



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS MODELO DE GERENCIA PÚBLICA 2024

CONGLOMERADO PÚBLICO
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

DIRECCIÓN DEL CONGLOMERADO



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





1. Introducción

El Modelo de Gerencia Pública de la Gobernación de Antioquia se concibe como un instrumento clave para articular el direccionamiento estratégico entre el sector central y las entidades descentralizadas del Conglomerado Público. Su propósito es fortalecer la gobernanza, optimizar la eficiencia administrativa y promover la generación de valor social y económico, respondiendo a las necesidades de los habitantes y a los desafíos de un contexto en constante evolución. Desde su diseño, el Modelo de Gerencia Pública ha buscado alinear las políticas gubernamentales con las metas institucionales, fomentando la colaboración armónica y el desarrollo sostenible del Departamento.

El año 2024 representó un momento clave para la administración departamental con la llegada de una nueva gestión y la formalización de la reestructuración administrativa a través del Decreto Departamental 3913 de 2024. Este decreto introdujo cambios significativos en la organización interna de la Gobernación de Antioquia y reafirmó el Modelo de Gerencia Pública como un elemento central para la coordinación y el control del conglomerado, apoyado en ocho pilares transversales estratégicos que buscan alinear las políticas y objetivos institucionales.

Durante el 2024, el proceso de transición trajo consigo diversas dinámicas que influyeron en la implementación práctica del Modelo de Gerencia Pública. Entre los aspectos observados se encuentran el inicio de operaciones de la Dirección del Conglomerado en 2025, un nivel variable de familiaridad con el modelo entre algunos servidores, ciertos desafíos en la articulación operativa y los efectos derivados de un ajuste en la planta de personal de la Gobernación. Aunque el Modelo de Gerencia Pública mantuvo su relevancia como marco normativo dentro del decreto, su desarrollo efectivo a lo largo del año enfrentó condiciones que sugieren la necesidad de un análisis cuidadoso para fortalecer su aplicación en el corto plazo.

Este documento presenta la medición de riesgos correspondiente al año 2024, con el objetivo de identificar los factores que han influido en la implementación del Modelo de Gerencia Pública, evaluar su severidad en el contexto de la transición administrativa y proponer acciones que fortalezcan su desarrollo en el 2025. La evaluación se basa en la metodología COSO ERM (2017), retomando los 17 riesgos identificados en 2023 como base y ajustándolos a las condiciones actuales, con un enfoque constructivo que destaca áreas de oportunidad sobre los resultados obtenidos.





2. Contexto 2024

2.1. Nueva Administración y Reestructuración

La Ordenanza 01 de 2024 facultó la reestructuración administrativa del sector central y la modificación del Modelo de Gerencia Pública en un plazo de seis meses, culminando con el Decreto Departamental 3913 del 05 de septiembre de 2024. Este decreto redefine organismos, dependencias y funciones, e introduce los ocho pilares para alinear el Modelo de Gerencia Pública con las políticas gubernamentales.

2.2. Ejecución del Modelo en 2024

Aunque el Modelo de Gerencia Pública fue considerado en el diseño normativo del Decreto Departamental 3913 de 2024, su implementación práctica en 2024 enfrentó diversas dinámicas. La Dirección del Conglomerado, encargada de liderar la articulación, inició operaciones en 2025, lo que pospuso su desarrollo efectivo durante el año previo. Además, se observaron aspectos como un nivel variable de familiaridad con el modelo por parte de los nuevos servidores, algunos desafíos en la articulación operativa y los efectos derivados de los ajustes en la planta de personal establecidos por el Decreto Departamental 3913 de 2024, factores que influyeron en la dinámica del conglomerado.

2.3. Objetivo de la Medición

Esta medición busca identificar riesgos que pudieron haberse materializado o intensificado en 2024, evaluar su severidad y proponer acciones para garantizar la sostenibilidad del MGP en 2025, sin emitir juicios categóricos, sino destacando áreas de atención prioritaria de manera constructiva.

3. Metodología

Para la elaboración de esta medición de riesgos, se empleó el marco de referencia COSO ERM (Enterprise Risk Management) en su versión de 2017, una metodología ampliamente reconocida a nivel internacional por su enfoque integral en la gestión de riesgos organizacionales. Este marco, desarrollado por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), proporciona un modelo estructurado que integra la





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

identificación, evaluación y manejo de riesgos con los procesos estratégicos y operativos de una entidad, permitiendo una visión holística que conecta los objetivos institucionales con los desafíos del entorno.

La implementación del COSO ERM 2017 en este análisis se llevó a cabo siguiendo sus cinco componentes principales:

1. **Gobernanza y Cultura**, que establece el tono organizacional para la gestión de riesgos.
2. **Estrategia y Establecimiento de Objetivos**, que alinea los riesgos con las metas del Modelo de Gerencia Pública.
3. **Desempeño**, que incluye la identificación y evaluación de riesgos mediante herramientas como matrices de probabilidad e impacto.
4. **Revisión y Retroalimentación**, que permite ajustar las estrategias según los resultados observados.
5. **Comunicación e Información**, que asegura la difusión efectiva de los hallazgos a los actores relevantes.

Este marco fue utilizado en la medición de riesgos de 2023, identificando 17 riesgos clave, lo que asegura continuidad metodológica y comparabilidad. En 2024, se adaptó al contexto de la reestructuración administrativa, siguiendo estos pasos:

- **Revisión del contexto:** Análisis detallado del Decreto Departamental 3913 de 2024 y de la ejecución del Modelo de Gerencia Pública en 2024, para comprender las condiciones operativas y normativas.
- **Identificación de riesgos:** Partiendo de los 17 riesgos documentados en la medición de 2023, se actualizaron y complementaron con riesgos emergentes derivados del contexto de 2024, como los asociados a la reestructuración y el inicio diferido de la Dirección del Conglomerado.
- **Evaluación:** Se diseñó una matriz de riesgo con una escala de cinco niveles de probabilidad (de "Rara vez" a "Casi seguro") y cinco niveles de impacto (de "Muy bajo" a "Muy alto"), calculando la severidad como el producto de ambos factores (Probabilidad × Impacto). Esta evaluación permitió priorizar los riesgos según su relevancia.





- **Propuesta de acciones:** Se formularon controles e indicadores específicos para mitigar los riesgos identificados, ajustándolos al marco normativo y operativo actual.

El uso del COSO ERM 2017, aplicado también en 2023, asegura una continuidad metodológica que facilita el seguimiento de la evolución de los riesgos a lo largo del tiempo, al tiempo que ofrece un enfoque robusto para abordar las complejidades del Modelo de Gerencia Pública en un año de transición como 2024.

4. Identificación y Evaluación de Riesgos

El análisis de riesgos para 2024 se fundamenta en los 17 riesgos establecidos en el ejercicio de 2023, los cuales han sido revisados para reflejar las condiciones observadas durante el año. La reestructuración administrativa, formalizada mediante el Decreto Departamental 3913 de 2024, introdujo un marco normativo que reafirma el Modelo de Gerencia Pública (MGP) y establece los pilares estratégicos para su desarrollo. Este proceso, aunque representa un avance en el diseño institucional, coincidió con un período de transición que influyó en la operatividad del modelo. Factores como el inicio de la Dirección del Conglomerado en 2025, el ajuste en la planta de personal y una socialización gradual de los pilares estratégicos generaron dinámicas que pudieron haber afectado la implementación del Modelo de Gerencia Pública en distintos niveles.

La metodología COSO ERM 2017 permitió analizar cómo estos eventos impactaron los riesgos originales, considerando tanto las oportunidades derivadas de los cambios normativos como los desafíos asociados a su ejecución práctica. Durante 2024, la ausencia de una coordinación operativa plena, debido al retraso en la activación de la Dirección del Conglomerado, pudo haber limitado la capacidad de responder de manera integrada a las prioridades del modelo. Asimismo, el nivel variable de familiaridad con el modelo entre los actores involucrados sugiere que la transición pudo haber requerido un mayor esfuerzo en comunicación y capacitación para alinear expectativas y responsabilidades. A pesar de estos aspectos, los avances normativos ofrecen una base que, con ajustes en 2025, fortalecerán la sostenibilidad del Modelo de Gerencia Pública en.

A continuación, se presenta el listado de los 17 riesgos identificados en 2023 y actualizados al contexto de 2024. El análisis detallado de cada riesgo, incluyendo causas potenciales,





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

consecuencias, probabilidad, impacto, severidad, controles y acciones propuestas, está disponible en el archivo Excel anexo titulado "Matriz de Riesgos 2024".

Riesgo	Descripción
R1	Inadecuada toma de decisiones por parte de los órganos de dirección
R2	Inapropiada conformación de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas
R3	Aversión al cambio por parte de los servidores del nivel central y de las entidades descentralizadas en implementar buenas prácticas
R4	Ausencia de capacidades instaladas y competencias en la Oficina Privada para la implementación y seguimiento al Modelo
R5	Inadecuado ejercicio del direccionamiento estratégico por parte del nivel central
R6	Falta de seguimiento y evaluación periódica del Modelo de Gerencia Pública
R7	Falta de seguimiento y evaluación a la matriz de riesgos del Modelo
R8	Ausencia de formalización del modelo de gerencia dentro del proceso de direccionamiento estratégico del MIPG
R9	Desconocimiento o falta de apropiación de las entidades descentralizadas frente al direccionamiento estratégico del nivel central
R10	Fallas en la implementación de los manuales de los pilares del modelo de gerencia
R11	Inadecuada identificación de la propiedad (inversiones patrimoniales)
R12	Inadecuado registro de la propiedad (inversiones patrimoniales)
R13	Inadecuada identificación y administración de los conflictos de interés
R14	Desistimiento de las entidades al cumplimiento del Acuerdo Marco de Relacionamiento
R15	Desconocimiento de las normas que fundamentan el Modelo de Gerencia
R16	Percepción de privatización por parte de las entidades descentralizadas
R17	Deficiencia en la consolidación de los reportes de la información del Conglomerado

Para complementar la evaluación de los riesgos, se presenta un mapa de calor (Figura 1) que ilustra la distribución de los 17 riesgos según su probabilidad e impacto, siguiendo la metodología COSO ERM 2017. En este mapa, el eje vertical representa la probabilidad de ocurrencia, con una escala de 1 (Rara vez) a 5 (Casi seguro), mientras que el eje horizontal indica el impacto potencial, con una escala de 2 (Muy bajo) a 10 (Muy alto). La severidad de cada riesgo, calculada como el producto de la probabilidad y el impacto, se refleja en los





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

colores: verde para severidad baja (1-9), amarillo para severidad moderada (10-19), naranja para severidad media (20-29) y rojo para severidad alta (30-50).

Figura 1. Mapa de Calor de Riesgos del Modelo de Gerencia Pública

		IMPACTO				
		2	4	6	8	10
PROBABILIDAD		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
5	Casi seguro			R7 R13	R9	R3 R5
4	Probable				R4 R6 R10	R1 R8
3	Posible			R14 R16	R2 R12	R11
2	Improbable			R15		
1	Rara vez			R16		

El mapa de calor revela que los riesgos R3, R5, R1, R8 y R9 se ubican en la zona de severidad alta (rojo), con una probabilidad "Casi seguro" (5) y un impacto "Muy alto" (10) o "Alto" (8). Esto indica que estos riesgos representan las mayores prioridades para la gestión del MGP, ya que su ocurrencia es altamente probable y sus consecuencias podrían tener un impacto significativo en la sostenibilidad del modelo. Por ejemplo, R3 ("Aversión al cambio por parte de los servidores del nivel central y de las entidades descentralizadas en implementar buenas prácticas") y R5 ("Inadecuado ejercicio del direccionamiento estratégico por parte del nivel central") reflejan desafíos clave en la cultura organizacional y la alineación estratégica, respectivamente. Otros riesgos, como R4, R6 y R10, se encuentran en la zona naranja (severidad media), lo que sugiere que, aunque son significativos, su impacto o probabilidad es ligeramente menor. Finalmente, riesgos como R15 y R16, en la zona verde, tienen una severidad baja, indicando que su ocurrencia es poco probable o su impacto es limitado.

Esta visualización es coherente con el análisis de riesgos materializados presentado en la siguiente sección, donde se destacan R1, R3, R5, R6 y R9 como los más notables durante 2024. La priorización de estos riesgos en el mapa de calor refuerza la necesidad de





implementar las acciones y controles definidos para mitigarlos, asegurando la continuidad y el fortalecimiento del Modelo de Gerencia Pública en 2025.

5. Análisis de Riesgos Materializados

El año 2024, caracterizado por la transición hacia la nueva estructura administrativa, presentó un contexto que pudo haber influido en algunos de los riesgos asociados al Modelo de Gerencia Pública. Un elemento notable durante este período fue el inicio de operaciones de la Dirección del Conglomerado, lo que dejó la coordinación del modelo bajo las estructuras existentes a lo largo del año. Esta situación podría haber generado ciertas variaciones en la forma en que se articularon las prioridades estratégicas del Modelo de Gerencia Pública, dependiendo de la preparación y el nivel de familiaridad de los actores involucrados con los pilares estratégicos definidos en el decreto.

Los ajustes en la planta de personal, parte del proceso de reestructuración, también formaron un aspecto relevante del contexto de 2024. Estos cambios, diseñados para alinear la organización con las prioridades de la nueva administración, podrían haber introducido un período de adaptación para los servidores públicos. En este sentido, la disposición hacia la incorporación de las prácticas promovidas por el Modelo de Gerencia Pública pudo haber variado, influida por el ritmo en que se socializaron los pilares estratégicos y los objetivos del modelo a lo largo del año. La transición, por su naturaleza, podría haber requerido un tiempo adicional para que los actores comprendieran y se alinearan con las nuevas dinámicas propuestas.

El seguimiento y la evaluación del Modelo de Gerencia Pública y su matriz de riesgos durante 2024 también podrían haber enfrentado limitaciones debido a la ausencia de una metodología operativa plenamente establecida en ese momento. Esto pudo haber influido en la capacidad para monitorear de manera continua el desempeño del modelo y detectar posibles desviaciones en el transcurso del año. Asimismo, la comunicación entre el nivel central y las entidades descentralizadas, que pudo haber sido más progresiva debido a las prioridades de la reestructuración, podría haber reflejado diferentes niveles de alineación en la apropiación del direccionamiento estratégico.

En este escenario, algunos riesgos identificados pudieron haber encontrado condiciones para manifestarse de manera más notable durante el año 2024:





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

República de Colombia

- **R1** - Inadecuada toma de decisiones por parte de los órganos de dirección: Variaciones en la alineación con el Modelo de Gerencia Pública, influenciadas por el nivel de familiaridad con los pilares y la coordinación disponible en ausencia de la Dirección del Conglomerado.
- **R3** - Aversión al cambio por parte de los servidores del nivel central y de las entidades descentralizadas en implementar buenas prácticas: La adaptación a los cambios estructurales y la socialización gradual podrían haber influido en la incorporación de nuevas prácticas.
- **R5** - Inadecuado ejercicio del direccionamiento estratégico por parte del nivel central: La falta de una entidad operativa como la Dirección del Conglomerado durante 2024 podría haber afectado la consistencia en la aplicación del direccionamiento estratégico.
- **R6** - Falta de seguimiento y evaluación periódica del Modelo de Gerencia Pública: La ausencia de un sistema de monitoreo consolidado pudo haber limitado la visibilidad sobre el desarrollo del modelo.
- **R9** - Desconocimiento o falta de apropiación de las entidades descentralizadas frente al direccionamiento estratégico del nivel central: La comunicación progresiva podría haber generado diferentes grados de alineación entre las entidades y el nivel central.

Por otro lado, el marco normativo establecido por el Decreto 3913 de 2024, con la definición de los ocho pilares estratégicos, proporcionó una base que mantuvo ciertos riesgos en niveles manejables. Este análisis refleja un balance entre las dinámicas de transición y los fundamentos establecidos durante el año.

6. Controles y Acciones

A partir de las dinámicas observadas en 2024, se establecen controles y acciones que apoyan la implementación del Modelo de Gerencia Pública en 2025, considerando aspectos como la coordinación, la comunicación y el monitoreo. Una de las acciones en marcha es la activación de la Dirección del Conglomerado desde el inicio de 2025, acompañada de un plan que detalla las responsabilidades y los pasos para articular el sector central con las entidades descentralizadas. Esta medida facilita una transición estructurada hacia las funciones previstas para el modelo, tomando en cuenta las experiencias del año anterior.



Centro Administrativo Departamental José María Córdoba (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

La coordinación con los ocho pilares estratégicos se lleva a cabo abarcando tanto a líderes como a servidores públicos. Este proceso incluye sesiones informativas, talleres y materiales que explican los objetivos y las aplicaciones prácticas del Modelo de Gerencia Pública, incrementando la familiaridad con el modelo y sus componentes. Estas actividades se desarrollan para alinear a los actores involucrados con las prioridades estratégicas definidas en el Decreto Departamental 3913 de 2024.

En cuanto al monitoreo, se establece una metodología que permite realizar un seguimiento periódico al desempeño del Modelo de Gerencia Pública y su matriz de riesgos. Esto implica la definición de indicadores relacionados con los pilares estratégicos y la realización de revisiones regulares, ofreciendo una herramienta para observar el avance del modelo y detectar áreas que puedan necesitar ajustes. Asimismo, se estandarizan los reportes de información del conglomerado mediante formatos y lineamientos que facilitan la consolidación de datos, apoyando la toma de decisiones en el nivel central.

La comunicación con las entidades descentralizadas se fortalece a través de un plan que incluye encuentros periódicos con los enlaces de los pilares, boletines y espacios de intercambio, manteniendo una alineación fluida con el direccionamiento estratégico. Estas acciones, junto con sus indicadores, responsables y frecuencias, se detallan en el archivo Excel anexo "Matriz de Riesgos 2024".

7. Recomendaciones para 2025

El ejercicio de medición de riesgos correspondiente al año 2024 ofrece una perspectiva sobre el Modelo de Gerencia Pública en un período de transición, marcado por la reestructuración administrativa y el inicio diferido de la Dirección del Conglomerado hasta 2025. Este contexto, caracterizado por ajustes estructurales y la definición de los ocho pilares estratégicos, permitió observar cómo las dinámicas del año influyeron en los 17 riesgos identificados en 2023, actualizados ahora a las condiciones actuales. El análisis destaca tanto los aspectos que podrían beneficiarse de una atención focalizada en el futuro como los avances normativos que sientan una base para el desarrollo continuo del modelo.

La implementación del Modelo de Gerencia Pública durante 2024 reflejó un balance entre las oportunidades derivadas de los cambios institucionales y los desafíos asociados a su ejecución en un escenario de transición. Los riesgos materializados, como aquellos relacionados con la toma de decisiones, la coordinación estratégica y la apropiación del





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

modelo, sugieren la importancia de mantener un enfoque en la capacitación, la comunicación y el monitoreo como pilares para su fortalecimiento. Al mismo tiempo, el establecimiento de un marco normativo claro mediante el Decreto 3913 proporciona un punto de partida que, facilita la consolidación del Modelo de Gerencia Pública como un instrumento central para la gobernanza del conglomerado.

Para 2025, la continuidad del modelo se apoya en las acciones y controles definidos, los cuales buscan responder a las experiencias del año previo mediante una coordinación operativa más estructurada, una mayor familiaridad con los pilares estratégicos y una comunicación fluida con las entidades descentralizadas. La integración del Modelo de Gerencia Pública y el seguimiento periódico de su desempeño refuerzan su posición institucional, asegurando que trascienda los ciclos administrativos y se consolide a largo plazo. Asimismo, la atención a temas como la gestión de inversiones patrimoniales y la estandarización de reportes podría contribuir a una mayor claridad y eficiencia en la operación del conglomerado.

En este sentido, el año 2024 se observa como un momento de aprendizaje y adaptación, donde los retos identificados no solo evidencian áreas de mejora, sino que también resaltan el potencial del Modelo de Gerencia Pública para articular el direccionamiento estratégico del sector central y las entidades descentralizadas. La implementación de las medidas establecidas en este documento, detalladas en el archivo Excel anexo "Matriz de Riesgos 2024", se orienta a aprovechar estos fundamentos, promoviendo un modelo que apoye la generación de valor social y económico en Antioquia. Así, el Modelo de Gerencia Pública se posiciona como un instrumento con capacidad para evolucionar, adaptándose a las necesidades del conglomerado y contribuyendo al desarrollo sostenible del departamento en los años venideros.



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Referencias Bibliográficas

Administración de Riesgos: Al Modelo de Gerencia del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. (2023).

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Guía para la administración del riesgo*. Recuperado a partir de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*, Versión 5. Recuperado a partir de: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34316499

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

OECD. (2015). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264258167-es>.

OECD. (2016). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264259171-es>

World Bank. (2014). *Tendencias del Gobierno Corporativo de las empresas publicas en América Latina: Tendencias y Casos de Países*. World Bank Group, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19983>

Peláez, D. (2017). *Informe Práctica Administrativa: Municipio de Envigado-Antioquia*. Editorial Unisabaneta. Recuperado a partir de: <http://repositorio.unisabaneta.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/152/1/Daniela%20Pelaez%20Gonzalez-Administracion%20de%20Empresa%2031-05-2017.pdf>





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

COSO Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2017).
Enterprise Risk Management. Integrating with Strategy and Performance. Durham:
Association of International Certified Professional Accountants.

Anexos

Anexo 1. Matriz de Riesgos 2024



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1