



Graduate School of Business (Rosario GSB)

Maestría en Contratación Pública y su Gestión

CONGLOMERADO PÚBLICO DEL DISTRITO DE MEDELLÍN UNA ESTRATEGIA
DE COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES ALIADAS O VULNERACIÓN AL DERECHO
DE LA LIBRE COMPETENCIA: CASO METROPARQUES

Presentado por:

Vicky Vanessa Mosquera Blanquicet

Bogotá, D.C. 22 de octubre de 2023



Graduate School of Business (Rosario GSB)

Maestría en Contratación Pública y su Gestión

CONGLOMERADO PÚBLICO DEL DISTRITO DE MEDELLÍN UNA ESTRATEGIA
DE COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES ALIADAS O VULNERACIÓN AL DERECHO
DE LA LIBRE COMPETENCIA: CASO METROPARQUES

Modalidad: Estudio de caso

Presentado por:

Vicky Vanessa Mosquera Blanquicet

Bajo la dirección de:

Julián Parra

Bogotá, D.C. 23 de octubre de 2023

Preliminares.....	3
Agradecimientos.....	4
Dedicatoria	5
Declaración de originalidad y autonomía	6
Declaración de exoneración de responsabilidad	7
Lista de tablas	8
Abreviaturas	9
Anexos	10
Resumen Ejecutivo	11
<i>Abstract</i>	12
1. Introducción	13
2. Descripción de la Situación organizacional donde se realizará el proyecto	
(Contexto) 16	
3. Descripción de la situación estudio de caso y/o problemática empresarial	21
4. Descripción de las alternativas, estrategias y/o acciones que se toman en el análisis	
del estudio de caso y/o solución a la problemática empresarial	25
4.1 Fundamentación teórica de la problemática evidenciada.....	25
4.1.1. Violación del principio de pluralidad de oferentes y del Derecho de la	
competencia 25	
4.1.2. Ausencia de Publicidad.....	26
4.1.3. Ausencia del Control Social.....	26
4.1.4. Violación al principio de economía	26
4.1.5. Violación a la Selección Objetiva.....	27
4.2. Estrategias como propuestas de solución.....	27
4.2.1. Reajustar el modelo de conglomerado, con el fin de excluir de esta forma	
asociativa la contratación y adquisiciones.....	27
4.2.2. Limitar el objeto social de Metroparques.....	29
5. Plan y recomendaciones de implementación y aplicación.....	30
6. Conclusiones	32

7.	Referencias bibliográficas.....	33
----	---------------------------------	----

Preliminares

Agradecimientos

A Dios, creador del universo, quien con su infinita bondad me permitió llegar hasta este punto de mi vida y me confirmó que los sueños si se cumplen.

A mis padres por el amor, la paciencia y el apoyo en este camino de la vida, mi vida no sería la misma sin ellos.

Vicky Vanessa Mosquera Blanquicet

Dedicatoria

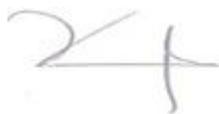
Al ángel que me acompañó en vida durante sus 32 años de existencia, mi hermano Anthony Mosquera Blanquiceth, gracias por cuidar de mí, por las risas, las peleas y por todo en esta vida.

Vicky Vanessa Mosquera Blanquicet

Declaración de originalidad y autonomía

Declaro bajo la gravedad del juramento, que he escrito el presente Proyecto Aplicado Empresarial (PAE), en la propuesta de solución a una problemática en el campo de conocimientos del programa de Maestría por mi propia cuenta y que, por lo tanto, su contenido es original.

Declaro que he indicado clara y precisamente todas las fuentes directas e indirectas de información y que este PAE no ha sido entregado a ninguna otra institución con fines de calificación o publicación.

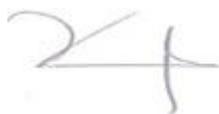


Vicky Vanessa Mosquera Blanquicet

Firmado en Bogotá, D.C. el 27 de octubre de 2023

Declaración de exoneración de responsabilidad

Declaro que la responsabilidad intelectual del presente trabajo es exclusivamente de su autora. La Universidad del Rosario no se hace responsable de contenidos, opiniones o ideologías expresadas total o parcialmente en él.



Vicky Vanessa Mosquera Blanquicet

Firmado en Bogotá, D.C. el 27 de octubre de 2023

Lista de tablas

Tabla 1. Entidades que conforman el conglomerado público de Medellín.....	18
Tabla 2. Recomendaciones.....	30

Abreviaturas

PAA	=	Plan Anual de Adquisiciones
EGCP	=	Estatuto General de la Contratación Pública
EICE	=	Empresa Industrial y Comercial del Estado
WPM	=	Empresas Públicas de Medellín
EDU	=	Empresa de Desarrollo Urbano
FONVALMED	=	Fondo de Valoración de Medellín
APP	=	Agencia para la gestión del paisaje, el patrimonio y las alianzas público privado
ACI	=	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana
INDER	=	Instituto de Deportes y Recreación de Medellín
Ruta N	=	Centro de Innovación y Negocios -
SECOP	=	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
OCDE	=	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Anexos

Contratos Metroparques cuatrienio.

Resumen Ejecutivo

Nombre del PAE	CONGLOMERADO PÚBLICO DEL DISTRITO DE MEDELLÍN UNA ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES ALIADAS O VULNERACIÓN AL DERECHO DE LA LIBRE COMPETENCIA: CASO METROPARQUES
Información básica del proyecto	Medellín es un Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación que hacia el año 2015 mediante el Decreto 883 se estructuró administrativamente para dar uniformidad en el cumplimiento del modelo MIPG, acudiendo a la figura del Conglomerado Público, incorporando no solo a las secretarías de despacho, sino también a las entidades descentralizadas por servicios, sociedades de economía mixta en las que tenga participación el Distrito.
Aportes al caso de estudio o la solución de la problemática empresarial	Describir porque este PAE como estrategia gerencial aporta significativamente a las instituciones que lo conforman, pues debería inclusive constituirse en un benchmarking en la medida que está práctica gerencial de asociatividad podría contribuirles para la realización de proyectos importantes que contribuyan al desarrollo de la ciudad. Permitió este estudio determinar que desde las prácticas contractuales dicho modelo tiene muchas falencias en término de la violación que hace de algunos principios instituidos en la legislación de la contratación estatal.

Abstract

Name of PAE	Public conglomerate of the district of Medellín, a collaboration strategy between allied entities or the vulnerability of the right to free competition: Metroparques case
General information of PAE	Medellín is a Special District of Science, Technology and Innovation that around 2015, through Decree 883, was administratively structured to provide uniformity in compliance with the MIPG model, resorting to the figure of the Public Conglomerate, incorporating not only the office secretariats, but also to decentralized entities for services, mixed economy companies in which the District has participation
Contribution for case study or solution at the problem	Describe why this PAE as a management strategy contributes significantly to the institutions that comprise it, since it should even constitute a benchmarking to the extent that this management practice of associativity could contribute to the realization of important projects that contribute to the development of the city. This study allowed us to determine that from contractual practices, this model has many shortcomings in terms of the violation it makes of some principles established in the state contracting legislation.

1. Introducción

Los conglomerados son estrategias utilizadas principalmente por empresas privadas que han logrado un posicionamiento importante en sus respectivos mercados, por lo que una vez, se evidencian fortalecidas, toman la decisión de aliarse con otras organizaciones generalmente especializadas en diferentes industrias para diversificar en productos y/o servicios.

Esta estrategia de alta gerencia es asumida por el Conglomerado público de Medellín el cual para su funcionamiento cuenta con aliados en 8 sectores económicos, 29 entidades, 7.700 colaboradores entre vinculados contratistas y funcionarios, 13.400 contratistas (millones de pesos), recursos financieros, activos y otros recursos que facilitan la operación de este nuevo Ente.

Al hacer un símil respecto al funcionamiento de los conglomerados en el sector privado, se encuentra que la función de organización matriz para el direccionamiento de la nueva institución la asume el Alcalde de Medellín, quien delega en las secretarías de la Alcaldía del Distrito de Medellín, y es asignada de acuerdo a los ejes temáticos de la naturaleza de los bienes y servicios que son requeridos por instituciones pares, en consecuencia, la secretaria responsable del proceso confiere el requerimiento a las instituciones aliadas que posean la capacidad para tal ejercicio, vale la pena aclarar, que en aquellos casos cuando las instituciones aliadas no cuentan con la logística necesaria para prestar el servicio o producir el bien recurren a los 13.400 contratistas registrados en el conglomerado (particulares), a quienes el simple hecho de estar registrados en el banco de oferentes les da el derecho para acceder de manera directa al beneficio de ser contratistas del Estado sin haber pasado por un proceso riguroso desde las directrices de la contratación estatal, práctica que es preferida por las instituciones que conforman el Conglomerado, al identificar beneficios principalmente en términos de tiempo.

Es importante hacer énfasis en que dichos ejercicios impacta negativamente los principios de economía, eficiencia, eficacia, responsabilidad, selección objetiva, pluralidad de oferentes, entre

otros aspectos que consagra la normativa de la contratación estatal, toda vez, que estas organizaciones están desconociendo dichos preceptos y están optando por un proceso que aunque es más expedito vulnera los derechos de aquellas personas u organizaciones jurídicas que poseen las capacidades en términos de experiencia, capacidad financiera y otros indicadores, que de darse una competencia en franca lid, habría una alta probabilidad que los beneficiarios de los contratos estatales serían otros(as) personas u organizaciones.

Vale la pena hacer referencia, que el caso, aunque involucra a muchas organizaciones, para hacerlo más comprensible la estudiante lo delimitó a METROPARQUES, organización que desde la universalidad de sus objetos misionales abarca una cantidad considerable de campos en los que puede suplir los requerimientos (contratos) de las organizaciones aliadas. METROPARQUES recepciona un flujo importante de solicitudes de contratos, lo que podría obedecer al hecho que en sus estatutos se consagra la conformación de los miembros de la Junta Directiva, la que es presidida por el Alcalde y tiene 3 miembros designados por el burgomaestre, y adicionalmente, la secretaría de la junta directiva, corresponde a la secretaría general de la alcaldía, por lo que se infiere al hacer una trazabilidad, que al rotar en órgano encargado de direccionar el conglomerado en las distintas secretarías exista una preferencia por asignar a METROPARQUES como institución contratante.

Consecuentemente, con lo que se ha venido planteando la pretensión de este ejercicio académico es determinar la violación de algunos principios de la normativa de la contratación estatal en la operación del Conglomerado Público de Medellín, a través de las acciones de METROPARQUES

En otro orden de ideas, realizar este ejercicio académico es importante en la medida que permite poner en contexto una situación que está siendo normalizada por METROPARQUES y las instituciones que conforman el Conglomerado Público de Medellín, al no hacer consciente los vicios administrativos y la afectación que se está generando a los principios de economía, ya que las instituciones que requieren los servicios deben cancelar honorarios a la entidad prestadora y además, están dejando de lado mejores opciones si lo hicieran bajo los lineamientos de la contratación estatal.

Para realizar el presente trabajo se hizo una revisión documental consistente en el rastreo de fuentes secundarias, la cual consistió en buscar información en las páginas web micrositio del conglomerado dispuesto en la página web de la alcaldía de Medellín, página web de la gobernación de Antioquia y micrositio de Metroparques, al igual, que lecturas y análisis de textos de contratación estatal lo que aunado con la formación profesional y la experiencia laboral de la estudiante, le generó insumos suficientes para realizar un análisis con objetividad y rigurosidad y un alto componente de científicidad, el que le permitió llegar a conclusiones importantes respecto al tema de análisis fundamentadas principalmente en la violación de los principios de economía, de pluralidad de oferentes, de publicidad, a la selección objetiva, entre otros acciones violatorias a la norma de la contratación estatal.

El presente trabajo en de su estructura cuenta con un ítem de contexto en el cual se plasma información relacionada con la conceptualización de conglomerado, la manera como esta estrategia de amplio conocimiento en el sector privado toma relevancia en instituciones del estado del orden departamental y distrital en Antioquia y Medellín, respecto a la manera como se constituyen, se alían, se complementan.

En el apartado 3, se hace un amplio análisis sobre la problemática que se presenta cuando las instituciones aliadas celebran contratos y convenios inter administrativos bajo la figura de la implementación de un modelo colaborativo en aras de materializar el objetivo del Conglomerado público de Antioquia el cual pareciera que se creó, desde lo que se puede inferir, únicamente para atender temas de contratación estatal, ejercicio que beneficia directamente a la institución responsable de gestionar el contrato, para el caso puntual es METROPARQUES, al tiempo que vulnera a las instituciones contratista, a los contratistas privados y organizaciones que están ansiosos de ser beneficiados, pues desde la metodología utilizada, afecta la pluralidad en la asignación del contrato, al favorecer directamente a las instituciones y privados que se encuentran registrados en el banco de oferentes del conglomerado.

En el ítem 4, en un primer momento se profundiza sobre los problemas identificados en la ejecución del Conglomerado público de Medellín, METROPARQUES, a la luz de los postulados de la normativa de Contratación estatal, para fundamentar los yerros identificados por la estudiante. En un segundo se presentan algunas estrategias que pueden fungir como solución del caso.

En el apartado 5 se incluyen las recomendaciones como propuestas de solución a la problemática identificada. En el punto 6, se presentan las conclusiones que arrojó el estudio.

2. Descripción de la Situación organizacional donde se realizará el proyecto (Contexto)

Conglomerados o grupos económicos desde las teorías administrativas es una estrategia utilizada por la empresa privada para responder a las dinámicas de los mercados globales, que les permite crecer, posicionarse e incrementar su rentabilidad, la cual se materializa a través de la unión de varias empresas especializadas en actividades económicas distintas, ejercicio que en la práctica les permite a partir de la diversificación, una integración vertical hacia adelante y/o hacia atrás, al atender diferentes mercados, complementarse, hacer sinergia, abaratar costos, compartir riesgos, garantizar mercados, entre otras condiciones a tener en cuenta, con lo que se complementan y fortalecen su competitividad. En consecuencia, las empresas que se alían son direccionadas y gestionadas por una nueva organización matriz, a quien le corresponde el gerenciamiento y cumplimiento de los objetivos de la alianza.

Sobre el concepto de Conglomerado, (Herrera García, 2009, p.52), plantea que se entiende por conglomerado económico a una gran empresa (corporación) formada por un número de diferentes compañías que operan en diversos campos. Se trata de una corporación que se compone de una serie de empresas (o actividades) independientes e interrelacionadas por vínculos de propiedad, pero que son gerenciadas por una empresa matriz. Es una forma organizacional que se utiliza para diversificar el riesgo y ganar sinergia y, que mediante las fusiones busca aumentar y diversificar los activos de las empresas.

La Ley 1870 de 2017, (Secretaría del Senado, 2023, p1.), en su artículo 2° define Conglomerado financiero como

Un conjunto de entidades con un controlante común que incluya dos o más entidades nacionales o extranjeras que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre que al menos una de ellas ejerza

dichas actividades en Colombia. El conglomerado financiero está constituido por su controlante y las siguientes entidades subordinadas.

Se evidencian en su esencia, ciertas similitudes y diferencias entre el concepto de conglomerado a la luz de la teoría administrativa y la normativa colombiana, siendo la principal diferencia el hecho que la Ley colombiana reglamenta el funcionamiento de conglomerados financieros y no conglomerados económicos, lo que genera cierta inquietud, máxime que las organizaciones financieras son vigiladas por la superintendencia financiera y las empresas con objeto social distinto al financiero, las controla la superintendencia de sociedades. Este hecho genera un primer interrogante, en el sentido de conocer si ¿los conglomerados económicos están reglamentados por la Ley colombiana?, a lo que respondemos que a pesar de que en el Decreto 410 de 1971 , por medio del cual se expide el Código de Comercio, no haya regulación alguna al respecto, tenemos en el ordenamiento jurídico la Ley 222, 1995 , por medio de la cual se regula el tema de la subordinación de empresas. En conclusión, este tipo de agrupaciones no tiene una regulación propiamente dicha, de esta puede predicarse que es una creación del Derecho consuetudinario que aún no logra llegar a una definición y delimitación de su quehacer, tan es así que de manera usual se confunde y/o asimila a la figura de holding, teniendo ambas diferencias muy marcadas.

No obstante, aunque los conglomerados son modelos de alta gerencia utilizados por las empresas privadas a nivel global, también es adoptado inicialmente por la Alcaldía de Medellín en el 2015, según el Decreto 883 del 3 de junio, luego se expidieron los Decretos 1700 y 1686 de 2015, hasta llegar a su última regulación mediante el Decreto 0863 de 2020.

El Conglomerado Público de Medellín es una estrategia de alta gerencia que impulsa las grandes transformaciones de la ciudad, a través de una estructura organizacional sólida que trabaja mediante la generación de sinergias entre las entidades descentralizadas y las dependencias de la Alcaldía. (Alcaldía de Medellín, 2023)

En consecuencia, estas instituciones territoriales de manera independiente (Distrito de Medellín), apoyan su gestión gubernativa con la estrategia de creación de conglomerados, con lo que pretenden, generar sinergia entre sus dependencias, entidades descentralizadas y aquellas

organizaciones del orden distrital, departamental y/o nacional, según sea el caso, con las que sostienen algún tipo de relacionamiento o asociatividad.

Así las cosas, el conglomerado público de Medellín es creado por la respectiva institucionalidad Distrito de Medellín, para el caso del Conglomerado público de Medellín, este fue creado mediante “acuerdo 01 de 2015, otorgó facultades pro tempore al alcalde para adecuar la estructura de la administración de Medellín, al modelo Conglomerado Público de Medellín”. (Alcaldía de Medellín, 2023), el decreto de creación fue mencionado anteriormente.

Hoy el Conglomerado público de Medellín lo integran 8 sectores de desarrollo económico: Servicios de Tecnología, Comercio, Ciencias de la Vida, Infraestructura y Logística, Manufactura especializada, Manufactura, Creativo y Agronegocios. (ACI Medellín, 2023). 29 entidades que se agrupan en 3 categorías: 8 entidades vinculadas, 12 entidades adscritas y 9 entidades indirectas, 7.700 vinculados contratistas y funcionarios, 13.400 contratistas (millones de pesos), 829 mil millones de pesos por compra de bienes y servicios a pequeñas, medianas y grandes empresas, 77 billones en activos a 2020, 31 billones en patrimonio a 2020, 34 entidades sujetas al Conglomerado Público. (Alcaldía de Medellín, 2023). En la siguiente tabla se relacionan las instituciones que conforman el conglomerado a partir de sus categorías.

Tabla 1. Entidades que conforman el conglomerado público de Medellín

N°	Entidades vinculadas
1	Alcaldía de Medellín con secretarías y Unidades Administrativas Especiales
2	EPM
3	Plaza Mayor
4	EDU
5	Metroparques
6	Terminales de Medellín
7	Metroplús
8	Metro de Medellín
9	Savia Salud
N°	Entidades adscritas
1	Institución universitaria Pascual Bravo
2	Museo Casa de la Memoria
3	Hospital General de Medellín
4	Colegio Mayor de Antioquia

5	Fondo de Valoración de Medellín – Fonvalmed
6	Agencia para la gestión del paisaje, el patrimonio y las alianzas público privado - Agencia APP
7	Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – Sapiencia
8	Aeropuerto Olaya Herrera
9	Biblioteca Pública Piloto
10	Metrosalud
11	Instituto de Deportes y Recreación de Medellín – Inder
12	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
N°	Entidades indirectas
1	Corporación parque ARVÍ
2	Corporación Cuenca Verde
3	Parque Explora
4	Fundación Ferrocarril de Antioquia
5	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana – ACI
6	Centro de Innovación y Negocios - Ruta N
7	El Bureau de Medellín
8	Tele Medellín
9	Fondo de garantías

Fuente: construcción propia a partir de información tomada de la página web de la Alcaldía de Medellín.

Para la operacionalización de esta iniciativa las organizaciones que lo conforman desde su objeto misional y la experticia que poseen, se integran y complementan para suplir las necesidades que requieren las otras organizaciones, e inclusive, cuando se les dificulta cumplir con los requerimientos que se suscitan entre ellas, acuden a organizaciones especializadas del orden privado, las que deberán estar registradas en el inventario del conglomerado para acceder directamente, sin trámites, ni procedimientos de selección, ni contratación estatal, a los mismos beneficios que tienen las instituciones que conforman el conglomerado.

Es importante tener presente, que aunque en el Departamento de Antioquia hay dos conglomerados públicos como lo son el del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín y el del Departamento de Antioquia, el estudio de caso que ocupa a la estudiante se fundamentó en el Conglomerado Público del Distrito de Medellín y se delimitó a la institución Metroparques, por considerar que en las dinámicas de esta institución y su relacionamiento

contractual con los otros aliados se puede hacer un análisis más detallado de la situación que se desea evidenciar.

Metroparques, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden distrital, que se constituyó en 1982, inicialmente como corporación recreativa, conformada por el entonces Municipio de Medellín, Empresas Varias de Medellín, Camacol, Andi, Cámara de Comercio de Medellín y Coldeportes Antioquia, entidades que finalmente cedieron su participación al Municipio de Medellín, situación que originó el 09 de febrero de 2002 el cambio de los estatutos mediante el cual pasó de ser corporación recreativa a ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado, como se le conoce hasta el día de hoy, con el objeto de: “Promover, planear, financiar, construir, dotar, administrar, mantener, explotar, y organizar la infraestructura, dirigida al desarrollo de la recreación social activa y pasiva, centros culturales y/o de esparcimiento y utilización del tiempo libre y de ocio en beneficio de la comunidad, con los cuales también se puedan desarrollar actividades deportivas, artísticas, culturales, previendo siempre la conservación y defensa de los recursos naturales y medio ambiente, la protección de la salud y al espacio público, dotándolos en sus casas, con atracciones mecánicas, servicios de restaurante, cafetería y venta de artículos deportivos, recreativos y educativos.” (Decreto 777 , 2002)

Mediante Decreto 883 de 2015, se establece que Metroparques: “(...) Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado que se vincula a la Secretaría Vice alcaldía de Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte”. (Decreto 883, 2015)

Finalmente, hacia el año 2020, la Junta Directiva de Metroparques (EICE), mediante resolución No. 2020600001 del 20 de junio de 2020, modificó los estatutos con el propósito de ampliar su objeto social, permitiéndole desarrollar actividades de la industria del entretenimiento, realizar actividades logísticas asociadas con el alquiler de espacio, producción y comercialización de alimentos y bebidas, apoyo a las entidades a nivel administrativo o de otra naturaleza, efectuar proyectos para el mantenimiento de la infraestructura física, y la protección del medio ambiente.

En esa línea de pensamiento, Metroparques es una institución que realiza distintas actividades para el cumplimiento de su objeto social, por lo que en la práctica algunas entidades del Distrito, valiéndose de la figura del conglomerado, proceden a celebrar contratos y/o convenios

interadministrativos con esta, en aras de satisfacer algunas necesidades establecidas en sus Planes Anuales de Adquisiciones, en menor tiempo, acción que eventualmente podría afectar los principios de la Contratación Estatal, la Función Administrativa y crear una causal de contratación directa diferente a las establecidas en el Decreto 1082 de 2015.

3. Descripción de la situación estudio de caso y/o problemática empresarial

En la actualidad, Metroparques, en atención a sus estatutos, funge como centro de contratación, ejecutor de las necesidades de otras organizaciones que componen el Conglomerado Público de Medellín, quienes, mediante la celebración de contratos interadministrativos justificados en el modelo colaborativo, recurren a esta organización para la adquisición de productos y servicios, o ejecución de obras necesarios para su funcionamiento y establecidos en su Plan Anual de Adquisición (PAA), acciones que obedecen a lineamientos otorgados a la institución, en el Decreto 177 de 2002, mediante el cual se transforma de corporación recreativa Metropolitana de Medellín a METROPARQUES Empresa Industrial y Comercial del Estado, en su artículo 6°, párrafo 2:

PARÁGRAFO 2. Con igual propósito podrá realizar alianzas estratégicas, asociaciones a riesgo compartido y suscribir cualquier tipo de convenio o contrato de colaboración empresarial, que le permitan el cumplimiento de su objeto; participar en actividades para el fomento de la innovación, en los campos relacionados con los servicios que constituyen su objeto y suscribir convenios para ofrecer o recibir cooperación técnica, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia; y en general, todas aquellas actividades que se encuentren dentro de su objeto o sean necesarias para el cumplimiento de sus fines. (Gaceta oficial Municipio de Medellín, 2002, p.2)

Toda vez, que esta organización les provee sus exigencias en menor tiempo posible, con menos desgaste administrativo -en teoría-, por esta gestión, Metroparques cobra a sus aliados por el proceso de ejecución de la contratación una comisión que debe cancelar la organización solicitante.

Estas adquisiciones del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, y sus entidades centrales, adscritas y descentralizadas, contratan de manera directa con Metroparques,

amparadas en el modelo de Conglomerado Público de Medellín, parágrafo 1, artículo 6°, Decreto 177 de 2002, establece “Para el desarrollo de su objeto, podrá desarrollar todo tipo de contratos, asociarse o formar consorcio con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, prestadoras o usuarias, con el fin de lograr la universalidad, calidad y eficacia, (...)” (Gaceta oficial Municipio de Medellín, 2002, p.2), ejercicio que se realiza en menor tiempo, en virtud del Estatuto de Contratación de dicha empresa, situación que genera la inaplicación de las disposiciones normativas del Estatuto General de la Contratación Pública (EGCP), lo anterior implica principalmente, que los procesos adelantados para la selección de contratistas no sean de público conocimiento, afectando con ello la libertad de concurrencia, máxime si se tiene presente que se están ejecutando de recursos públicos, la posible afectación de la selección objetiva reflejado en la falta de claridad respecto de los criterios utilizados para escoger la mejor oferta (condiciones financieras, de idoneidad técnica pluralidad de oferentes, ni la idoneidad), y por el contrario existan cuestionamientos respecto la destinación de recursos públicos, considerando que de ser contratados mediante modalidades competitivas se acude a un presupuesto (Costos directos, Administración y Utilidad), pero en este caso se observa que además de ello se generan honorarios, en consecuencia, METROPARQUES en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 12°, literal o, del Decreto 177 de 2002, “Fijar las tarifas y precios por los servicios que preste METROPARQUES” (Gaceta oficial Municipio de Medellín, 2002, p.3), emolumentos, que en promedio corresponden al ocho por ciento, lo anterior podría estar generando eventualmente un detrimento, al presupuesto de las entidades que contratan con Metroparques, respecto a acudir a un proceso plural para la selección de contratistas.

Otro aspecto importante a considerar respecto a la problemática que se evidencia en la operación del Conglomerado público de Medellín, es lo que tiene que ver con el concepto de libre competencia. Tal como se ha mencionado durante el desarrollo de este escrito, cada vez que alguno de los aliados del conglomerado tienen un requerimiento este es cubierto por METROPARQUES, quien lo presta de manera directa o a través de tercero, entiéndase tercero, como los particulares que hacen parte del banco de oferentes de la organización, quienes asumen la prestación del servicio sin haberse postulado para ello, sin haber cumplido los requisitos de la ley de contratación, sin demostrar experticia, ni mucho menos, solvencia económica, “Es pertinente señalar que los efectos de las integraciones por conglomerado también pueden ser nocivos para la libre competencia y afectar negativamente a los consumidores, por lo cual deben

ser analizadas cuidadosamente”. (Torrado, 2023), tal como si tendría que hacerlo, ante el caso que se estuviera que medir con otros, para obtener el beneficio

En la práctica las personas jurídicas y personas naturales se fortalecen esperando obtener una oportunidad desde su saber hacer, su posicionamiento, reconocimiento, capacidad financiera y otros aspectos que le contribuyen a su reputación, sin embargo, estos propósitos son menoscabados cuando por la posición dominante de organizaciones como el conglomerado de Medellín, y puntualmente METROPARQUES por la posición dominante que le otorga la normativa que los rige toma la decisión de otorgarle los beneficios de la contratación a organizaciones por una decisión de poder que es totalmente discrecional.

Tal como lo reza el artículo 2° de la Ley 1340 de 2009. Las disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales, Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico. (Superintendencia de industria y comercio. 2009)

Es por demás evidente, que la forma como el Conglomerado público de Medellín – METROPARQUES, asigna contratos a los privados para la prestación de servicios a sus aliados es una violación a la libre competencia, pues este hecho ocurre desde una relación de poder, sin dar cumplimiento a la normatividad que el Estado colombiano tiene constituida para tal fin, se escuda para ello en las directrices del Conglomerado y la normatividad de su creación, desconociendo el peso que tiene la Ley.

Lo anterior lleva a plantear interrogantes como los que a continuación se esbozan:

¿De qué manera la contratación por el modelo de Conglomerado Público de Medellín empleada por Metroparques, vulnera el Derecho de la Competencia?

¿De acudirse a un proceso competitivo por las entidades del Conglomerado Público de Medellín, contrataría a las mismas personas o formas asociativas que Metroparques?

¿Qué requieren las entidades del distrito de Medellín que contratan con Metroparques para estructurar y hacer seguimiento técnico, jurídico y financiero que de sus propias adquisiciones?

¿Cuál es el motivo por el que Metroparques desconoce la ley 2195 de 2022 y no da publicidad a sus procesos de selección mediante el portal SECOP II?

¿Las entidades que requieren el servicio están afectando el principio de economía al tener que incurrir en costos de pago de comisión a Metroparques?

¿Cuál es la licitud de estos procesos al obviar los procedimientos que consagra la normatividad que ampara la contratación estatal?

¿Existe alguna diferencia entre el número de contratos realizados por Metroparques y los que efectivamente publica en el SECOP II?

¿Al tener su propio manual de contratación, prevé Metroparques de algún procedimiento autónomo y en sus contratos para la declaratoria de incumplimiento de los contratos y aplicación de cláusulas de apremio?

¿Al justificar las entidades públicas la contratación con Metroparques mediante el modelo de Conglomerado Público de Medellín, crea una justificación para la contratación directa diferente a las que obran en el Estatuto General de la Contratación Pública?

¿Cuál sería la justificación de las entidades y dependencias del Distrito para contratar directamente con Metroparques, si no existiese el Conglomerado Público de Medellín?

¿Realiza Metroparques estudios de mercado que le permitan tener adquisiciones conforme los valores del mercado o por el contrario no existe algún control a la estimación económica que realizan sus ejecutores?

Después de haber expuesto ampliamente algunas situaciones problemáticas que se evidencian en la manera como está operativizado el Conglomerado de Medellín, a la luz de la normatividad vigente en temas relacionados con la contratación estatal, se prevé que las metodologías utilizadas impactan significativamente el derecho de la competencia, al igual que los principios de economía, eficiencia, eficacia, responsabilidad, selección objetiva, pluralidad de oferentes, entre otras, toda vez, que por beneficiar la inmediatez de las adquisiciones, algunos riesgos compartidos, el favorecimiento colectivo, entre otros aspectos de la gerencia estratégica que

motiva el modelo de los conglomerados, estas instituciones están cayendo en vicios administrativos, los que en la práctica les generan inconsistencias en el largo plazo a las instituciones aliadas, los que podrían generarles sanciones por parte de los entes de control, puesto que el estado colombiano ha generado amplia literatura jurídica que opera como hoja de ruta para el desarrollo de los procesos de contratación estatal, y con las prácticas que utiliza METROPARQUES amparado en sus estatutos, se está omitiendo la norma y están generando detrimento del erario de unas instituciones a beneficio de otras desde los roles de contratante y contratistas, adicionalmente, algunos privados matriculados en los bancos de oferentes de la institución o instituciones, les son adjudicados procesos sin que se surta el rito sin que se puedan evidenciar los criterios que permitieron la aceptación de las propuestas.

Como una manera de evitar las situaciones expuestas anteriormente, se debería replantear la manera como se realiza dicho proceso, de tal manera, que el modelo gerencial tenga una finalidad en contextos más amplios y permitir que cada organización implemente su proceso de contratación estatal a la luz de las directrices que establece la normatividad colombiana.

4. Descripción de las alternativas, estrategias y/o acciones que se toman en el análisis del estudio de caso y/o solución a la problemática empresarial

En un primer momento se presentan las situaciones evidenciadas en el ítem 3, desde una perspectiva de contraste con los fundamentos teóricos de las leyes de contratación estatal. En un segundo momento, se presentan algunas estrategias como propuestas de solución a la problemática evidenciada.

4.1 Fundamentación teórica de la problemática evidenciada

4.1.1. Violación del principio de pluralidad de oferentes y del Derecho de la competencia

La pluralidad de oferentes es un principio que apunta a generar condiciones en los procesos contractuales que permite una mayor participación por parte del mercado, para la satisfacción de las necesidades públicas, esto entre otras cosas, permite la escogencia de la mejor oferta, para el caso de los procesos de selección adelantados por Metroparques, solo se permite el acceso a un reducido número de proveedores respecto al mercado, registrados en su catálogo de proveedores a quienes se remitirán las invitaciones y a discrecionalidad acudirán a las Cámaras de Comercio.

No se dan condiciones de libertad, igualdad y acceso para los interesados en el proceso de selección, toda vez que son totalmente discrecionales. las condiciones en que se surte la fase precontractual del proceso negociación que se realiza

4.1.2. Ausencia de Publicidad

Teniendo en cuenta lo expresado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, las entidades estatales sin importar su régimen de contratación deben publicar aquellos procesos que implican la destinación de recursos del Estado. Para el caso en cuestión, se observa en el SECOP II, que no se da publicidad a los procesos de selección interno para dar cumplimiento a las demandas del Modelo de Conglomerado Público de Medellín, toda vez que solamente se encuentran publicadas aquellas adquisiciones que se enmarcan dentro de la logística para la prestación de los servicios ofrecidos por los parques que opera y el funcionamiento de estos. Así mismo no existen procesos de ninguna naturaleza publicados durante la actual vigencia fiscal.

Lo anterior se realiza a pesar de que el mismo manual de contratación señala que la publicación de procesos y contratos se hará conforme a las directrices establecidas por Colombia Compra Eficiente en sus circulares y demás disposiciones.

4.1.3. Ausencia del Control Social

En consonancia con lo descrito en el numeral anterior, el actuar de Metroparques impide el ejercicio de las veedurías y demás herramientas para el control social efectivo de la contratación realizada con recursos públicos. Esto dificulta la inmediatez y el conocimiento por parte de la ciudadanía de la manera en que se ejecutan los recursos del Distrito.

4.1.4. Violación al principio de economía

La contratación empleada por su celeridad en principio favorece la economía de las entidades que contratan con Metroparques, pero se consideran mayores las afectaciones que su actuar constituye a este principio, tales como la falta de un criterio ni parámetros para emplear estudios de mercado para las adquisiciones, lo anterior constituye un alto riesgo para las contrataciones respecto los valores utilizados, ello sumado a los honorarios que se solicitan a las entidades cuya estimación se encuentra dentro del 8% aproximadamente del valor de los recursos a administrar.

4.1.5. Violación a la Selección Objetiva

No existe claridad en la práctica de los criterios que se emplean para adjudicar los procesos a la mejor oferta dentro de los procesos de selección que adelantan.

4.2. Estrategias como propuestas de solución

4.2.1. Reajustar el modelo de conglomerado, con el fin de excluir de esta forma asociativa la contratación y adquisiciones

La contratación es una actividad que permite a las entidades públicas, adquirir bienes, servicios u obras, para el cumplimiento de los fines del estado como lo establece el artículo 2 de nuestra Carta Magna, por lo que es necesario que desde los motivos para la celebración de negocios jurídicos se prescindan del modelo de alta gerencia Conglomerado Público de Antioquia como la causal que conlleva a contratar con Metroparques las necesidades plasmadas en el PAA, entendiendo que para ello la normatividad ya prevé las causales propiamente dichas para contratar directamente entre entidades, además de que la ordenación del gasto, competencia y responsabilidad conforme a las disposiciones internas del Distrito a nivel central y de las descentralizadas ya se encuentra delimitado.

En este sentido hay menester de recordar que conforme lo establecido en el artículo 2 numeral 4 de la Ley 1150 de, 2007 ¹

¹ “4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las

personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición;*

e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;

f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;

g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;

i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

j) La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición.

4.2.2. Limitar el objeto social de Metroparques

En segunda medida es imperativo reducir el alcance del objeto social de Metroparques y fijarlo exclusivamente en el tema logístico y para el mantenimiento de parques y escenarios que

k) *La selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales.*

l) *Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Cabildos Indígenas y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, Consejos Indígenas y Organizaciones Indígenas con capacidad para contratar cuyo objeto esté relacionado con la ejecución de programas, planes y proyectos del plan de desarrollo relacionados con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, la garantía de los derechos, satisfacción de necesidades y/o servicios públicos de los pueblos y comunidades indígenas. En el marco de dichos objetos se contemplará la ejecución de obras públicas que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de infraestructura social y de transporte, así como suministrar bienes y/o servicios para los que se acredite idoneidad, la cual deberá ser valorada teniendo en cuenta un enfoque diferencial.*

m) *Los contratos que las entidades estatales suscriban con los consejos comunitarios de las comunidades negras, regulados por la Ley 70 de 1993, que se encuentren incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades.*

n) *Los contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras o con las demás formas y expresiones organizativas, que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento de sus organizaciones, la identidad étnica y cultural, y/o la garantía de los derechos de las poblaciones de las mismas organizaciones.*

o) *En situaciones de emergencia y desastres y dentro de sus territorios las Entidades Estatales comprarán de manera preferencial y directa productos agropecuarios a los pueblos y comunidades indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, organizaciones y asociaciones campesinas, los cuales podrán ser donados al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”*

administra, lo anterior, considerando también lo limitado de la planta de personal y el enfoque que esta presenta.

5. Plan y recomendaciones de implementación y aplicación

A partir de las inconsistencias identificadas, se presenta en la siguiente tabla información detallada de las recomendaciones, la explicación de cada una, y la forma como se podrían subsanar las mencionadas falencias.

Tabla 2. Recomendaciones

RECOMENDACIONES	INTERPRETACIÓN	RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN
subsanan la violación al principio de pluralidad	La manera como está estructurado el proceso de asignación directa de contrato por parte del conglomerado únicamente entre los particulares REGISTRADOS en el catálogo de proveedores.	Estructurar los procesos contractuales con las fases que consagra la normativa relacionada con la contratación estatal. Utilizar mecanismos de difusión por canales de amplia divulgación de tal manera que se puedan participar quienes consideren que tienen las condiciones para ello. En un proceso amplio y objetivo se seleccionarán aquellos que tengan la competencia e idoneidad.
Divulgar por la plataforma del SECOP II todos los contratos que realice	La página del SECOP II funge como una plataforma abierta de amplia circulación, visitada principalmente por todas las personas naturales y jurídicas que se consideran con las habilidades y competencias suficientes para competir, para tener acceso a la información, por lo que no se debe continuar con la figura de procesos de selección interno - todo debe ser público y esta plataforma es el medio idóneo	Del argot de METROPARQUES debe desaparecer la figura de "Procesos de selección interno" y se debe reemplazar por procesos de selección para darle el tratamiento que contempla la normatividad, y de esta manera permitir que la sociedad como directa beneficiaria tenga conocimiento de las acciones que se realizan por la organización

RECOMENDACIONES	INTERPRETACIÓN	RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN
		<p>contratante y por el ente responsable del contrato y ante la sociedad medellinense.</p>
<p>Subsanar la violación al principio de economía</p>	<p>Metroparques cobra directamente a la institución que le adelanta el proceso el 8% sobre el monto de la inversión, adicionalmente, al asignar contratista a mutuo propio obvia procesos de análisis de mercado, cotizaciones de costos por parte de oferentes, no compara experiencias, ni capacidad financiera, por lo que además de generarle a la institución contratista un sobre costo materializado en el 8% que le incrementa los costos de producción, también les puede generar una afectación significativa, ante una posibilidad de riesgos por materiales, insumos, mano de obra y otros aspectos que en el mediano y largo plazo pueden afectar la gestión de quien contrata.</p>	<p>Cada organización puede adelantar directamente su proceso de contratación, pues en la práctica le puede resultar más económico la vinculación de profesionales expertos en el tema de contratación estatal, que el 8% sobre el monto de la inversión que le cancela a METROPARQUES, adicionalmente la institución responsable, evita riesgos en términos de los materiales utilizados, la experticia y responsabilidad de quienes contrate.</p>
<p>Reajustar el modelo de Conglomerado</p>	<p>El modelo de conglomerado público de Medellín, deberá excluir la contratación o en su defecto establecer pautas en concreto que permitan de manera clara favorecer la competencia.</p>	<p>Verificar de manera periódica por parte de la Secretaria de bienes y suministros de Medellín el cumplimiento de los criterios de competencia para los procesos realizados por Metroparques.</p>

Fuente: construcción propia a partir de los hallazgos del estudio de caso

6. Conclusiones

El Conglomerado Público de Medellín, plantea una excelente alternativa como medida de Gestión, para materializar el control de tutela que ejerce el Alcalde en las entidades en las que el Distrito tiene participación, es muy positivo desde el punto de vista administrativo toda vez que permite unificar criterios, y hace que la cosa pública sea más organizada, estandariza el cumplimiento de

las disposiciones en materia presupuestal, la planeación estratégica, comunicaciones, desde el punto de vista jurídico y las adquisiciones, como lo establece el Decreto 883 de 2015.

No obstante lo anterior, en una materia tan reglada como la contratación donde se aplican principios propios, articulados con los de la función administrativa, y teniendo en cuenta que lo que se entrega a Metroparques son recursos públicos, no es predicable usar el modelo de conglomerado que pretende establecer relaciones entre empresas de una misma matriz con el fin de suplir necesidades, en este sentido y con el fin de llegar a un gana gana para las entidades que mejor que acudir al mercado por parte de las entidades con la finalidad de obtener lo mejor y que conduzca a la satisfacción de sus necesidades.

7. Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. (2023). Conglomerado público de Medellín. Información institucional del Conglomerado Público de Medellín

Decreto 410 . (27 de Marzo de 1971). Diario Oficial. Bogotá, D.C.

Decreto 777 . (20 de Febrero de 2002). *Gaceta Oficial No. 1842*. Medellín, Antioquia, Colombia.

Decreto 883. (09 de Junio de 2015). *Gaceta Oficial No. 4301*. Medellín, Antioquia, Colombia

Decreto 1082. (26 de Mayo de 2015). Diario Oficial. Bogotá, D.C.

Gaceta oficial Municipio de Medellín. (2002). Decreto número 177 de 2002, por medio del cual se transforma la corporación recreativa Metropolitana de Medellín a METROPARQUES Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden municipal METROPARQUES y se modifican sus estatutos. Número 1642, año XIV, 5 páginas. Acuerdo No 5 de 1987 del Concejo de Medellín.

Herrera G., B. (2009). La conglomeración económica: una vía de desarrollo para las pymes. Revista de la Facultad de Ciencias Contables Vol. 16 N° 32, pp. 51-64 (2009) UNMSM, Lima - Perú ISSN: 1560-9103 (versión impresa) / ISSN: 1609-8196 (versión electrónica)

Laura T.B. 2023. Es hora de revisar las integraciones por conglomerados en Colombia. Centro de competencia universidad Javeriana.

Ley 222. (20 de Diciembre de 1995). Diario Oficial. Bogotá, D.C.

Ley 1150. (16 de Julio de 2007). . Diario Oficial. Bogotá, D.C.

Metroparques. (2020). Resolución de Uta directiva número 2020600001 de junio del 2020, por medio de la cual se modifican los estatutos de la Empresa Industrial y Comercial del Estado. METROPARQUES.

Secretaria del Senado (2017). Ley 1870 del 21 de septiembre de 2017. por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los

mecanismos de resolución de entidades financieras. diario oficial no. 50.363 de 21 de septiembre de 2017. Congreso de la República.

Superintendencia de industria y comercio. (2009). LEY 1340 DE 2009 Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia

Revista Unidos (2021). Conglomerado Gobernación de Antioquia. Una buena práctica al servicio de lo público. Revista del Conglomerado Público Gobernación de Antioquia - 2021