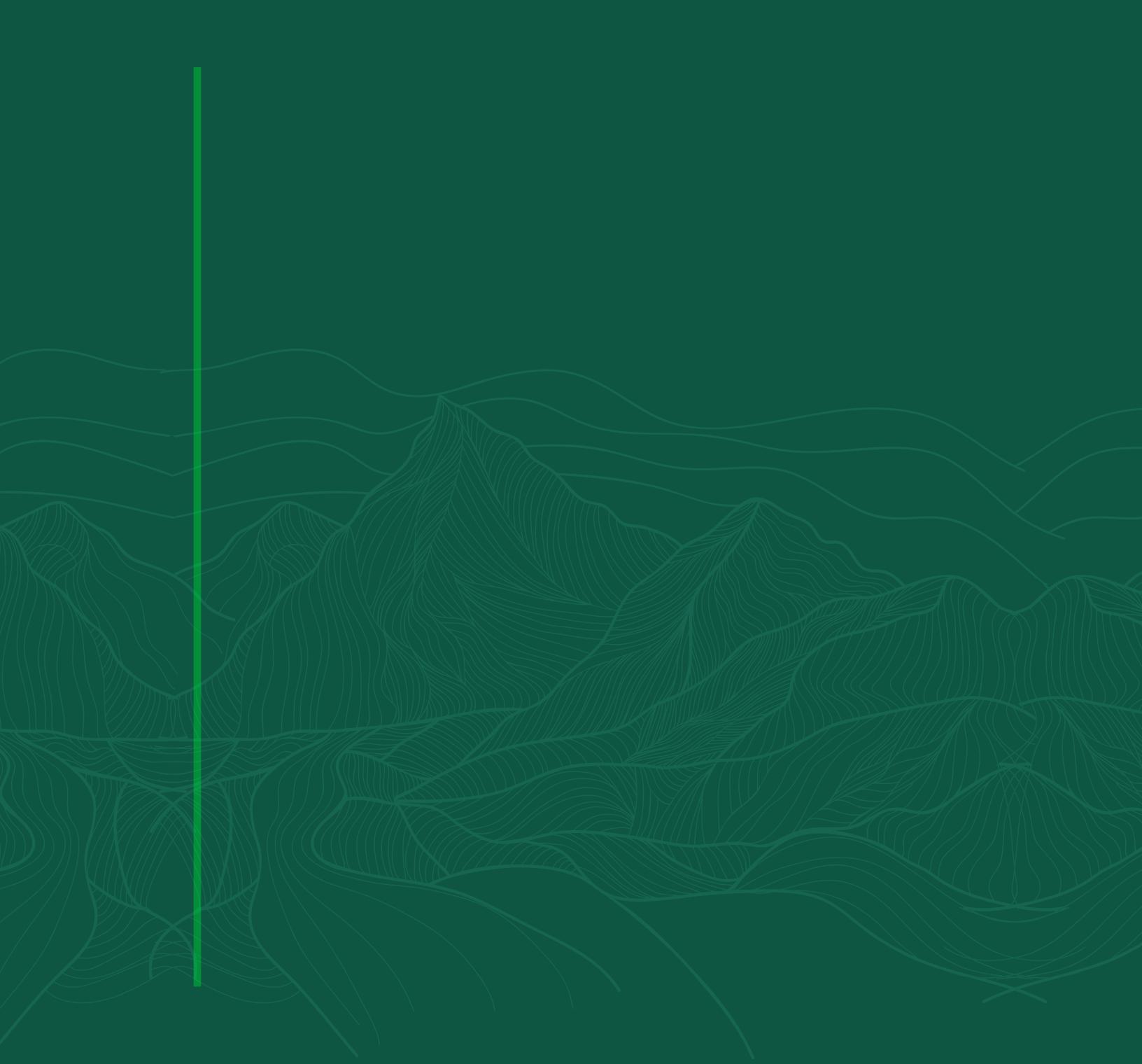


Un caso destacado es la definición de la Política de Propiedad para el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga – SA ESP en el 2019. Esta política se basa en las directrices de los accionistas con el fin de adoptar un alto estándar de Gobierno Corporativo que promueva la creación de valor económico y social en beneficio de los ciudadanos de estos municipios.

Realizada esta revisión de buenas prácticas en definición e implementación de Política de Propiedad, se reafirma el compromiso de la actual administración de la Gobernación de Antioquia con los principios de la nueva gobernanza pública. Esto posiciona al ente territorial como un líder a nivel nacional y regional en el aseguramiento de la sostenibilidad de la propiedad en el tiempo en las entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

13





3

**Gobierno Corporativo y el ejercicio de propiedad en
el Departamento de Antioquia: un enfoque estratégico**

3.1 El Gobierno Corporativo para el Departamento de Antioquia en calidad de propietario, sus entidades descentralizadas y otras participaciones

En los últimos años, se inició un proceso de evolución en el ente territorial, revisado por primera vez en dos décadas de manera profunda, el propósito principal de este proceso era el de abordar las inequidades y contribuir a una sociedad más justa, humana y libre. Todo esto con el objetivo de avanzar hacia una organización de excelencia y dejar al Departamento con una visión de sostenibilidad social, ambiental y financiera.

Como parte de esta evolución, se ha adoptado el Modelo de Gerencia Pública, donde el Gobierno Corporativo ocupa un eje central estratégico y transversal en todo el modelo, este es gestionado y articulado por la Oficina Privada – Dirección del Conglomerado y se refleja en el Acuerdo Marco de Relacionamiento. Este acuerdo demuestra la firme voluntad de aplicar buenas prácticas en la relación entre los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas, con el fin de fortalecer la confianza de los diversos grupos de interés del departamento. El enfoque principal es asegurar que las juntas directivas, gerentes y directores de las 24 entidades que componen el Conglomerado Público trabajen de manera coherente y articulada para cumplir los fines del Estado.

15

El proceso de evolución, además de mejorar la labor misional en el nivel central, se centra en el fortalecimiento de las relaciones estratégicas con las entidades que conforman el conglomerado, la idea es afinar estas relaciones día a día para aprovechar al máximo la coordinación interinstitucional y estar preparados para enfrentar los cambios constantes en el entorno. Asimismo, se busca establecer políticas de acción sólidas y eficientes que perduren más allá de los períodos de gobierno, en beneficio del territorio antioqueño y sus habitantes.

La adopción del Modelo de Gerencia en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia marca un punto de partida en el interés y compromiso del gobierno departamental por implementar buenas prácticas en la gerencia y gestión de lo público, esto se hace para mantener la confianza de sus públicos de interés y estar a la altura de los estándares y recomendaciones internacionales. En este contexto, se trabaja en la generación de valor del patrimonio, la sostenibilidad institucional y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos. Además, se desarrollan e implementan instrumentos y estándares de buenas prácticas de Gobierno



Corporativo para orientar, dirigir, controlar, monitorear y evaluar las entidades que conforman el conglomerado.

A nivel nacional, el gobierno ha optado por fomentar la adopción voluntaria de códigos de buen gobierno, beneficiando a quienes implementan buenas prácticas y establecen un sistema de autorregulación para cada entidad o ente territorial, dependiendo de su situación particular.

En la Gobernación de Antioquia se han invertido los últimos cinco años en consolidar un modelo de Gobierno Corporativo que impulsa la modernización institucional y deja al Departamento una visión de sostenibilidad social, ambiental y financiera. Este proceso ha fortalecido el direccionamiento estratégico, creando la Dirección del Conglomerado Público, encargada de articular las entidades descentralizadas bajo principios de eficiencia, transparencia y control.

En términos generales, el Gobierno Corporativo implementado se orienta al fortalecimiento de la función de tutela y de los órganos de dirección para la toma de decisiones, promoviendo además buenas prácticas de gerencia pública que aseguren el control, la evaluación y el seguimiento del cumplimiento de las metas institucionales.

En lo que respecta a la función de tutela, se busca un ejercicio adecuado de la propiedad por parte del Departamento, al mismo tiempo que se respeta la autonomía de las entidades descentralizadas. Esto se refleja, por ejemplo, en el Acuerdo Marco de Relacionamiento, que define los roles y responsabilidades del departamento como propietario y de las entidades descentralizadas.

Los órganos de dirección y administración, como las juntas y consejos directivos, junto con los gerentes, directores o rectores, han alineado sus esfuerzos para implementar buenas prácticas de la nueva gerencia, como el Gobierno Corporativo, con el propósito de articular y fortalecer la institucionalidad.

Desde la Oficina Privada – Dirección del Conglomerado, el equipo técnico ha acompañado este proceso mediante la formulación y actualización de reglamentos de juntas y consejos directivos, la autoevaluación de sus órganos de gobierno, la revisión de manuales de contratación, la elaboración de códigos de buen gobierno, así como la actualización de estatutos y planes estratégicos de las entidades descentralizadas.

Además, se han diseñado herramientas formativas orientadas a fortalecer las capacidades y competencias de los órganos de dirección en materia



de toma de decisiones estratégicas. Durante el año 2025, se capacitó aproximadamente 110 miembros de juntas y consejos directivos, así como de profesionales de apoyo, en buenas prácticas de Gobierno Corporativo, fortaleciendo así la gestión pública y la sostenibilidad del Conglomerado Departamental.

En cuanto al informe público de información, se avanza en un ejercicio de transparencia y generación de confianza al comunicar las acciones del gobierno a todos los grupos de interés, utilizando para ello los diferentes canales de comunicación habilitados desde el Acuerdo Marco de Relacionamiento, hasta los lineamientos emitidos por el Pilar de las Comunicaciones.

Por lo tanto, la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo en lo público contribuye a fortalecer el rol de propietario, aumentar la confianza en las comunidades y facilitar la participación en los mercados, asegurando de esta manera el control y seguimiento al cumplimiento del direccionamiento estratégico del Departamento de Antioquia.

17



3.2 Ejercicio de función de tutela en el Departamento de Antioquia

Para comprender las características del control de tutela es necesario referirse a la jurisprudencia que ha explorado este concepto en mayor profundidad de la siguiente manera:

- Diferencia entre los organismos superiores e inferiores: El control de tutela parte de la base de la distinción entre organismos superiores e inferiores dentro de la estructura administrativa. Por ello, no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización. (Corte Constitucional, C-727/00).
- No dependencia jerárquica: La teoría general del derecho administrativo establece que, aunque las entidades descentralizadas por servicios no están sujetas a un control jerárquico, reservado para la administración centralizada, en cambio sí son objeto de un control llamado “de tutela” (Corte Constitucional, C-736 de 2007).
- Las entidades descentralizadas deben seguir parámetros y directrices, “no son ruedas sueltas”: Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas (Artículo 68 Ley 489/98). El control de tutela sin generar una dependencia jerárquica sí somete a las entidades descentralizadas por servicios a los parámetros y directrices fijadas por el nivel central de la Rama Ejecutiva del poder público (Consejo de Estado 2014 Radicación número: 73001-23-31-000-2001-01509-01 (25.909)).
- Poder de supervisión y orientación para armonizar con las políticas del sector: La descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce con el fin de constatar la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector (Corte Constitucional, C-727/00).

18



Cómo materializar el Control de Tutela:

Siguiendo lo expuesto anteriormente y respaldados por la jurisprudencia, a continuación, se describen las maneras en que puede llevarse a cabo la función de tutela en el ente territorial:

Facultad de los Gobernadores de nombrar y remover libremente a los gerentes o directores: de acuerdo con el artículo 305 N° 5 de la Constitución Política, los gobernadores pueden nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Además, consagra que los representantes del Departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de estos son agentes del gobernador.

Delegación en gerentes, directores o presidentes: la descentralización por servicios está dada por reglas de derecho como la delegación en los gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas. (Corte Constitucional C-1258/01).

Presencia en órganos directivos: la presencia de representantes del nivel central en los órganos directivos del ente funcionalmente descentralizado (Corte Constitucional, Sentencia C-727/00).

19

Decisiones alineadas con las políticas del sector: los planes de desarrollo territoriales involucran igualmente a las entidades descentralizadas, y la adscripción o vinculación de la entidad descentralizada a una Secretaría o Departamento Administrativo, permite el ejercicio del control de tutela de éstos sobre aquellas.

El recuento anterior deja en evidencia que la implementación de la nueva gestión y gobernanza pública en el Estado colombiano comenzó con la promulgación de la Constitución de 1991. Esta constitución promovió transformaciones significativas en la organización de la administración pública. El objetivo era que, a través de herramientas, instrumentos y buenas prácticas de gestión pública, cada entidad gubernamental pueda alcanzar sus metas. Sin embargo, el desarrollo de esta nueva gestión y gobernanza ha sido lento, a la fecha, solo algunas buenas prácticas de gobierno corporativo se han adoptado, especialmente después de que Colombia se adhiere a la OCDE. A pesar de estos avances, estas prácticas aún se encuentran en una fase incipiente, especialmente en los niveles territoriales.



3.3 El papel del estado como propietario: Gobernación de Antioquia

Tanto a nivel nacional como territorial, el Estado desempeña un papel fundamental como regulador y proveedor de bienes y servicios públicos, además una función importante como propietario de algunas Empresas Públicas Estatales – EPE-. Esto se debe a que las actividades que realizan estas entidades persiguen una obtención de rentabilidad ya sea social y/o económica (Pizzarulli et al, 2021). Es decir, la propiedad estatal de algunas EPE se justifica por la obtención de beneficios tanto sociales como económicos. Por un lado, la rentabilidad social implica garantizar a la ciudadanía el acceso a los bienes y servicios del Estado y, por otro lado, la rentabilidad financiera se logra a través del cumplimiento del objeto social de la EPE, lo cual puede generar rendimientos financieros. De esta manera, las EPE pueden ser rentables tanto para la sociedad como para el Estado, lo que contribuye a la sostenibilidad y eficiencia de las entidades.

Así mismo, el compromiso ambiental se ha convertido en una prioridad actual del Estado y, por tanto, en su rol de propietario de las EPE, juega un papel fundamental en la promoción de prácticas sostenibles y en la lucha contra el cambio climático (OCDE, 2015). Las EPE pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental a través de prácticas sostenibles en sus procesos y la promoción de la educación y conciencia ambiental entre la ciudadanía.

En este sentido, la Gobernación de Antioquia se esfuerza por establecer su Política de Propiedad, la cual tiene como objetivo definir un conjunto de directrices y lineamientos para el efectivo direccionamiento estratégico y aseguramiento de la propiedad en el tiempo. Es decir, esta política determina como el Departamento de Antioquia administra y protege sus propiedades. Además, se enfoca en asegurar que los recursos y bienes propiedad del Departamento sean utilizados de manera eficiente y efectiva para alcanzar los objetivos estratégicos y garantizar su sostenibilidad. Para lograr esto, se establecen procedimientos y directrices claras que permiten la identificación de riesgos y la aplicación de medidas preventivas y correctivas necesarias para garantizar la protección y el uso adecuado de la propiedad.

Para iniciar la documentación de esta buena práctica en el Departamento de Antioquia, es fundamental esclarecer una serie de conceptos que reflejen las acciones y revisiones teóricas necesarias para que el Estado pueda llevar a cabo de manera efectiva su función de tutela en relación con la propiedad.



En este contexto, nos referiremos a las formas en que se materializan las necesidades de intervención del Estado, ajustando este enfoque al CONPES 3851 de 2018, para abordar las fallas de mercado.

Siguiendo lo propuesto en este CONPES, el papel de una entidad descentralizada estratégica, está vinculado a corregir las fallas de mercado o aspectos relacionados con la seguridad nacional (Putnins, 2015). Por lo tanto, resulta crucial definir con precisión por qué se considera a una entidad como estratégica para la Nación; en relación con las fallas de mercado o de gobierno, la teoría económica identifica diversas condiciones en las que los mercados no son eficientes (Stiglitz, 2001). A continuación, se enumeran algunas de estas condiciones.

3.3.1 Fallas de mercado y necesidades de intervención del Estado

Una de las principales razones por las cuales el Estado tiene presencia dentro del entorno económico es por la existencia de fallas de mercado (Gruber, 2022), lo que es fundamental para garantizar a la ciudadanía el acceso a los bienes y servicios que de otra manera podrían no ser proporcionados o serían entregados en condiciones inadecuadas. En el contexto de la teoría económica, se entiende que existen fallas de mercado cuando el mercado no funciona eficientemente para producir los resultados deseados en términos de eficiencia y equidad (Stiglitz, 2017). Estas fallas pueden ser de diferentes tipos, como la existencia de externalidades negativas o positivas, información asimétrica, monopolios, entre otras. En este sentido, el papel del Estado es intervenir en el mercado para corregir estas fallas y garantizar un equilibrio que beneficie tanto a los ciudadanos como a la economía en general.

Cabe señalar que, además de las fallas del mercado, también hay fallas del Estado al momento de la prestación de servicios a las comunidades. Estas fallas pueden ser de diferentes tipos, como la falta de eficiencia en la gestión de recursos, la falta de transparencia en la toma de decisiones, la falta de calidad en la prestación de servicios y la falta de accesibilidad de los servicios para toda la población. Estas fallas pueden tener consecuencias negativas en el bienestar de la ciudadanía y en la eficiencia del Estado.



3.3.2 Definición de entidad estratégica para el Departamento de Antioquia

Para comprender mejor la definición de estrategia en relación con las entidades con participación de la Gobernación de Antioquia, es fundamental conocer el rol que desempeña el Estado en la teoría económica y cómo se aplica a las Entidades Públicas del Estado (EPE).

3.3.2.1 Entidades estratégicas

En relación con lo anterior, una entidad se considera estratégica si, en el desempeño de sus actividades, logra obtener rentabilidad social y/o económica (Pizzarulli et al, 2021). Sin embargo, se debe considerar un factor adicional y es la estructura accionaria y los órganos de dirección que conforman a las EPE, ya que esto afecta la capacidad de toma de decisiones por parte del ente central. El porcentaje de participación de los accionistas es un factor importante, ya que, a mayor participación, mayor será su influencia en la entidad y su capacidad para tomar decisiones importantes. Además, la cantidad de miembros en la junta directiva y su composición también son relevantes, ya que pueden influir en la toma de decisiones y la dirección de la entidad. En consecuencia, la identificación y clasificación de una entidad como estratégica para el Departamento de Antioquia depende de un análisis exhaustivo de diversos factores complementarios.

22

Por tanto, para la adecuada identificación y clasificación de las entidades estratégicas en el Departamento de Antioquia, se siguen los lineamientos establecidos en los CONPES 3851 y 3927, dos documentos que abordan el tema de las entidades estratégicas en Colombia. El primero de ellos, emitido en 2015, establece los criterios y procedimientos para identificar y clasificar a las entidades estratégicas del país, mientras que el segundo, emitido en 2018, profundiza en la clasificación de las entidades estratégicas y establece medidas para su fortalecimiento y gestión. Ambos CONPES son considerados el acercamiento más acertado en cuanto a la definición de entidades estratégicas en el Estado Colombiano, ya que contienen una metodología clara y detallada para la identificación y clasificación de estas entidades, lo que permite al Estado propietario y al sector empresarial tener una mejor comprensión de su importancia y función en la economía del país.



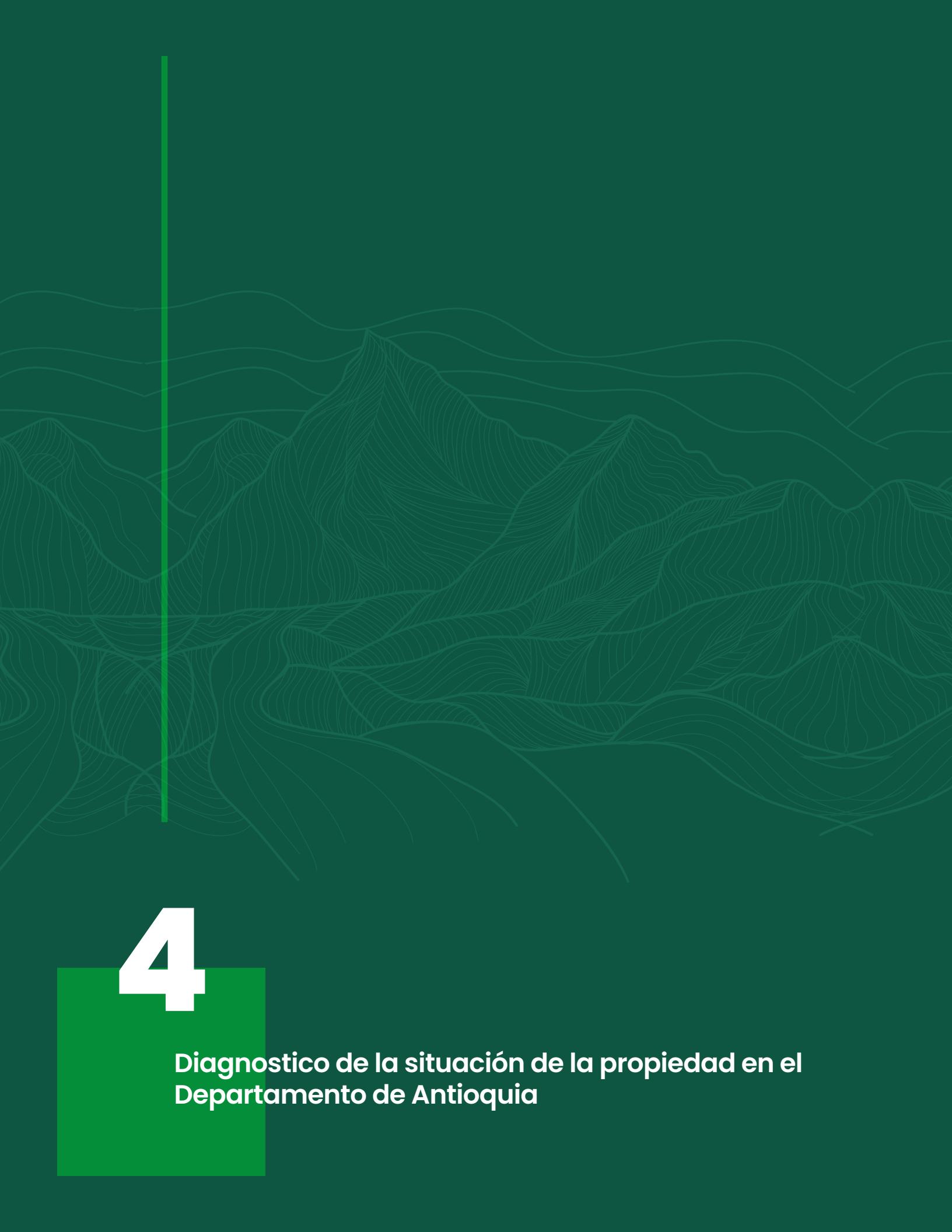
3.3.2.2 Entidades No Estratégicas

Las entidades no estratégicas son aquellas entidades que no cumplen con los criterios establecidos para las entidades estratégicas y que por lo tanto pueden ser objeto de planes de enajenación para movilizar los recursos del Departamento hacia la inversión social o proyectos con mayor retorno económico. La priorización para adelantar el proceso de desinversión se basa en criterios como el tamaño de la participación y su rendimiento, la falta de un plan estratégico o proyecciones financieras, la rentabilidad negativa en varios años consecutivos, la alta incertidumbre en el futuro de la entidad, entre otros. Es decir, la política de enajenación de entidades no estratégicas busca una gestión eficiente y responsable de los recursos públicos, promoviendo la inversión social y proyectos con mayor retorno económico para el bienestar de la sociedad en general.

Acorde con la normatividad vigente en el tema y en especial los CONPES 3851 de 2015 y el CONPES 3927 de 2018, se establecen criterios de priorización para adelantar el proceso de enajenación en las entidades consideradas no estratégicas, teniendo en cuenta el tamaño de la participación y su rendimiento económico y social.

23





4

**Diagnóstico de la situación de la propiedad en el
Departamento de Antioquia**

4.1 Descripción de la situación actual (cómo están mis participaciones y en las que ejerzo función de tutela)

El Departamento de Antioquia participa de los mercados de manera directa a través de sus organismos del nivel central, o de manera indirecta a través de empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado, empresas departamentales de servicios públicos domiciliarios, sociedades públicas, establecimientos públicos y entidades descentralizadas indirectas.

En el marco de la implementación de buenas prácticas de gerencia pública y siguiendo los lineamientos propios del gobierno corporativo, la Secretaría de Hacienda Departamental realizó un ejercicio técnico de identificación de las participaciones accionarias.

El ejercicio arrojó la siguiente información para el departamento en su rol de propietario:

- El Departamento de Antioquia actualmente cuenta con veintiún (21) entidades de las que es propietario totalmente, teniendo una participación patrimonial del 100%. Estas se distribuyen de la siguiente manera:

-Siete (7) entidades pertenecen al sector salud y su mayoría son Empresas Sociales del Estado (E.S.E. Hospital Carisma, E.S.E. Hospital Marco Fidel Suárez, E.S.E. Hospital la María - Medellín, E.S.E. Hospital Regional San Vicente de Paul, E.S.E. Hospital César Uribe Piedrahita, E.S.E Hospital San Rafael De Itagüí, y E.S.E. Hospital Mental de Antioquia).

-Cuatro (4) entidades pertenecen al sector educación (Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Universidad de Antioquia, Tecnológico de Antioquia, y la Institución Universitaria Digital de Antioquia - IU Digital).

-Dos (2) entidades se encuentran en el sector financiero (Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA y Pensiones de Antioquia).

-Las restantes ocho (8) entidades son la Escuela Contra la Drogadicción, Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia-VIVA, Lotería de Medellín, Instituto Departamental de Deportes de Antioquia - INDEPORTES, Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, Empresas de Parques y Eventos de Antioquia- Activa, Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia y Renting de Antioquia SAS.



- Además de las entidades con el 100% de participación, se encuentran otras donde el departamento posee una participación patrimonial significativa, como Hidroeléctricas del Río Arma E.S.P. S.A.S. (99,19%), Valor+ S.A.S (98,95%), Fiduciaria Central S.A (94,97%), y la Reforestadora Integral de Antioquia S.A (RIA S.A) con el 90,82% (siendo esta última filial del IDEA). Igualmente, Teleantioquia, en la que el departamento participa patrimonialmente del 73,78%; Promotora Ferrocarril de Antioquia con un 28%; La Empresa de Generación y Promoción de Energía de Antioquia S.A E.S. P (GENMAS S.A. E.S.P.) con el 6,23%; Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones S.A con 3,77%; e Hidroeléctrica Ituango E.S.P. S.A. con 2,15%.
- Con la clasificación de negocio conjunto se encuentran Empresa de Transporte Masivo del Valle del Aburrá Ltda. (METRO) y Alianza Medellín Antioquia E.P.S. S.A.S. (SAVIA), con participaciones del 50% y 37% respectivamente.
- La única entidad conformada legalmente como una ESAL – Empresa Sin Ánimo de Lucro es la Corporación Gilberto Echeverry Mejía, con un 35% de participación patrimonial.
- Al corte de la información, se encuentran seis (6) entidades en liquidación: Reforestadora San Sebastián S.A.S. con 91,72%, Conocimiento y Servicios de Ingeniería S.A.S. con 76,52%, Aguas de Bajo Cauca S.A E.S.P. con 51%, Cooperativa de Municipalidades de Antioquia LTDA con 49,12%, Inversiones Sueños del Mar S.A con 43,11%, y Edatel S.A E.S.P. con 0,00%.

En conclusión, esta identificación de las participaciones accionarias del Departamento de Antioquia fortalece el rol del gobierno departamental como propietario. Este proceso sienta las bases para un registro contable adecuado de las inversiones patrimoniales y de liquidez de las entidades que conforman el Conglomerado Público.



4.2 Del registro de la propiedad o participación en el Departamento de Antioquia

Como parte de buena práctica en cuanto a revelación de información, a partir de la identificación de las participaciones accionarias del departamento se realizó el proceso de consolidación de estados financieros aplicable a las entidades consolidables del Conglomerado Público, este ejercicio tuvo como propósito actualizar la participación patrimonial y alinearla con el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública – CHIP- una entidad de carácter nacional y aliado estratégico. De esta forma se logró canalizar, generar y difundir la información financiera, confiable y oportuna en el Conglomerado Público.

Para el caso de la Gobernación de Antioquia, se encontró que el inventario de entidades o participaciones es superior a las consolidables, se considera como buena práctica actualizar la totalidad de las participaciones patrimoniales toda vez que, en algún momento a raíz de cambios en la participación patrimonial, se puede modificar el universo de entidades consolidables.

27

Para este ejercicio se estableció un procedimiento al interior de la Gobernación, en el sistema de gestión (Isolucion PR-M8-P2-091), para realizar los registros contables de las inversiones patrimoniales y de liquidez de las entidades, dando cuenta así de las Inversiones en controladas, en asociadas, en negocios conjuntos y en entidades de liquidación.

Este procedimiento define los criterios y las bases fundamentales que el Departamento de Antioquia aplicará para el reconocimiento, la clasificación, la medición, la reclasificación, la presentación, la baja en cuentas y la revelación de las inversiones en Controladas, en Asociadas, en Negocios Conjuntos y en Entidades en Liquidación, con el fin de asegurar que la información financiera sea relevante, represente fielmente los hechos económicos y sea útil para la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.

A su vez, el procedimiento aplica para las participaciones de empresas públicas societarias que le otorguen al Departamento de Antioquia control, influencia significativa o control conjunto sobre la entidad receptora de la inversión; también incluye participaciones en empresas públicas societarias que se encuentren en liquidación, con base en el Manual de Políticas Contables implementadas por el Departamento de Antioquia, Decreto 4765 de 2017.



En conclusión, el estado del registro de la propiedad en el Departamento de Antioquia se realiza de acuerdo con la información suministrada por las entidades y el Sistema CHIP, para llevar un adecuado registro, seguimiento y control y así mismo articular la información con la política de propiedad para generar sinergia y confianza en la información entregada.

4.3 Consolidado-inventario entidades u otras participaciones

Al término del año 2025, tras completar el proceso de identificación y clasificación de las participaciones patrimoniales, se presenta el inventario total de inversiones en las que el Departamento de Antioquia tiene participación. Este inventario es fundamental para la transparencia y la toma de decisiones estratégicas.

Tabla 1. Inventario Total de las Entidades en las que el Departamento de Antioquia tiene Participación (Actualizado a 2025)

28



% Participación	Clasificación	Nombre	No
100,00%	ESE	E.S.E Hospital Carisma	1
100,00%	ESE	E.S.E. Hospital Marco Fidel Suarez	2
100,00%	ESE	E.S.E. Hospital la María – Medellín	3
100,00%	ESE	E.S.E. Hospital Regional San Vicente de Paúl	4
100,00%	ESE	E.S.E. Hospital César Uribe Piedrahita	5
100,00%	ESE	E.S.E Hospital San Rafael De Itagüí	6
100,00%	ESE	E.S.E. Hospital Mental de Antioquia	7
100,00%	Establecimiento Público	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	9
100,00%	Descentralizada	Universidad de Antioquia	10
100,00%	Establecimiento Público	Tecnológico de Antioquia	11
100,00%	Establecimiento Público	Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU Digital	12
100,00%	Establecimiento Público	Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA	13
100,00%	Establecimiento Público	Pensiones de Antioquia	14
100,00%	Empresa Industrial y Comercial	Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia-VIVA	15
100,00%	Empresa Industrial y Comercial	Lotería de Medellín	16
100,00%	Establecimiento Público	Instituto Departamental de Deportes de Antioquia – INDEPORTES	17
100,00%	Establecimiento Público	Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia	18
100,00%	Empresa Industrial y Comercial	Empresas de Parques y Eventos de Antioquia- Activa	19
100,00%	Empresa Industrial y Comercial	Fábrica de Licores y alcoholes de Antioquia	20
99,19%	Controlada-IDEA	Hidroeléctricas del Río Arma E.S.P. S.A.S.	21
98,95%	Controlada-IDEA	Valor+ S.A.S	22
94,97%	Controlada-IDEA	Fiduciaria Central S.A	23
91,04%	Controlada- Gobernación Inversión de liquidez- IDEA	Reforestadora Integral de Antioquia S.A (RIA S.A)	24
100,00%	Controlada-IDEA	Renting de Antioquia SAS	25
79,78%	Controlada-IDEA	Generadora la Cascada S.A.S E.S.P	26
75,19%	Inversión GENMAS	Central Hidroeléctrica Juan García SAS E.S.P	27
73,78%	Controlada- Gobernación Asociada- IDEA	Sociedad Televisión de Antioquia Limitada (TELEANTIOQUIA)	28
61,45%	Controlada-IDEA	Generadora Santa Rita SAS E.S.P	29
52,00%	Inversión Lotería de Medellín	Comercializadora Lottired S.A.S Liquidada	30
50,00%	Negocio conjunto- Gobernación	Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. METRO	31



50,00%	Asociada- UDEA	Fábrica de Plantas y Semillas de Antioquia S.A.S.	32
68,60%	Inversión GENMAS	La Central Hidroeléctrica San José de la Montaña SAS E.S.P	33
36,65%	Negocio conjunto- Gobernación	Alianza Medellín Antioquia E.P.S. S.A.S. SAVIA	34
35,00%	Sin Ánimo de Lucro	Corporación Gilberto Echeverry Mejía	35
41,17%	Asociada-Gobernación. Asociada- IDEA	Promotora Ferrocarriles de Antioquia SAS	36
24,52%	Asociada- IDEA	Frigoríficos Ganaderos de Colombia S.A En reorganización	37
20,00%	Asociada- Gobernación	Sociedad de Capital Público Departamental Ltda.	38
12,72%	Inversión de liquidez-Gobernación	AGUAS REGIONALES EPM S.A. E.S.P.	39
8,77%	Asociada- Gobernación Controlada- IDEA	La Empresa de Generación y Promoción de Energía de Antioquia S.A E.S.P (GEN+ S.A. E.S.P. O GENMAS S.A. E.S.P.)	40
4,58%	Inversión de liquidez-Gobernación	Terminales de Transporte de Medellín S.A	41
3,71%	Inversión de liquidez-Gober. Asociada- IDEA	Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones S.A	42
2,15%	Inversión de liquidez-Gobernación Controlada-IDEA	Hidroeléctrica Ituango E.S.P. S.A.	43
4,00%	Inversión de liquidez-Gobernación	Cooperativa de Hospitales de Antioquia COHAN	44
0,34%	Inversión de liquidez- IDEA	Financiera Dann Regional Compañía de Financiamiento SA	45
0,43%	Inversión de liquidez- IDEA	Metroplús SA	46
0,26%	Inversión de liquidez-Gobernación	Promotora Hoteles de Medellín S.A	47
0,25%	Inversión de liquidez-Gobernación	Financiera de Desarrollo Territorial S.A	48
0,20%	Inversión de liquidez-Gobernación	Banco Popular S.A	49
0,17%	Inversión de liquidez-Gobernación	Sociedad Promotora del Desarrollo portuario de Puerto Berrio S.A.S	50
0,03%	Inversión de liquidez-Gobernación	Cooperativa de Ahorro de Crédito Cootramed	51
91,72%	En liquidación- UDEA	Reforestadora San Sebastián S.A.S. (En liquidación)	52
76,52%	En liquidación- UDEA	Conocimiento y Servicios de Ingeniería S.A.S (En liquidación)	53
51,00%	En liquidación- Gobernación	Aguas de Bajo Cauca S.A E.S.P (En liquidación)	54
49,12%	En liquidación- Gobernación	Cooperativa de Municipales de Antioquia LTDA (En liquidación)	55
43,11%	En liquidación- Gobernación	Inversiones sueños del Mar S.A (En liquidación)	56



0,00%	En liquidación – Inversión de liquidez- IDEA	Edatel S.A E.S.P (En Liquidación)	57
Participación social	Inversión de liquidez- UDEA	Cooperativa Multiactiva León XIII de Maceo Ltda. COOPMACEO	58
Participación social	Inversión de liquidez- UDEA	Cooperativa de Profesores de la Universidad de Antioquia- COOPRUDEA	59
99,99%	Controlada IDEA	IDEA + SAS	60

Esta tabla proporciona una visión integral del portafolio del Departamento de Antioquia, revelando la diversidad de sus participaciones y los distintos niveles de control e influencia que ejerce. La presencia de entidades con el 100% de participación, especialmente en sectores de salud y educación, subraya el compromiso directo del Departamento con la provisión de servicios públicos esenciales y el cumplimiento de su misión social. Sin embargo, la existencia de participaciones significativas, pero no totales, así como la inclusión de entidades en liquidación, destaca la complejidad de la gestión de este portafolio. Esta diversificación, si bien puede mitigar ciertos riesgos al no concentrar todas las inversiones en un solo tipo de entidad, también implica la necesidad de estrategias de gestión y supervisión diferenciadas para cada caso. Las participaciones minoritarias, por ejemplo, requieren un enfoque distinto al de las entidades controladas o de propiedad total, y las entidades en liquidación representan desafíos específicos que deben abordarse para optimizar la recuperación de recursos o la finalización ordenada de sus operaciones.



4.4 Identificar y administrar el riesgo desde la propiedad

La identificación y clasificación de las inversiones patrimoniales del Departamento es un ejercicio fundamental que permite una gestión adecuada de la propiedad y un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, orientados hacia la generación de valor económico y social. En este sentido, el Departamento de Antioquia, como propietario informado, ha desarrollado un ejercicio riguroso para identificar los posibles riesgos que pueden impactar el curso adecuado de las inversiones patrimoniales, esto implica analizar y mitigar las circunstancias a las que pueden verse enfrentados los intereses patrimoniales del Departamento, a causa de un evento adverso tanto interno como externo.

32

Para llevar a cabo esta clasificación, se ha empleado la metodología COSO ERM, que abarca la identificación, el análisis y la valoración de los riesgos de manera integral. Este análisis permitió identificar los riesgos más significativos que pueden presentarse en el ejercicio de la adecuada gestión de la propiedad en el Departamento de Antioquia; la aplicación sistemática de esta metodología permite trascender la mera reacción ante problemas para construir una verdadera resiliencia organizacional. Al comprender las causas y consecuencias de cada riesgo, el Departamento puede desarrollar estrategias preventivas y correctivas que salvaguarden sus recursos públicos y aseguren la estabilidad a largo plazo del Conglomerado.

Los riesgos identificados desde la propiedad, junto con sus causas y consecuencias, se detallan a continuación:



33

Consecuencias	Causas	Riesgo	Consecutivo
<p>Decisiones desarticuladas del direccionamiento estratégico del departamento.</p> <p>Pérdida de oportunidades para la captura de sinergias.</p> <p>Debilidad en la gestión del valor económico y social de las entidades y participaciones del departamento.</p>	Inapropiada implementación de la Política de Propiedad para la identificación y clasificación de las entidades o inversiones patrimoniales del departamento.	INADECUADA IDENTIFICACIÓN Y/O CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD	R1
Impacto en la rentabilidad de las inversiones o imposición de restricciones adicionales, multas, pérdida de licencias o daños a la reputación de la entidad.	Cambios o incumplimientos en las regulaciones.	CAMBIOS REGULATORIOS	R2
<p>Ejecución de acciones desligadas del objeto para el cual se creó la entidad.</p> <p>Impactos negativos en las inversiones, pudiendo generar inestabilidad económica y financiera en el departamento.</p>	Cambios políticos, inestabilidad o cambios en las políticas gubernamentales.	POLÍTICO	R3
<p>Pérdida en el valor de las inversiones debido a un inadecuado desempeño financiero o social de las entidades.</p> <p>Vulneración al cumplimiento de los fines del Estado, afectando la relación con los grupos de interés e impactos en las comunidades.</p> <p>Necesidades de capitalización por parte del Departamento como propietario.</p>	<p>Problemas de gestión, cambios en la demanda, competencia o problemas legales de las propiedades.</p> <p>Inversiones inconsistentes que generan bajos niveles de crecimiento, desempeño y productividad para el departamento.</p>	INADECUADO DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES	R4
Consecuencias legales, sanciones, daños a la reputación o pérdida de valor de las inversiones.	Impactos medioambientales negativos.	MEDIOAMBIENTAL	R5



Impacto directo en las inversiones, como daño a bienes raíces o infraestructura, pérdidas económicas, interrupción de operaciones comerciales, incertidumbre económica, aumento del gasto público, cambios en los patrones de consumo, entre otros.	Eventos naturales como terremotos, huracanes, inundaciones, brotes de enfermedades infecciosas, entre otros.	DESASTRES NATURALES Y PANDEMIAS	R6
Pérdida de confianza por parte de la comunidad, lo que puede afectar la reputación y la relación con los grupos de interés.	Inversiones socialmente irresponsables o éticamente cuestionables.	PÉRDIDA DE CONFIANZA	R7
Conflictos, tensiones con las comunidades y afectaciones de las relaciones con los entornos, obstáculos regulatorios, protestas o demandas legales que perjudican las operaciones y la imagen pública.	Inversiones que no consideran adecuadamente los impactos sociales en las comunidades locales.	IMPACTO COMUNITARIO	R8
Pérdida en el valor de las inversiones debido a cambios en tasas de interés, volatilidad o recesión económica.	Movimientos y fluctuaciones en el mercado, condiciones económicas y políticas.	MERCADO	R9
Disminución del valor real de los activos financieros si el rendimiento de las inversiones no supera la tasa de inflación.	Aumento generalizado de los precios de los activos financieros.	INFLACIÓN	R10
Variaciones en el rendimiento de la inversión al convertir de nuevo a la moneda local, lo que puede resultar en ganancias o pérdidas.	Cambios en los tipos de cambio entre monedas.	TIPO DE CAMBIO	R11



Dificultades para obtener flujo de efectivo cuando sea necesario para financiar operaciones o cumplir obligaciones financieras.	Falta de capacidad para vender inversiones rápidamente.	LIQUIDEZ	R12
Pérdida total o parcial de los fondos invertidos en instrumentos de deuda.	<p>Incumplimiento por parte del emisor* de la deuda.</p> <p>* El emisor se refiere a la entidad o individuo que emite un instrumento de deuda, como bonos, pagarés o préstamos, y asume la obligación de realizar los pagos de intereses y devolver el capital a los inversionistas.</p>	CRÉDITO	R13
Pérdida financiera considerable si esa inversión o sector experimenta problemas o pérdidas.	Invertir una parte significativa del patrimonio en una sola inversión o sector.	CONCENTRACIÓN	R14

35



4.5 Identificar y administrar el riesgo desde la representación (en órganos de dirección)

En línea con lo establecido en el manual del Pilar de Gobierno Corporativo del Modelo de Gerencia Pública del Departamento de Antioquia los órganos de dirección se definen como las instancias a través de las cuales la Gobernación de Antioquia ejerce su función de tutela. Estas se representan a través de las asambleas de accionistas o sus equivalentes, en los casos en los que aplique, y las Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas, de acuerdo con lo establecido en la normatividad aplicable a cada una de ellas y con los derechos que los respectivos estatutos le otorgan al ente central en su calidad de propietario o accionista.

El principal objetivo de estas instancias es promover y asegurar la articulación de las actuaciones y decisiones de la entidad, de acuerdo con lo establecido en el direccionamiento estratégico del Modelo de Gerencia Pública y cumplir con las disposiciones normativas que le aplica de manera particular a cada una de ellas.

Los órganos de dirección son instancias de la gobernanza que pueden estar expuestas a momentos de incertidumbre, por la cual deben adoptar estrategias para prevenir o mitigar las amenazas y los riesgos que estas conllevan. La Gobernación de Antioquia es consciente que el factor riesgo es determinante en la formulación de estrategias para la sostenibilidad en el tiempo; es por lo que, con el fin de establecer estrategias específicas para abordar los posibles riesgos a los órganos de dirección, se avanzó en un análisis y clasificación de éstos, para evaluar el impacto potencial que los mismos pueden tener en el direccionamiento estratégico. En consecuencia, este ejercicio busca analizar y mitigar las posibles situaciones adversas que pueden afectar negativamente la toma de decisiones, el direccionamiento estratégico y el cumplimiento de responsabilidades por parte de los miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades.

A continuación, se presentan los principales riesgos identificados por parte del equipo de la Dirección del Conglomerado en consonancia con las buenas prácticas de Gobierno Corporativo en el ámbito público:



Consecuencias	Causas	Riesgo	Consecutivo
<p>Desarticulación del direccionamiento estratégico entre el nivel central y descentralizado afectando una adecuada toma de decisiones.</p> <p>Inadecuado ejercicio de la función de control de tutela.</p> <p>Acciones, planes, programas y proyectos aislados del propósito superior del Conglomerado Público.</p>	<p>Falta de rigurosidad en la inducción a los miembros de juntas y consejos directivos.</p> <p>Desconocimiento del Modelo de Gerencia Pública, sus pilares y lineamientos.</p> <p>Falta de socialización del Acuerdo Marco de Relacionamiento y sus compromisos.</p>	<p>DESCONOCIMIENTO DEL MODELO DE GERENCIA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA</p>	R1
<p>Inadecuado ejercicio de la función de tutela, lo que genera desarticulación del direccionamiento estratégico entre el nivel central y descentralizado.</p>	<p>Falta de implementación de los lineamientos del Gobierno Corporativo del departamento.</p> <p>Incumplimiento al Acuerdo Marco de Relacionamiento.</p>	<p>NO ADOPTAR POLÍTICAS Y PRINCIPIOS DE GOBIERNO CORPORATIVO</p>	R2
<p>Limitación de perspectiva y enfoques en la toma de decisiones, menor capacidad de anticipar y mitigar riesgos, y falta de adaptabilidad de los cambios del entorno.</p>	<p>Desconocimiento de los lineamientos y buenas prácticas del Pilar de Gobierno Corporativo del Departamento de Antioquia.</p>	<p>FALTA DE DIVERSIDAD E INCLUSIÓN ENTRE SUS MIEMBROS</p>	R3



38

<p>Respuestas inadecuadas ante situaciones adversas, pérdida de oportunidades para anticiparse a problemas y riesgos, y posibles consecuencias negativas para la sostenibilidad de la entidad.</p> <p>Falta de adaptación y respuesta adecuada a los nuevos desafíos y oportunidades, lo que puede afectar la eficiencia de la entidad.</p>	<p>Ausencia de planificación y preparación para enfrentar situaciones de crisis.</p> <p>Desconocimiento del análisis y gestión de riesgos estratégicos de los órganos de dirección.</p>	<p>FALTA DE PREPARACIÓN PARA PREVENIR Y/O GESTIONAR ESCENARIOS DE CRISIS</p>	R4
<p>Falta de autonomía para la toma de decisiones interfiriendo en la adecuada gestión, con posible materialización del conflicto de interés.</p>	<p>Vulneración de la autonomía de las entidades.</p>	<p>FALTA DE INDEPENDENCIA DE LA ALTA GERENCIA DE LAS ENTIDADES</p>	R5
<p>Divisiones internas y falta de cohesión en la toma de decisiones, lo que puede obstaculizar el progreso y la eficacia de la entidad.</p>	<p>Presencia de conflictos y desacuerdos entre los miembros de la junta directiva por causas como: información inoportuna o inexacta, falta de confianza entre los miembros, bajo desempeño del presidente de la junta o consejo, alta diversidad de expectativas respecto al rol de la junta directiva, entre otros.</p>	<p>CONFLICTOS INTERNOS Y DISPUTAS</p>	R6
<p>Desarticulación del órgano de dirección y sus miembros.</p> <p>Falta de enfoque estratégico y coordinación deficiente en la implementación de políticas y programas, lo que puede impactar la eficiencia de la entidad.</p>	<p>Ausencia de un liderazgo sólido y una dirección clara por parte del presidente de la junta directiva.</p> <p>Falta de cumplimiento a los deberes y responsabilidades del presidente.</p>	<p>FALTA DE LIDERAZGO Y DIRECCIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA</p>	R7



39

Inadecuada toma de decisiones. Hallazgos administrativos, disciplinarios, penales o fiscales. Rendición de cuentas insuficientes y control interno deficiente, lo que puede comprometer la eficiencia de la entidad.	Desconocimiento de los derechos, deberes, roles y responsabilidades como miembro de junta o consejo directivo. Falta de supervisión adecuada de la alta dirección y seguimiento ineficaz de las operaciones de la entidad por parte de la junta directiva.	INADECUADO EJERCICIO DEL ROL COMO MIEMBRO	R8
Toma de decisiones sesgada y falta de enfoque en el interés general de la entidad, lo que puede perjudicar su eficiencia en beneficio de terceros. Pérdida de calidad de miembro de junta o consejo.	Exposición a influencias externas indebidas por parte de los miembros de la junta directiva.	MATERIALIZACIÓN DE SITUACIONES DE CONFLICTOS DE INTERÉS	R9
Falta de adaptación y respuesta adecuada a los nuevos desafíos y oportunidades, lo que puede afectar la eficiencia de la entidad.	Falta de conocimiento de los cambios en el entorno político, económico, social y tecnológico en el que opera la entidad, tanto en lo local, regional e internacional.	DESCONOCIMIENTO DEL ENTORNO	R10





5

**Definición de la Política de Propiedad en el
Departamento de Antioquia**

La Política de Propiedad se define como un Conjunto de lineamientos mediante los cuales el Departamento de Antioquia, realiza el ejercicio de los derechos de propiedad bajo el esquema de la función de tutela, para el efectivo direccionamiento estratégico y aseguramiento de la sostenibilidad de la propiedad en el tiempo, tanto en las entidades que conforman el Conglomerado Público como en el resto de entidades en las que el departamento tiene participación

5.1 Objetivo general

Fortalecer el rol del Departamento de Antioquia como propietario, promoviendo el crecimiento organizado y sostenible en los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas por servicios.

5.2 Objetivos específicos

41

- Emitir lineamientos que permitan identificar, proteger y optimizar la propiedad y las participaciones accionarias del Departamento de Antioquia.
- Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación a la propiedad.

Estos objetivos guían la formulación de los criterios y lineamientos detallados en las secciones siguientes, buscando una gestión patrimonial que maximice el valor público y la eficiencia de las inversiones departamentales.



5.3 Identificación y clasificación de la propiedad en el Departamento de Antioquia

La identificación y clasificación de una entidad como estratégica para el Departamento de Antioquia se basa en un análisis exhaustivo de diversos factores. Aunque no es estrictamente necesario que todos los criterios se cumplan simultáneamente, estos factores complementan los parámetros para una clasificación adecuada. Para este ejercicio, se toman como referencia los lineamientos presentados en el CONPES 3927 de 2018, que utiliza variables para describir las características que convierten a las entidades o participaciones accionarias en estratégicas para el Estado colombiano.

A continuación, se presenta un análisis detallado de cómo una entidad puede desempeñar su función de tutela, lograr rentabilidad financiera, contribuir a la rentabilidad social mediante políticas públicas o la cobertura de fallas de mercado, y colaborar en la preservación del medio ambiente. Todos estos aspectos son determinantes e influyen en el proceso de toma de decisiones al determinar qué entidades se consideran estratégicas para el Departamento de Antioquia.

42

5.3.1 Función de Tutela

Como se indicó anteriormente, el ejercicio de la función de tutela, le permite al Departamento de Antioquia, considerar la importancia de su estructura accionaria y sus órganos de dirección, especialmente en el caso de entidades consideradas estratégicas, ya que esto guarda una estrecha relación con su capacidad de toma de decisiones.

En primer lugar, el porcentaje de participación de los accionistas es un factor crucial que determina su influencia en las entidades. Evaluar si algunos accionistas tienen una participación significativa es esencial, y para ello, nos referimos a los parámetros definidos en el CONPES 3927 de 2018. Según este documento, una entidad se considera estratégica si posee al menos el 50% de las participaciones accionarias, condición que le permite consolidar un porcentaje accionario sólido para la toma de decisiones alineadas con el órgano de dirección de la entidad descentralizada. Si el ente central tiene un porcentaje accionario menor en alguna entidad de su portafolio, es importante analizar si dicha entidad se considera estratégica y si es necesario coordinar una adquisición adicional de participación para convertirse en accionista mayoritario a largo plazo. Si una entidad no cumple



con esta definición, se debe desarrollar una hoja de ruta para tomar decisiones acertadas relacionadas con ese activo.

Además, la presencia de miembros del Departamento en la junta directiva juega un papel relevante. Se propone un parámetro que permita identificar una presencia significativa en los órganos de dirección: para que el Departamento de Antioquia tenga influencia en las decisiones de la entidad, se debe apuntar a contar con al menos el 60% de representación en la junta directiva. Esto facilita la identificación de entidades con mayor poder de decisión y un seguimiento especializado de su gestión.

El cumplimiento total de este criterio de Función de Tutela se logra cuando existe una participación accionaria igual o superior al 50% y, a su vez, se tiene una “Participación alta” (superior al 50%) de miembros en las Juntas o Consejos Directivos. La ponderación asignada al cumplimiento total de este parámetro es del 30% en la determinación de una entidad estratégica.

La relevancia de estos criterios se ve significativamente reforzada por el Decreto 3913 de 2024. Este decreto, al definir la estructura administrativa departamental, establece claramente cómo se ejerce el control de tutela sobre las entidades descentralizadas, distinguiendo entre adscripción y vinculación.

43

Para las entidades descentralizadas indirectas y sociedades de economía mixta, el control administrativo se ejerce mediante la intervención del Gobernador en los órganos internos de deliberación y dirección. Asimismo, el decreto enfatiza que la participación del sector central en los órganos de dirección de las entidades descentralizadas propenderá por la implementación de las buenas prácticas del Modelo de Gerencia Pública. Esta articulación normativa proporciona un respaldo legal explícito a la ambición del Departamento de ser un propietario activo e informado, transformando los objetivos numéricos de participación y representación en un mandato legal para una supervisión y dirección más efectivas.

5.3.2 Rentabilidad Financiera

Aunque los portafolios de entidades estatales buscan principalmente crear valor social, la generación de valor económico es un objetivo compartido con otros portafolios de inversión. Tal como lo señala el CONPES 3927 de 2018 esto se debe a que el valor económico generado se considera una métrica valiosa para evaluar el desempeño, ya que tiene en cuenta los intereses a largo plazo de todas las partes interesadas en una entidad. Además, es esencial destacar que las entidades que generan valor no solo benefician a sus propietarios o accionistas, sino que a lo largo del tiempo también tienen



un impacto positivo en la generación de empleo, la promoción de condiciones laborales y psicológicas favorables para los empleados, la satisfacción del cliente y la adopción de responsabilidad corporativa (Cruz, 2001).

En relación con esto, es relevante mencionar que el Estado ha establecido indicadores de rentabilidad para evaluar proyectos de inversión pública y ha definido tasas mínimas de rentabilidad. La herramienta principal para este fin es la tasa social de descuento (TSD), que representa una estimación del costo de oportunidad que la sociedad asigna a los recursos invertidos en un proyecto, en comparación con sus potenciales usos alternativos.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha establecido que, para la evaluación económica y social de todos los proyectos de inversión pública, es esencial considerar una TSD, que se refiere a la tasa de interés expresada en términos sociales. Esta tasa de descuento representa la rentabilidad mínima que los inversionistas esperan obtener por los recursos invertidos en el proyecto. En la evaluación financiera se conoce como tasa de interés de oportunidad (TIO), mientras que en la evaluación económica y social se utiliza la Tasa Social de Descuento, que permite medir el beneficio económico y social que una inversión pública debe generar como mínimo (DNP, 2013). Dado que la TSD abarca tanto beneficios económicos como sociales, se anticipa que los proyectos orientados únicamente hacia la rentabilidad financiera deberían ofrecer un rendimiento sustancialmente superior a la TSD.

44

Acorde con todo lo anterior y, siguiendo las directrices establecidas en los CONPES 3851 del 2015 y 3927 del 2018, el Estado puede mantener la propiedad de algunas entidades por razones económicas, debido a su alta rentabilidad y su contribución a los ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Por tal razón, para la Gobernación de Antioquia se considera la propiedad de entidades en función de su rendimiento y su contribución a los ingresos del presupuesto departamental. Estas entidades pueden operar en cualquier sector de la economía y formar parte de un portafolio de largo plazo para el gobierno departamental, con el objetivo de maximizar su valor y beneficio. Es decir, la decisión de mantener la propiedad de una entidad se basa en criterios económicos y financieros, y su inclusión en el portafolio departamental debe generar beneficios a largo plazo.

Para identificar y seleccionar estas entidades, los CONPES recomiendan ciertos parámetros de rentabilidad y aporte a los ingresos del presupuesto departamental. Estos incluyen una participación mayoritaria del ente central, la cual se considera a partir de un 50%, y un retorno sobre el patrimonio (ROE) que supere la Tasa Social de Descuento (TSD)¹ por al menos tres de los últimos cinco años.



Es importante destacar que la búsqueda de entidades estratégicas por parte del gobierno departamental, basada en criterios económicos y financieros, se enmarca en el principio de eficiencia en el gasto público, donde esta se refiere a la capacidad de obtener los máximos resultados con los recursos disponibles, lo que implica una utilización adecuada y responsable de los mismos. Al seleccionar entidades que contribuyen de manera significativa a los ingresos del presupuesto departamental y que poseen un rendimiento financiero, se está maximizando el valor y beneficio de las mismas a largo plazo. Esto, a su vez, permite una utilización eficiente de los recursos públicos y una mejor gestión financiera por parte del gobierno departamental.

Siguiendo con los preceptos expuestos en los CONPES anteriormente mencionados, a la Gobernación de Antioquia le corresponde actuar como cualquier otro participante del mercado para adquirir una posición mayoritaria. Los criterios de segmentación de entidades estratégicas se revisarán y actualizará anualmente por parte de la Secretaría de Hacienda. Si una entidad ya no se considera estratégica, se buscará su salida aplicando los criterios de generación de valor económico de una entidad no estratégica.

5.3.3 Rentabilidad Social

45

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2015 señaló que la razón principal de la propiedad pública de las entidades debe ser la maximización del beneficio para la sociedad a través de una eficiente asignación de recursos. Bajo esta premisa, el Departamento de Antioquia se enfoca en medir el impacto social de las entidades de su inventario, cuyo principal objetivo es servir a las comunidades. Estas entidades deben orientar sus esfuerzos hacia la prestación de servicios y evaluar cuán estratégicas son desde una perspectiva social.

Para este propósito, se ha adoptado el concepto de “rentabilidad social”, que analiza los impactos, beneficios y desarrollos que las entidades aportan a las comunidades, incluso si no son rentables económicamente. Para medir esta rentabilidad, se utiliza como base lo establecido en el CONPES 3927 de 2018, que proporciona un enfoque para medir el desempeño de las entidades con objetivos sociales, empleando parámetros como la tasa social de descuento, el cumplimiento de políticas públicas, la participación en sectores estratégicos y la contribución a abordar las fallas del mercado.

Las entidades que cumplen con políticas públicas o abordan fallas de mercado se consideran estratégicas desde un enfoque social, ya que generan valor en el cumplimiento de los fines del Estado y cubren necesidades de la sociedad



no atendidas por el mercado. La teoría económica identifica diversas condiciones en las que los mercados no operan eficientemente, justificando la intervención estatal: fallas de competencia, monopolios naturales, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallas de información y fallas de coordinación. Para evaluar la conveniencia de la intervención estatal a través de una entidad, se sugieren criterios como la presencia de una deficiencia significativa en el mercado, la imposibilidad de resolverla mediante regulación o subsidios, dificultades para definir la cantidad/calidad del bien/servicio, y la certeza de que las pérdidas de eficiencia estatales no superen las pérdidas de bienestar de la falla de mercado.

Para la medición de la rentabilidad social, se establecen los siguientes indicadores:

- **Cubre Falla de Mercado o de Gobierno:** Evalúa la contribución de la entidad a solventar fallas de mercado o de gobierno. Si cumple, otorga un 0.4 de acierto al criterio de Rentabilidad Social.
- **Persigue Política Pública:** Examina la alineación de la entidad con los objetivos y metas de las políticas públicas. Si cumple, otorga un 0.4 de acierto.
- **Enfoque Estratégico:** Se centra en la integración de la entidad con el Direccionamiento Estratégico del Departamento. Si cumple, otorga un 0.2 de acierto.

46

La Dirección del Conglomerado de la Gobernación de Antioquia ha determinado que el cumplimiento total de los indicadores de Rentabilidad Social otorgará un 40% de acierto en la determinación de una entidad estratégica.

En el caso específico del Modelo de Gerencia Pública del Conglomerado de Antioquia, se empleó la metodología del Retorno Social de la Inversión (SROI) para medir de manera integral los beneficios generados, incluyendo no solo resultados tangibles sino también impactos sociales. Esta metodología, que combina la recolección de información primaria y secundaria, sigue un proceso de cinco pasos: 1) Establecimiento de alcance y actores clave, 2) Mapeo de Resultados, 3) Evidenciar y asignar valor a posibles resultados, 4) Establecer impactos, y 5) Cálculo del SROI.

Los resultados proyectivos de la valoración de la rentabilidad social del Modelo de Gerencia Pública, realizada por la Universidad EAFIT en el 2023, sugieren que, por cada peso invertido en el programa, se crea aproximadamente 1.1 pesos de valor social (con un rango de análisis de sensibilidad de 0.06



a 1.2 pesos). Esta monetización del valor social, que tradicionalmente es intangible en el sector público, es una herramienta poderosa para la rendición de cuentas y la justificación de inversiones. Permite demostrar el retorno tangible de la inversión pública más allá del beneficio financiero, facilitando una asignación de recursos más informada para programas sociales y fortaleciendo la percepción de las entidades públicas como generadoras de valor.

Las ventajas de la utilización del enfoque SROI incluyen su construcción participativa, la identificación y mitigación de efectos perjudiciales, la inclusión del análisis de sostenibilidad a lo largo del tiempo, y el uso de un enfoque monetario que facilita la comprensión de los resultados.

5.3.4 Compromiso Ambiente

El compromiso ambiental se ha convertido en una prioridad actual del Estado y, por tanto, en su rol de propietario de las Empresas Públicas Estatales (EPE), juega un papel fundamental en la promoción de prácticas sostenibles y en la lucha contra el cambio climático. La definición de parámetros en función del compromiso ambiental es esencial para asegurar una gestión sostenible de las entidades en el Departamento de Antioquia.

47

Tanto el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la Gobernación de Antioquia han establecido estrategias para mitigar el daño ambiental. El DNP, a través del CONPES 3918 de 2018, definió la estrategia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, buscando alinear las políticas públicas y privadas con la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible. Por su parte, la Gobernación de Antioquia, en colaboración con la FAO, definió el Plan Integral de Cambio Climático de Antioquia (PICCA), con el objetivo de dar respuesta a los desafíos del cambio climático en el Departamento y promover la conservación de ecosistemas estratégicos.

Adicionalmente, el manual de sostenibilidad ambiental estructurado para el Modelo de Gerencia Pública establece lineamientos y directrices para evaluar el desempeño ambiental de las entidades, así como criterios y metas para la protección y conservación del medio ambiente. Este manual presenta indicadores para cuantificar los procesos o proyectos alineados con la sostenibilidad ambiental.

Es esencial que las entidades estén alineadas con estos planes y manuales, ya que son elementos integradores de las agendas de desarrollo nacionales y globales, y establecen un marco coherente para las acciones públicas y privadas. La implementación efectiva de los ODS y el PICCA en Antioquia



permitirá mejorar la calidad de vida, luchar contra el cambio climático y promover el crecimiento verde.

A pesar de su importancia crítica, en el ejercicio previo de clasificación estratégica, la variable de compromiso ambiental no se incluyó debido a la falta de información proporcionada por las entidades en este aspecto. Sin embargo, se reconoce que la integración de este criterio es vital para una evaluación estratégica holística y para alcanzar una verdadera sostenibilidad. Por lo tanto, se recomienda la adopción futura de este criterio y el uso de los indicadores del manual de sostenibilidad ambiental para evaluar y ponderar el nivel de compromiso ambiental y sostenibilidad como factor estratégico de cada entidad en relación con sus acciones medioambientales. Esta omisión actual representa una oportunidad de mejora y un compromiso para futuras iteraciones de la política.

5.3.5 Clasificación estratégica

48

Luego de un marco de referencia de los criterios establecidos y a tener en cuenta para la definición y categorización de si una entidad es estratégica o no para el Departamento de Antioquia, se pueden determinar ponderaciones de que factores son más determinantes y esenciales para el departamento en función del direccionamiento estratégico que esté establecido. Aunque es cierto que una entidad se considerará más estratégica en función al alcance de los criterios de función de tutela, rentabilidad social, rentabilidad financiera y compromiso con el medio ambiente, no lo convierte en una condición restrictiva, porque es posible que una entidad pueda ser estratégica, aunque no cumpla con todos los criterios de manera simultánea, esto dependerá del objetivo, impacto, desarrollo y alcance de los criterios anteriormente establecidos para la determinación de entidades estratégicas para el Departamento de Antioquia.

Por ejemplo, es posible que una entidad cumpla con un alto nivel de rentabilidad social y control de tutela, pero que no tenga una rentabilidad financiera tan alta. En este caso, la entidad aún podría ser considerada estratégica debido al alto nivel de decisión que tiene la Gobernación de Antioquia en esa entidad, donde además se está obteniendo una rentabilidad social que promueve el bienestar en pro de las comunidades.

Asimismo, también podría haber entidades que cumplan con un alto nivel de rentabilidad financiera y función de tutela pero que no tengan un alto nivel de rentabilidad social. Aunque no cumplan con el criterio de rentabilidad social, estas entidades podrían ser consideradas estratégicas por su capacidad



para generar ingresos y su incidencia en su nivel de decisión. Por tanto, aunque idealmente una entidad estratégica debería cumplir con todos los criterios, no es necesariamente un requisito absoluto para ser considerada estratégica. Dependiendo del contexto y las necesidades específicas del departamento, una entidad puede ser considerada estratégica, aunque solo cumpla con uno o dos de los criterios.

Finalmente, como parte del ejercicio de establecer una ponderación que sea cuantificable para determinar si una entidad es estratégica o no, se proponen los siguientes parámetros:

Función de Tutela: este parámetro se determina por medio de dos indicadores que son:

- *Distribución accionaria:* este se determina acorde al porcentaje de participación accionaria que tiene la gobernación sobre cada entidad y se cumplirá solo cuando este porcentaje sea igual o mayor al 50%. Si el indicador se cumple se le dará un porcentaje global de acierto al parámetro de función de tutela del 0,4.
- *Conformación de juntas y consejos directivos:* este indicador determina el porcentaje de participación de miembros que tiene la Gobernación de Antioquia en las Juntas y Consejos Directivos de las entidades. Se resalta que, cada Junta o Consejo Directivo no está conformada por la misma cantidad de miembros, esto dependerá de los estatutos y normatividad vigente aplicable de cada entidad. Para la determinación de este indicador se establece lo siguiente:

-Participación baja: existe una participación de miembros de la Gobernación de Antioquia del 30% o menor ante el total de miembros de la junta o consejo directivo. Si se cumple este indicador se le dará un porcentaje global de acierto al parámetro de función de tutela del 0,2.

-Participación media: existe una participación de miembros de la Gobernación de Antioquia que oscila entre el 31% al 50% ante el total de miembros de la junta o consejo directivo. Si se cumple este indicador se le dará un porcentaje global de acierto al parámetro de función de tutela del 0,4.

-Participación Alta: existe una participación de miembros de la Gobernación de Antioquia que es superior al 50% ante el total de miembros de la junta o consejo directivo. Si se cumple este indicador se le dará un



porcentaje global de acierto al parámetro de función de tutela del 0,6. Es así como se establecen los dos indicadores que complementan el criterio de Función de Tutela, por lo que una entidad cumplirá en su totalidad con este criterio cuando exista una participación accionaria que sea igual o superior al 50 % y, a su vez, se tenga una “Participación alta” de miembros en Juntas o Consejos Directivos; de lo contrario, existirán diferentes combinaciones que darán cumplimiento a este criterio.

Por último, el equipo de la Dirección del Conglomerado de la Gobernación de Antioquia luego de analizar la información ya presentada, determinó que el cumplimiento en la totalidad del parámetro de la función de tutela dará un acierto en la determinación de entidad estratégica del 30%. Las demás combinaciones resultantes de este criterio serán inferiores y determinadas por las condiciones descritas anteriormente. Para analizar con más detalle ver el anexo de “clasificación entidades” donde se presenta el procedimiento mencionado.

Rentabilidad Financiera: este parámetro parte del cumplimiento de que exista una participación accionaria por parte de la Gobernación de Antioquia sobre la entidad que sea igual o superior al 50%, lo que le dará un porcentaje de acierto global de acierto al parámetro de Rentabilidad Financiera del 0,5. Acorde con esto, se establece el siguiente indicador adicional para su medición:

- *ROE > TSD: este criterio se cumple si el Retorno sobre el Patrimonio (ROE por sus siglas en inglés) es mayor que la Tasa Social de Descuento (TSD) durante al menos tres de los últimos cinco años. Este criterio se clasifica en “CUMPLE” o “NO CUMPLE”. Si se cumple este indicador se le dará un porcentaje global de acierto al criterio de Rentabilidad Financiera del 0,5.*

El equipo de la Dirección del Conglomerado de la Gobernación de Antioquia luego de analizar la información ya presentada, determinó que el cumplimiento en la totalidad del parámetro de la Rentabilidad Financiera dará un acierto en la determinación de entidad estratégica del 30%. Las demás combinaciones resultantes de este criterio serán inferiores y determinadas por las condiciones descritas anteriormente. Para analizar con más detalle ver el anexo de “clasificación entidades” donde se presenta el procedimiento mencionado.



Rentabilidad Social: este parámetro parte como referencia del indicador planteado en la rentabilidad financiera de ROE>TSD, puesto que, proporciona una señal de como la entidad responde al crecimiento sostenible a largo plazo y de cómo es la gestión de los recursos públicos en esa entidad, esto con el fin de seguir el fin último de la propiedad pública de las entidades, el cual es maximizar el beneficio para la sociedad mediante una asignación de recursos eficientes. Acorde con esto, se establecen los siguientes indicadores para su medición:

- *Cubre Falla de Mercado o de Gobierno:* este criterio evalúa en qué medida la entidad contribuye a solventar fallas de mercado o de gobierno. Se clasifica como “SI” o “NO” en función de su desempeño en esta área. Si se cumple este indicador se le dará un porcentaje global de acierto al criterio de Rentabilidad Social del 0,4.
- *Persigue Política Pública:* este indicador examina la alineación de la entidad con los objetivos y metas establecidos en las políticas públicas. Se determina si la entidad cumple o no con dichos lineamientos y se clasifica como “SI” o “NO” en función de su acierto en este ítem. Si se cumple este indicador se le dará un porcentaje global de acierto al criterio de Rentabilidad Social del 0,4.
- *Enfoque Estratégico:* este criterio se centra en la integración de la entidad con el Direccionamiento estratégico, evaluando en qué medida sus acciones y estrategias están alineadas con dicho direccionamiento. Se clasifica como “SI” o “NO” según su grado de cumplimiento. Si se cumple este indicador se le dará un porcentaje global de acierto al criterio de Rentabilidad Social del 0,2.

Es importante destacar que la evaluación de la Rentabilidad Social se realiza de manera integral, considerando la combinación de estos indicadores. La Dirección del Conglomerado de la Gobernación de Antioquia ha determinado que el cumplimiento total de los indicadores de Rentabilidad Social otorgará un acierto del 40% en la determinación de entidad estratégica. Las demás combinaciones resultantes de este criterio se establecerán y describirán según las condiciones previamente mencionadas. Para obtener un análisis detallado, se puede consultar el anexo de “Clasificación de Entidades” donde se presenta el ejercicio mencionado.



Compromiso Ambiente: este último criterio se considera como una buena práctica a la que todas las entidades deben alinear sus esfuerzos. Además, es fundamental tomar como referencia el Manual de Sostenibilidad Ambiental diseñado para el Modelo de Gerencia Pública, debido a que este manual establece los lineamientos y directrices necesarios para evaluar el desempeño ambiental de las entidades, así como para establecer criterios y metas con el fin de proteger y conservar el medio ambiente. En particular, el manual presenta una serie de indicadores diseñados para cuantificar la cantidad de procesos o proyectos que las entidades desarrollan en línea con los principios de sostenibilidad ambiental. Estos indicadores permiten medir el progreso y el impacto de las acciones implementadas en términos de sostenibilidad.

Por lo tanto, se recomienda la adopción de estas prácticas responsables y respetuosas con el medio ambiente tanto en las entidades que conforman el Conglomerado Público como en el resto de las entidades del Departamento de Antioquia. Por ello, se sugiere para un análisis posterior de esta política utilizar estos indicadores para evaluar y ponderar el nivel de compromiso ambiental y sostenibilidad como criterio estratégico de cada entidad en relación con sus acciones medioambientales.

5.4 Lineamientos para los órganos de dirección en cuanto a las alertas de la propiedad.

Los órganos de dirección son el principal órgano de gobierno de las Entidades que hacen parte del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Ellos deben asumir el direccionamiento estratégico y alinear los intereses de los demás actores en el gobierno de las entidades descentralizadas. Por tal razón se presentan unos lineamientos que sugieren medidas que complementan el Pilar de Gobierno Corporativo del Modelo de Gerencia establecido para el Departamento. Con el debido respeto de la autonomía que les es propia, se espera su incorporación por parte de los órganos de dirección.

Lineamientos para los Órganos de Dirección:

1. **Independencia y transparencia:** Las juntas directivas deben asegurar la independencia de sus miembros y su compromiso con la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
2. **Evaluación de habilidades y competencias:** Las juntas directivas deben realizar una evaluación periódica de las habilidades y competencias de sus miembros para garantizar que cuenten con el conocimiento y experiencia necesarios para abordar los desafíos estratégicos de la



empresa.

3. Políticas de diversidad e inclusión: Las entidades deben establecer políticas de diversidad e inclusión que promuevan la equidad de género y la representación de diferentes perfiles en la conformación de las juntas directivas.
4. Seguimiento a las evaluaciones de las Juntas Directivas: Las entidades deben realizar evaluaciones periódicas de desempeño de las juntas directivas para garantizar su eficiencia y alineamiento estratégico. Se deben identificar áreas de mejora, elaborar planes de acción, y monitorear su implementación. Adicionalmente, los gestores de Propiedad serán responsables de supervisar el proceso y proporcionar informes transparentes a los accionistas (propietarios) y partes interesadas para asegurar la rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas

53



5.5 Lineamientos de la política de propiedad para el Departamento de Antioquia

Los lineamientos y criterios rectores recomendados para el direccionamiento de las entidades consideradas estratégicas son los siguientes:

1. Direccionamiento Estratégico y Gestión de Valor: Se convoca a la alta dirección de cada entidad a formular un plan estratégico alineado con los intereses de los accionistas y las razones de propiedad que justifican la participación del departamento de Antioquia. Se deben establecer metas e indicadores claros de gestión que permitan el seguimiento adecuado del desempeño de las entidades.
2. Disposiciones Claras y Explícitas: El departamento de Antioquia, como propietario, debe comunicar disposiciones claras y explícitas a todas sus entidades y sus respectivas juntas o consejos directivos para alcanzar el direccionamiento estratégico fijado. Estas disposiciones deben incluir lineamientos generales sobre rendición de cuentas, divulgación de información, sostenibilidad corporativa, dirección estratégica y otros aspectos relevantes para generar valor económico y social.
3. Sostenibilidad Financiera y Operativa: Se busca promover la auto sostenibilidad financiera de las entidades para que generen los recursos suficientes para garantizar su operación, sin depender de subsidios o recursos adicionales del Estado. También se fomenta la sostenibilidad operativa mediante prácticas responsables y estrategias para cumplir con políticas de responsabilidad social, ética empresarial, sostenibilidad ambiental, entre otras.
4. Capitalización de Entidades: La capitalización de las entidades se realizará de acuerdo con criterios específicos, como la generación de capacidades para la auto sostenibilidad financiera, alcanzar indicadores mínimos de solvencia requeridos por ley, entre otros.
5. Seguimiento, Control y Monitoreo: Se establecerán indicadores de desempeño que permitan evaluar y monitorear a las entidades, verificar el cumplimiento de los objetivos de política pública y establecer mecanismos de seguimiento y comunicación formales con las entidades y sus juntas directivas.
6. Seguimiento y evaluación al Acuerdo Marco de Relacionamiento: Seguimiento y evaluación periódica (anual) al Acuerdo Marco de



Relacionamiento, a fin de determinar la eficacia en la implementación de este instrumento de Gobierno Corporativo, acorde con los lineamientos para ello establecidos.

Lineamientos para las entidades consideradas no estratégicas:

7. Plan ordenado de desinversión: Se recomienda formular una estrategia de salida para las entidades en las que el departamento tiene menor participación o que presentan mayores riesgos o pérdidas potenciales. Se establecen criterios de priorización para adelantar este proceso, considerando el tamaño de la participación y su rendimiento. Se sugiere priorizar la salida de participaciones inferiores al 10%.

Nota: Se hace la salvedad de que, aunque el departamento tenga una participación menor al 10%, la entidad puede considerarse como estratégica ya sea por la proporción o impacto que esta pueda tener en el futuro, caso Hidroituango.

8. Direccionamiento hacia la generación de valor: La gestión de las entidades no estratégicas se enfoca en la generación de valor económico. Se proponen diferentes lineamientos según el nivel de participación accionaria del departamento:

- Para las participaciones superiores al 50%, se aplicarán los mismos criterios que para las empresas estratégicas.
- Para las participaciones entre el 10% y 50%, se promoverán buenas prácticas empresariales y de gobierno corporativo;
- Y para las participaciones inferiores al 10%, el direccionamiento se limita a la participación y votación en las asambleas de accionistas y al monitoreo y evaluación.

9. Seguimiento al desempeño: Se recomienda al departamento establecer indicadores y métricas de desempeño, basados en la información financiera pública que reporta cada entidad. Esto permitirá al Gobierno, en su rol de accionista, mantenerse informado sobre el desempeño de las entidades y, en caso necesario, invocar protecciones especiales como accionista minoritario o vender su participación a un valor justo.

10. Financiamiento: Las entidades involucradas deberán gestionar y priorizar recursos en el marco de sus competencias, destinando fondos para la ejecución de las acciones propuestas. Los costos asociados a las actividades de gestión del portafolio serán asumidos por las entidades con participación del departamento.



Se contempla la creación de una entidad centralizada que ejerza funciones de propiedad para todas las entidades del Estado, la cual será responsable de financiar y ejecutar la estrategia con su presupuesto, buscando eficiencia y optimización en el uso de los recursos disponibles. La evaluación del Marco de Gasto de Mediano Plazo será determinante para priorizar los recursos y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

11. Evaluación y Mejora Continua de la Política de Propiedad: El Departamento de Antioquia establecerá un proceso periódico de evaluación y mejora continua de la Política de Propiedad aplicada a las entidades tanto estratégicas como no estratégicas. Se trata de asegurar que la Política de Propiedad se mantenga actualizada y alineada con los objetivos estratégicos del Departamento y con las mejores prácticas de gobernanza corporativa, garantizando así por parte de las entidades una gestión eficiente, responsable y sostenible en el tiempo.

12. Seguimiento a los riesgos de la Política de Propiedad: El Departamento de Antioquia establecerá un sistema de monitoreo integral de los riesgos asociados a la implementación de la Política de Propiedad, esto incluirá la identificación, evaluación y clasificación de los riesgos específicos relacionados con la propiedad de las entidades tanto estratégicas como no estratégicas. Además, se implementarán estrategias de mitigación y planes de acción para abordar los riesgos identificados y garantizar que se adopten medidas preventivas y correctivas adecuadas. El monitoreo será periódico y se llevará a cabo de manera sistemática para asegurar la efectividad de las acciones implementadas.

Lineamientos para el Compromiso con el Medio Ambiente:

13. Gestión ambiental sostenible: Las entidades deben adoptar prácticas de gestión ambiental sostenible, reducir emisiones, mejorar eficiencia energética y mitigar impactos ambientales negativos. Asimismo, comprometerse con la protección y conservación de los recursos naturales, como agua, suelo y biodiversidad, y contribuir a la lucha contra el cambio climático.

14. Reporte de sostenibilidad: Las entidades deben elaborar y divulgar informes de sostenibilidad que reflejen sus acciones y avances en materia ambiental, social y de gobernanza.



5.6 Cultura a la protección de la propiedad

La cultura de protección de la propiedad en lo público, juega un papel fundamental en la conciencia colectiva acerca de la importancia de proteger y cuidar los bienes estatales. Esta permite inculcar en los ciudadanos la idea de que las participaciones accionarias son de todos y deben ser preservados para el beneficio común, más aún cuando la cultura fomenta la participación ciudadana y la vigilancia activa para evitar actos que atentan contra el adecuado manejo de la propiedad estatal.

La sociedad siempre ha valorado la transparencia y la rendición de cuentas y exige que los recursos y bienes estatales sean utilizados de manera eficiente y en beneficio de todos los ciudadanos. Cuando hablamos de cultura a la protección de la propiedad, nos referimos al conjunto de normas y buenas prácticas que el Departamento de Antioquia ha adoptado, para salvaguardar y respetar sus derechos de propiedad, toda vez que es fundamental que el Departamento actúe con responsabilidad y transparencia en su rol de propietario, asegurando así una adecuada toma de decisiones estratégicas relacionadas con sus propiedades.

57

Esta cultura se refleja en el cumplimiento a las normas y regulaciones que protegen los derechos de propiedad del Departamento, lo que implica promover una mentalidad de respeto hacia la propiedad de lo público y fomentar la responsabilidad en su adecuado direccionamiento y administración.

La cultura de protección de la propiedad en el ente territorial, incluye acciones como el inventario y adecuado registro de la propiedad, la definición y determinación del procedimiento de entidad estratégica para el departamento, la consolidación de estados financieros, la metodología para el análisis de la rentabilidad social del Conglomerado, su compromiso con el ambiente, la identificación y administración del riesgo desde la propiedad y desde la representación en órganos de dirección, la definición de lineamientos para los órganos de dirección en cuanto a las alertas de la propiedad, los lineamientos de la política de propiedad para el departamento de Antioquia, y su respectivo seguimiento y evaluación.

Para el Departamento de Antioquia, la gestión eficiente de recursos, la preservación del patrimonio público, el uso adecuado de los recursos públicos, la planeación y el direccionamiento estratégico, así como la participación ciudadana, son aspectos fundamentales que requieren una



atención prioritaria y como se ha indicado, el estado desde lo nacional o lo local, enfrenta varios retos en su rol de propietario y, el departamento no es ajeno a ello, por tanto reconoce que en sus acciones en la cultura de la protección de lo público, debe procurar por:

- Una administración eficiente de los bienes y recursos de los que es propietario. Esto implica asegurarse de que los mismos se utilicen de manera adecuada, que se realicen inversiones necesarias para su mantenimiento y mejora, y que se obtengan los beneficios económicos y sociales correspondientes.
- La transparencia y rendición de cuentas, lo que implica que los recursos sean utilizados de manera eficiente y eficaz en el cumplimiento de su objeto misional.
- La protección y conservación de sus propiedades, tomando medidas para prevenir daños, así como implementar políticas de conservación para asegurar su uso sostenible a largo plazo.
- El balance entre interés público y privado, toda vez que el departamento es propietario de bienes que son de interés público pero que también tienen valor comercial. Por tanto, en este sentido el Departamento debe encontrar un equilibrio entre el interés público y el interés privado al tomar decisiones sobre el uso o venta de sus propiedades.
- La innovación y adaptación, por lo que el Departamento a través de la implementación de buenas prácticas para la gestión de lo público, es capaz de adaptarse a los cambios sociales, económicos y tecnológicos para mejorar la gestión de sus propiedades. Para ello impulsa la innovación y la modernización en la forma en que se administran, utilizan y aprovechan los bienes públicos.

Una cultura de protección de la propiedad es fundamental para el desarrollo social económico, la inversión y el progreso en una sociedad, toda vez que esto contribuye a fomentar la confianza en lo público y promover la innovación e implementación de buenas prácticas, porque la capacidad de adaptación, la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para garantizar un uso responsable y beneficioso para la sociedad antioqueña.





6

Seguimiento y Evaluación

Para garantizar la ejecución de los lineamientos expuestos y el cumplimiento de la Política de Propiedad, se llevará a cabo un seguimiento y monitoreo conforme a las directrices establecidas en el CONPES 3927 de 2018.

La Secretaría de Hacienda asumirá la responsabilidad de definir anualmente la lista de entidades y participaciones accionarias con las que cuenta el Departamento de Antioquia, de acuerdo con los criterios necesarios y, a su vez, reportará los estados financieros consolidados trimestralmente. La Secretaría de Hacienda aplicará la metodología, ya definida e implementada, para actualizar la lista de entidades consolidadas y que financieramente son estratégicas para el departamento, además de entregar las recomendaciones y planes de mejora a que haya lugar, presentando así, información clara y confiable del estado presente de las participaciones accionarias del departamento.

La Dirección del Conglomerado como responsable de la coordinación del Modelo de Gerencia Pública, será la encargada de comunicar, hacer seguimiento y planes de mejora anualmente de los lineamientos y criterios rectores sugeridos para el direccionamiento estratégico en el Conglomerado Público.

60

Se recomienda continuar anualmente con el ejercicio de la medición del impacto social, utilizando para ello la metodología del Retorno Social de la Inversión (SROI) ya establecida para el Modelo de Gerencia Pública, la cual en su primera medición arrojó un resultado favorable del 1,1, indicando que, por cada peso invertido en el modelo, se crea aproximadamente 1,1 peso de valor social. Es decir, por cada unidad de recursos invertidos, se obtuvo un beneficio social adicional del 10%.

A través de un enfoque gerencial, se recomienda a la alta dirección de cada entidad la formulación de un plan estratégico alineado con los intereses de los accionistas y las razones que justifican la participación del departamento en la entidad. La planificación estratégica debe considerar elementos como objetivos medibles, misión y visión alineadas con sus metas, presupuesto y estructura de capital coherentes, entre otros aspectos. Además, se recomienda la formulación de un presupuesto financiero anual y la diferenciación de costos entre objetivos estratégicos y operaciones comerciales.

En cuanto al seguimiento, control y monitoreo, se insta a la Secretaría de Hacienda, al Departamento Administrativo de Planeación y la Dirección del Conglomerado a establecer indicadores de desempeño, sistemas de monitoreo y canales de comunicación formales con las entidades. Se sugiere

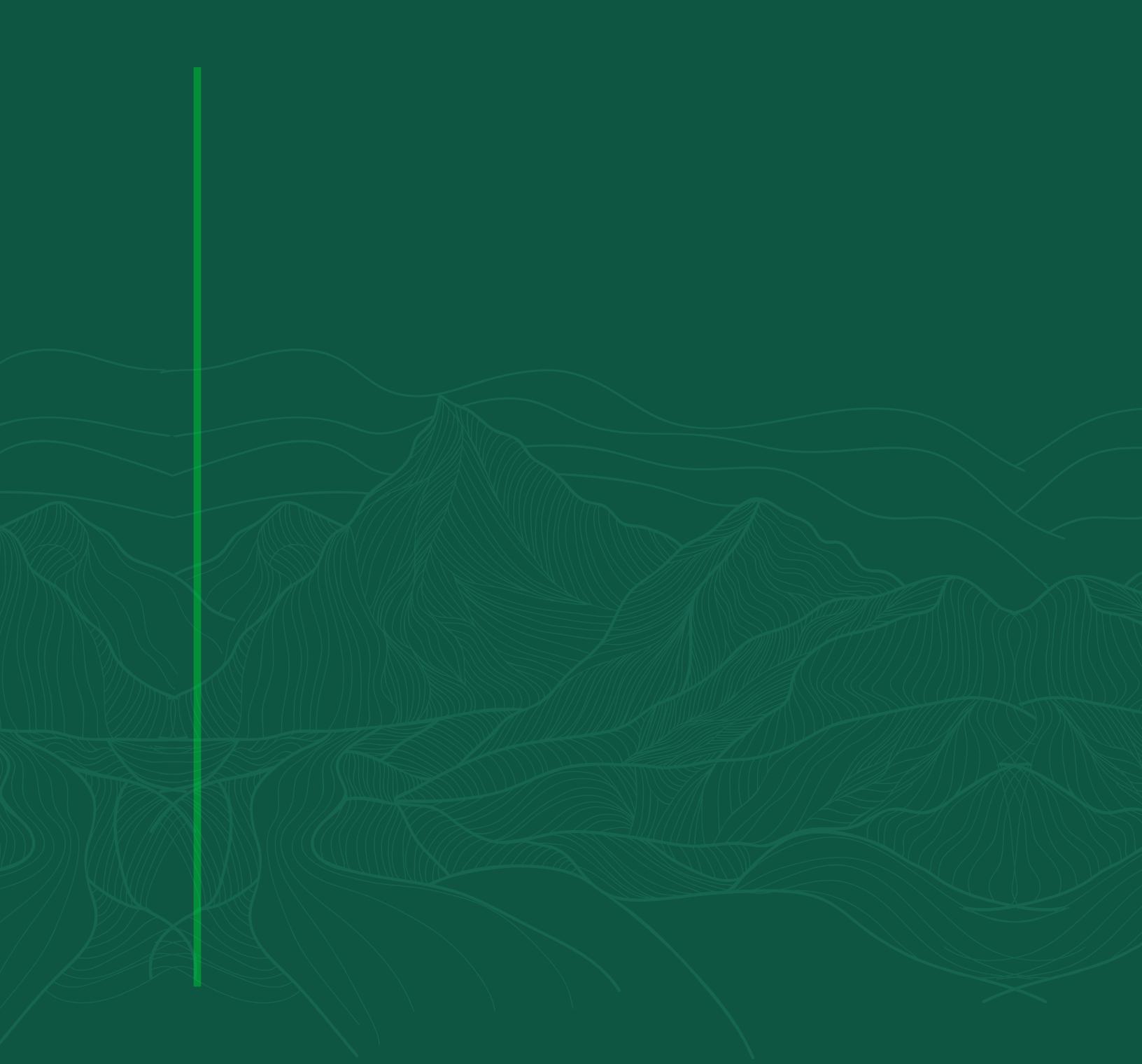


solicitar a cada entidad que reporte los costos asociados a sus objetivos de política pública, permitiendo la evaluación del cumplimiento y la publicación de resultados en los reportes anuales de las entidades y participaciones del departamento.

Este proceso integral permitirá implementar un sistema de alertas tempranas basado en un tablero de control y el seguimiento a indicadores financieros y sociales clave, facilitando la toma de decisiones oportunas respecto a las entidades estratégicas. La evaluación y determinación de palancas de valor, ineficiencias y sinergias serán cruciales para el crecimiento rentable de las entidades y, a su vez, del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

Finalmente, se sugiere la revisión de los lineamientos, metas e indicadores de desempeño financiero y social al menos cada cuatro años, asegurando así la adaptabilidad de las entidades estratégicas a un entorno cambiante y la alineación continua con los objetivos del departamento. Este enfoque a largo plazo busca fortalecer la gestión y dirección de las entidades con participación accionarias del departamento, contribuyendo a la maximización del valor económico y social para los habitantes del territorio antioqueño.





7

Glosario

Acuerdo Marco de Relacionamiento: es el documento que define los lineamientos en los que debe adelantarse la relación del nivel central con el nivel descentralizado por servicios y las obligaciones específicas que de ellos se derivan, atendiendo al fin primordial para el cual fueron creadas. Documento firmado 11 de marzo de 2024, por Gobernador y gerentes, directores, rectores. Fuente: (Elaborado por: Oficina Privada – Dirección del Conglomerado).

Buenas Prácticas: aquellas actuaciones concretas, prácticas o soluciones basadas en ciertos conocimientos, investigaciones o experimentos y que, gracias a su utilidad y sencillez, brindan herramientas, métodos y técnicas, que pueden aumentar las posibilidades de éxito de la gestión y servir de ejemplo para otras entidades. (Función Pública, 2021) .

Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia: es el conjunto de organismos del nivel central y las entidades descentralizadas directas del orden departamental, las empresas sociales del Estado y en las que el departamento sea asociado o fundador con otras entidades descentralizadas y que contribuyan a la gestión de la administración departamental. Fuente: (Elaborado por: Oficina Privada -Dirección del Conglomerado).

63

Control de Tutela: es el vínculo de coordinación, orientación y control del nivel central, organizado por sectores administrativos, sobre el nivel descentralizado por servicios. El control de tutela será ejercido directamente por el gobernador, las secretarías de despacho, los departamentos administrativos y las gerencias de organismos a las entidades que les estén adscritas o vinculadas. (Artículo 48, Decreto 2567, 2020) .

Direccionamiento Estratégico: conjunto de lineamientos gerenciales que fortalecen el rol de propietario y permiten la toma de decisiones adecuadas a través de los órganos de dirección en las entidades en las cuales el Departamento tiene participación, garantizado así la unidad de propósito y la sostenibilidad de la propiedad. Fuente: (Elaborado por Oficina Privada – Dirección del Conglomerado).

Lineamientos Estratégicos: son acciones encaminadas al fortalecimiento de los órganos de dirección y administración, la toma de decisiones y la implementación de buenas prácticas de gerencia pública, para un adecuado control y seguimiento de la gestión del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. (Artículo 5, Decreto 1887, 2021)



Modelo de Gerencia Pública: es el modelo de gerencia adoptado en virtud de las funciones que le han sido asignadas constitucional y legalmente al departamento, cuyo objetivo es articular el direccionamiento estratégico, la coordinación y alineación de los organismos del nivel central y descentralizado por servicios para lograr un mayor fortalecimiento institucional y la sostenibilidad de las entidades que lo conforman, respetando la autonomía que les es propia. (Artículo 53, Decreto 2567, 2020) .

Pilares del Modelo de Gerencia Pública: son el conjunto de lineamientos estratégicos que habilitan la operación del modelo de gerencia, y que, mediante la implementación de buenas prácticas, permiten la articulación de los asuntos transversales entre los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas que conforman el Conglomerado Público Gobernación de Antioquia, respetando la autonomía que les es propia. (Artículo 4, Decreto 1887, 2021) .

Riesgos del Modelo de Gerencia: conjunto de medidas de control que se relacionan entre sí, que permiten la identificación y evaluación tanto de los riesgos negativos como los positivos, que puedan afectar la capacidad para cumplir con los objetivos estratégicos del modelo de gerencia al monitorear y gestionar los eventos que pueden tener un impacto en su desempeño, permitiendo a la alta gerencia tomar medidas preventivas o correctivas, además de autoevaluarse y auto controlarse. Fuente: (Elaborado por Oficina Privada – Dirección del Conglomerado).

Riesgos de Propiedad: consiste en analizar y mitigar las contingencias y circunstancias a las que pueden verse enfrentados los intereses patrimoniales del Departamento, a causa de un evento potencial tanto interno como externo. Fuente: (Elaborado por Oficina Privada – Dirección del Conglomerado)

Riesgos de Miembros de Junta: consiste en analizar y mitigar las posibles situaciones y/o adversidades que pueden impactar negativamente la toma de decisiones, el direccionamiento estratégico y el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades. Fuente: (Elaborado por la Oficina Privada – Dirección del Conglomerado)



Bibliografía

Acueducto Metropolitano de Bucaramanga. (2019). *Política de Propiedad del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga – amb SA ESP. amb.* Recuperado a partir de: https://www.amb.com.co/amb/wp-content/Documentos/Gobierno-corporativo/POLITICA_PROPIEDAD.pdf

Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*, México, Porrúa. Varias ediciones.

CONPES 3851. (2015). *Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

CONPES 3918. (2018). *Estrategia Para La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

CONPES 3927. (2018). *Estrategia de Gestión del Portafolio de Empresas y Participaciones Accionarias de la Nación*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Cruz, J., Rosillo, J., Villarreal, J., (2001). *Finanzas Corporativas, Valoración, Política de Financiamiento y Riesgo*. Bogotá D.C.: Thomson Editores, S.A.

Días, E. (2016) *Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo: Un Paso Hacia la Eficiencia de las Empresas Públicas en Paraguay*. Recuperado a partir de: <http://162.241.70.234/bitstream/handle/123456789/80/MAPYG2016-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Departamento Nacional de Planeación. (2013, abril). *Manual de soporte conceptual. Metodología general de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en:

<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sGf0xqep7Og%3D&tabid=186&mid>

Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). (2013). *Código de Buen Gobierno Corporativo para la Empresas bajo el ámbito de FONAFE*. Corporación FONAFE. Recuperado a partir de: <https://www.fonafe.gob.pe/marconformativo/>



buengobiernocorporativo
Gobernación de Antioquia y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial de Antioquia - PIGCCT. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/PNACC/PIGCCT%20Antioquia.pdf>

Gruber, J. (2022). *Public Finance and Public Policy* (7th ed.). Worth.

Ibarguen, A., Oneto, A., & Gómez-Zorrilla, J. (2021). Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1740>

Mesa Técnica Interinstitucional conformada por la Cámara de Comercio de Bogotá, Confecámaras y la Superintendencia de Sociedades, con el apoyo técnico de la firma Governance Consultants. (2020). Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo para Empresas Competitivas, Productivas y Perdurables. Cámara de Comercio de Bogotá, Confecámaras y Superintendencia de Sociedades. Recuperado a partir de: <https://igc-panama.org/wp-content/uploads/2020/11/Gu%C3%A1A-de-buenas-pr%C3%A1cticas-de-Gobierno-Corporativo-2020.pdf>

66

Miguel, N., Oneto, A. (2015). *El Buen Gobierno en las Empresas Públicas*. Editor: CAF - banco de Desarrollo de América Latina.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. (2018). Código SEP. Sepchile. Recuperado a partir de: <https://www.sepchile.cl/2018/03/14/sep-lanza-nuevo-codigo-sep/>

Ministerio de Hacienda. (2022). Código de Propiedad del MHCP. Minhacienda. Recuperado a partir de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_participacionesestatales/codpropiedad

OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*. París: OECD Publishing. Doi: <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. (2010). *Guías de Gobierno Corporativo para Empresas del Estado (Corporate Governance Accountability and Transparency a Guide for State Ownership)*.



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Owneship and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. OCDE Publishing.

Pizzarulli, F., Quattrone, C., Vizzolini, H., & Nencini, P. (2021). Aportes para una rediscusión del papel de las Empresas con Participación Estatal. *Propuestas para el Desarrollo*, (V), 71-86.

Rodríguez, L. (1998). *Derecho Administrativo General y Colombiano*, décima edición. Editorial Temis.

Putniņš, T. (2015). *Economics of State-Owned Enterprises*, *International Journal of Public Administration*, 38:11, 815-832.

Schclarek, A. (2014). "Five Theoretical Reasons in Defence of State-owned Enterprises". En D. Chavez y S. Torres (eds.), *Reorienting Development: Stateowned Enterprises in Latin America and the World*, Amsterdam: Transnational Institute.

Stiglitz, J. E. (2017). *La economía del sector público* (4th ed.). Antoni Bosch Editor.

67



Elaboró

Astrid Arroyo Genes
Directora del Conglomerado

Juan Esteban Sierra Suarez
Contratista

68



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia