



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

### Modelo 04-AE Informe Final AEF

#### Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización en Atención a Denuncia por Presuntas Irregularidades de Siembra en Sector Porvenir

#### Administración Municipal de Rionegro PVCFT 2025

Rodrigo Alexander Montoya Castrillón  
Contralor Municipal de Rionegro

Sandra Milena Aránzazu Muñoz  
Contralora Auxiliar de Vigilancia y Control

Juan Bautista Jaramillo Arroyave  
Director de Auditorías

#### Equipo de Trabajo:

Juan Bautista Jaramillo Arroyave  
Director de Auditorías - Supervisor

Valeria Jiménez Tobón  
Líder de Auditoría

Manuela Orozco Gómez  
Auditora

Acta Comité de Auditoría 025, Ayuda de Memoria 07  
29 de agosto de 2025

Periodo auditado (2024)

Rionegro, 29 de agosto de 2025

## Tabla de Contenido

Pág.

1. Objetivo General de la AEF .....	3
1.1 Objetivos Específicos.....	3
2. Hechos Relevantes .....	3
3. Carta de Conclusiones.....	7
4. Hallazgos .....	10
4.1. Hallazgo número 1 (Observación 01) con incidencia Administrativa - Debilidades en la planeación y verificación de los estudios previos .....	10
4.2 Hallazgo número 02 (Observación 2) Con incidencia Administrativa - Ejecución de convenio en zona diferente del conveniente .....	15
4.3 Hallazgo Número 03 (Observación 03) con incidencia Administrativa - Incumplimiento de lineamientos para traslado de árboles aislados localizados en centros urbanos .....	20
5. Cuadro Consolidado de Hallazgos de AEF .....	22
Elaborado por: Equipo Auditor.....	22
6. Beneficios de Control Fiscal Territorial.....	22

## Índice de Tablas

Tabla 1. Descripción valor del convenio solidario .....	6
Tabla 2. Predio Matricula FMI 020-33246 MapGis.....	8
Tabla 3. Consolidación de Hallazgos de Actuación Especial de Fiscalización. ....	22

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1.Respuesta del sujeto de control a la Observación 2.....	17
Ilustración 2. Imagen de análisis y ratificación de lo observado por la Contraloría Municipal de Rionegro .....	19



## 1. Objetivo General de la AEF

Verificar la legalidad, eficacia, eficiencia y transparencia del proceso de siembra de árboles adelantado por la Subsecretaría de Medio Ambiente del Municipio de Rionegro en la Séptima Etapa del barrio El Porvenir, así como la destinación final de dichos árboles y el uso de los recursos públicos invertidos, con el fin de establecer si existieron posibles irregularidades administrativas, fiscales o disciplinarias.

### 1.1 Objetivos Específicos

**1.1.1** Analizar la planificación, contratación y ejecución del proceso de siembra de árboles identificando responsables, fuentes de financiación y documentos soporte.

**1.1.2** Verificación de la existencia, ubicación actual y estado de los árboles sembrados, así como las decisiones adoptadas para su presunto retiro, traslado o eliminación.

**1.1.3.** Determinar el uso y destino de los recursos públicos invertidos, incluyendo la adquisición de árboles, logística de siembra, mantenimiento y cualquier otro gasto relacionado.

## 2. Hechos Relevantes

Sobre el Traslado de Árboles:

El Decreto 1076 de 2015, dispone en su artículo 2.2.1.1.9.4. que:

*“Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico.*

*La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o trasplante cuando sea factible.*

**PARÁGRAFO:** *Para expedir o negar la autorización de que trata el presente Artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural y paisajístico, relacionado con las especies, objeto de solicitud”*



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

Autoridad Regional Competente Para Autorizar el Traslado de Árboles en Rionegro:

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 dispone que:

*“Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema (...) encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”*

El artículo 30 define el objeto de estas CAR, el cual describe:

*“Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”*

Para el año 1983, según la Ley 60, se crea la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare – CORNARE, quien tiene desde entonces jurisdicción en el municipio de Rionegro, la cual fue reglamentada con el régimen especial de las Corporaciones Autónomas Regionales mediante el Decreto 1768 de 1994, perfilando sus responsabilidades dentro del Sistema Nacional Ambiental de Colombia.

Por lo tanto, desde el año 1994, CORNARE, se define como la autoridad competente dentro del Sistema Nacional Ambiental de Colombia para autorizar el trasplante y reubicación de árboles aislados localizados en espacio público previa valoración de los aspectos técnicos y hechos que se describen en la solicitud para el traslado.

Criterios de Manejo de Arbolado para el Municipio de Rionegro:

Según Decreto 124 de 2018 *“Por medio del cual se compilan los Acuerdos 056 de 2011, 023 de 2012, 028 de 2016 y 002 de 2018- Plan de Ordenamiento Territorial de Rionegro”*, y el Decreto 230 de 2020 *“Por medio del cual se adopta la reglamentación específica del Plan de Ordenamiento Territorial de Rionegro y se dictan otras disposiciones”*, se concluyen e infieren criterios de manejo del arbolado urbano relacionados con obligaciones de incluir arborización en los diseños urbanos, prioridad a especies nativas y planificación paisajística, vinculación de arbolado a la conectividad ecológica y el espacio público, mantenimiento y



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

conservación como parte de la estructura ecológica principal, especificaciones para el arbolado en retiros, equipamientos y zonas verdes.

Sobre el Convenio de Solidaridad entre Ente Territorial y el Organismo Acción Comunal

Es importante tener claro que la normatividad aplicable a los convenios de solidaridad entre el Ente Territorial y las Juntas de Acción Comunal está reglamentada a partir de la Ley 2166 del 18 de diciembre de 2021 *“Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones”*

Artículo 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos. *“(...) f) Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial. (...) t) Ejercer control ciudadano a la gestión pública, políticas, planes, programas, proyectos o acciones inherentes o relacionadas al desarrollo de la comunidad y los objetivos del organismo de acción comunal, de acuerdo al territorio donde desarrollan sus actividades. (...)”*. Artículo 63. Conforme con el Artículo 141 de la Ley 136 de 1994, los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que celebren con los organismos comunales se realizarán de acuerdo con la ley y sus objetivos, se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias. Parágrafo 1. Los organismos de Acción Comunal podrán contratar con las entidades territoriales hasta por la menor cuantía de dicha entidad de conformidad con la ley. Artículo 95. Convenios solidarios. Se autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

### Denuncia Ciudadana Interpuesta

La Contraloría Municipal de Rionegro recibió el 25 de marzo de 2025 un traslado por competencia de la Contraloría General de la República, de un requerimiento ciudadano bajo radicado 2025000000360 donde se expresa lo siguiente:

*“Cordial saludo, desde la subsecretaria ambiental del municipio de Rionegro Antioquia realizaron una siembra de alrededor de 200 árboles en séptima etapa del barrio el porvenir los cuales quedaron muy bonitos para las fotos de los funcionarios*



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

*y para los informes del cierre de año, a la fecha los árboles fueron retirados y la pregunta es que se hicieron y más a un los recursos para la compra de estos individuos dónde quedó? Los trasladarán a otro sector para seguir cobrando con los mismos" S/C.*

En atención a la naturaleza del requerimiento, y considerando su posible afectación a los principios de transparencia, eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, la Contraloría Municipal de Rionegro procedió a incorporar esta denuncia dentro del Plan Municipal de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PMVCFT 2025, a través de la apertura de una Actuación Especial de Fiscalización dirigida a la Administración Municipal, específicamente a la Secretaría de Hábitat, dependencia responsable de los procesos de siembra y manejo del arbolado urbano en el municipio.

La Subsecretaría Ambiental, de la Secretaría de Hábitat, informó que en relación con las siembras realizadas en el Barrio El Porvenir en la vigencia 2024 se desarrolló el siguiente convenio solidario:

Convenio número 1130-07-022-2024.

Conveniente/Contratante: Junta de Acción Comunal Barrio El Porvenir Sector 1.

Valor: Veinticuatro millones novecientos cincuenta mil doscientos treinta pesos colombianos (24.950.230 COP)

Objeto: Aunar esfuerzos para el mantenimiento manual del cauce y restauración de la ronda hídrica del caño Gallinero en la zona urbana del municipio de Rionegro Antioquia, buscando mejorar su capacidad hidráulica y la conservación de los servicios ecosistémicos derivados de la fuente

Periodo del contrato: Un (01) mes, entre el 04 de diciembre al 31 de diciembre

En relación con el recurso destinado para el convenio se tiene lo siguiente:

Tabla 1. Descripción valor del convenio solidario

AFLUENTE "CAÑO GALLINERO" BARRIO EL PORVENIR							
Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario (COP)	Valor Total (COP)	Aporte Municipio (COP)	Aporte JAC (especie)
1	<b>Mantenimiento manual del cauce, espejos de agua y ronda hídrica</b>						
1.1.	Limpieza manual del lecho y ronda hídrica, incluye: extracción de material que se acumula en el lecho, como barras de sedimento en las orillas o en el centro del cauce	ml	510	7.051	3.595.930	3.595.930	



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

1.2.	Corte de material vegetal de la ribera en un margen de 5 m a cada lado y limpieza de residuos en un margen de 10 m a cada lado	m <sup>2</sup>	10.200	850	8.670.000	8.670.000	
1.3.	Recolección y disposición de material y residuos sólidos	m <sup>3</sup>	20	3.215	64.300	64.300	
2	<b>Restauración Activa</b>						
2.1.	Suministro y siembra de árboles nativos con una medida de 1 a 1.5 metros el cual incluye: preparación del terreno, trazado, plateo, hoyado, siembra, fertilización, sustrato y riego	Árboles	180	67.000	12.060.000	12.060.000	
3	<b>Educación Ambiental</b>						
3.1.	Taller teórico práctico de los siguientes temas: preservación de las fuentes	Taller	1	560.000	560.000		560.000
<b>TOTAL APORTE MUNICIPIO</b>							<b>24.390.230</b>
<b>TOTAL APORTE JAC</b>							<b>560.000</b>
<b>COSTO TOTAL DEL PROYECTO</b>							<b>24.950.230</b>

Fuente: Minuta convenio solidario 1130-07-022-2024

De lo anterior, se infiere que el tema presentado por el denunciante se relaciona al ítem 2 el cual define: “*Restauración Activa*”, donde se presupuestó un valor total de doce millones sesenta mil pesos colombianos (12.060.000.COP), el cual fue pagado en su totalidad por el municipio y auditado en el presente ejercicio.

### 3. Carta de Conclusiones

Teniendo en cuenta los hechos relevantes expuestos en el presente informe, el equipo auditor comisionado procedió a analizar el material disponible en las plataformas institucionales, así como la documentación entregada por el sujeto de control, con el fin de esclarecer los hechos presuntamente señalados por el denunciante.

Dicho análisis permitió caracterizar aspectos clave relacionados con la evaluación contractual, la gestión técnica del arbolado y la destinación de recursos en el marco del convenio solidario. Como resultado de este proceso, se concluye lo siguiente:

Del Análisis de la planificación, contratación y ejecución del proceso de siembra de árboles, se observa que todo se desprende de la ejecución del convenio solidario número 1130-07-022-2024 entre la Administración Municipal de Rionegro y la Junta de Acción Comunal Barrio El Porvenir Sector 1, donde se proyecta la siembra de 180 individuos incluyendo la preparación del terreno, trazado, plateo, hoyado, siembra y fertilización, sustrato y riego; dichas acciones fueron efectivamente ejecutadas con la Junta de Acción Comunal Barrio El Porvenir Sector 1, sin

embargo pudo identificarse que la zona de siembra y traslado se ejecutó en zona perteneciente al Sector 2 del Barrio El Porvenir.

Se pudo evidenciar que, específicamente para la siembra de los árboles, se realizó inicialmente en el predio con Matricula FMI 020-33246 que, según el MapGis de Rionegro, pertenece al sector 2 del Barrio El Porvenir.

Tabla 2. Predio Matricula FMI 020-33246 MapGis

Atributo	Valor
Numero predial N...	05615010000100...
FICHA	17722784
MATRICULA	33246
LOCAL_ID	61510010100162...
COORD_X	4735306,51431
COORD_Y	2238031,06104
LONGITUD	-75.392679

Atributo	Valor
FID	25
Shape	Polígono
Nombre_U_2	El Porvenir Sector 2
Barrio_13	010

Fuente:

<https://mgeorio.rionegro.gov.co:444/mapgis9/mapa.jsp?aplicacion=37&css=resources/rionegro.css>



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

Dicho predio, es decir, el predio con folio de matrícula inmobiliaria 020-33246, el municipio de Rionegro mediante escritura pública número 1875 del 29 de julio de 2024, decidió dividir materialmente el inmueble en dos lotes independientes de la siguiente manera:

1. Área requerida por EPM - Lote 1 BOCATOMA área de 3.710 metros cuadrados
2. Área sobrante municipio de Rionegro - Lote 2 BOCATOMA. área de 2.590 metros cuadrados

Que este predio según la escritura pública antes referenciada en la cláusula décima expresa que se solicitó a la registradora de instrumentos públicos de Rionegro inscribir a Empresas Públicas de Medellín como titular del derecho real de dominio del predio número 1 citado anteriormente; esto con ocasión a la Resolución N° 0101 del 01 de marzo de 2024 “Por la cual se declara de utilidad pública o de interés social un inmueble”. este predio se transfiere a título de dación en pago de conformidad con el contrato interadministrativo de compra de acciones celebrado entre el municipio de Rionegro, la Universidad Católica de Oriente, la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño y la Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño y las Empresas Públicas de Medellín el 06 de octubre de 2017.

Razón por la cual ante la intervención inicial de la siembra de los árboles con el conveniente, Empresas Públicas de Medellín en el mes de enero de 2025 mediante correo electrónico solicitó a la Secretaría de Hábitat del Municipio de Rionegro traslado de los árboles sembrados en su lote. De lo anterior puede denotarse las debilidades en la planeación y los estudios previos del convenio, toda vez que se realizó la siembra en un área que no hacía parte del Municipio desde la firma del convenio, trayendo consigo la materialización de riesgos inherentes asociados al traslado y resiembra de los 180 individuos que hacen parte del convenio.

Una vez Recibida la Comunicación, el Municipio procedió a realizar el trasplante de los árboles, dejando como reporte un informe técnico realizado en el mes de febrero de 2025 por personal de la Subsecretaría Ambiental de la Secretaría de Hábitat, donde se describe el recorrido y monitoreo de los árboles sembrados, determinando el estado: *“en periodo de adaptación, sin desarrollo de grandes raíces, ni condiciones que impidan su traslado. Se evidencia que los ejemplares todavía no han aumentado mucho su altura, por lo que se considera que sí es viable realizar su traslado a otro predio con características similares. Se observa que, en el tiempo transcurrido desde la siembra, los árboles engrosaron un poco sus tallos, indicando que se encontraban fortalecidos para resistir el trasplante y el cambio de espacio, pues todavía estaban en el tiempo de adaptación al sitio y todavía resistían un nuevo lugar.”* Dicho informe presenta además el trasplante el día 27 de febrero de 2025, mediante una jornada de ahoyado, retiro y traslado de cada individuo con hidratación y fertilización. No obstante, no se observó por parte de la Administración Municipal reporte y/o trámite de autorización ante la Corporación Autónoma



Regional de los Ríos Negro y Nare –CORNARE, para proceder con el traslado de los árboles en cumplimiento con el artículo 2.2.1.1.9.4. del Decreto 1076 de 2015.

En relación con el recurso destinado para la ejecución de la siembra de estos árboles, se destinó el total de Doce Millones Sesenta Mil pesos (12.060.000 COP), establecidos en la minuta, los cuales fueron ejecutados por la comunidad del sector, tal como se pudo evidenciar en entrevistas y expediente presentado por la Junta de Acción Comunal del Barrio El Porvenir Sector 1, cumpliendo con todos los requisitos y formas de pago establecidas en el convenio.

#### 4. Hallazgos

##### **4.1. Hallazgo número 1 (Observación 01) con incidencia Administrativa - Debilidades en la planeación y verificación de los estudios previos**

Criterio:

Ley 80 de 1993, “*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”:

Artículo 23 “*De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa*”

Artículo 26 “*Del Principio de Responsabilidad*., numerales 1, 2 y 3

“1. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*”

2. *Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

3. *Las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.*”



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

### Condición:

Del análisis realizado a la planificación, contratación y ejecución del proceso de siembra de árboles contemplado en el Convenio Solidario número 1130-07-022-2024, suscrito entre la Administración Municipal de Rionegro y la Junta de Acción Comunal del Barrio El Porvenir – Sector 1, se evidenció que la siembra proyectada de 180 individuos arbóreos —incluyendo actividades de preparación del terreno, trazado, plateo, hoyado, fertilización, aplicación de sustrato y riego— se efectuó inicialmente en el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria número 020-33246.

Dicho predio fue objeto de división material mediante Escritura Pública número 1875 del 29 de julio de 2024, generando dos lotes independientes: el Lote 1, de 3.710 m<sup>2</sup>, adjudicado a Empresas Públicas de Medellín (EPM) para “la construcción de un dique de protección, declarado de utilidad pública o interés social mediante Resolución número 0101 del 1 de marzo de 2024;” (Subrayado fuera de texto) y el Lote 2, de 2.590 m<sup>2</sup>, que permaneció en propiedad del municipio de Rionegro.

Como consecuencia de la adjudicación del Lote 1 a EPM, en enero de 2025 dicha entidad solicitó a la Secretaría de Hábitat el traslado de los árboles sembrados en su terreno, lo que generó la necesidad de reubicar los 180 individuos arbóreos establecidos en el marco del citado convenio.

### Causa:

Deficiencia en la identificación y verificación previa de la titularidad, uso y disponibilidad del terreno donde se proyectó la siembra, así como de posibles afectaciones derivadas de procesos de enajenación, transferencia o destinación oficial del predio.

### Efecto:

Reubicación no prevista de los 180 árboles sembrados, lo cual implicó el uso adicional de recursos logísticos, técnicos y humanos, así como el riesgo de pérdida o afectación de la supervivencia de los individuos arbóreos y el retraso en el cumplimiento de los objetivos del convenio.

### Respuesta de la Entidad Sujeto de Control

En Colombia, el principio de planeación se ha consolidado como una regla esencial dentro de la contratación estatal. Aunque no siempre se menciona de forma expresa en la Ley, ha sido reconocido y desarrollado jurisprudencialmente tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, quienes han resaltado su papel fundamental para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y responsable.



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

Este principio implica que, antes de iniciar cualquier proceso contractual, la entidad estatal debe llevar a cabo una serie de actividades previas que le permitan tener claridad sobre qué se va a contratar, por qué, para qué, con qué recursos y en qué condiciones.

Es decir, la planeación no es un simple requisito formal, sino una etapa clave que asegura que el contrato que se va a celebrar sea realmente necesario, viable y ajustado a los fines del Estado.

El Consejo de Estado en la sección tercera subsección B Rad 21489 nos trae la definición del principio de planeación: "El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y Ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."

Desde la jurisprudencia, se han identificado varios elementos que hacen parte de una adecuada planeación:

1. La identificación de la necesidad
2. La elaboración de Estudios Previos
3. La gestión del riesgo
4. La verificación de la Disponibilidad Presupuestal

En cumplimiento al citado principio esta Subsecretaría realizo el Estudio Previo en el cual se identificó como necesidad la intervención del afluente "Caño Gallinero", buscando aumentar su capacidad hidráulica, recuperando su cauce, permitiendo el libre flujo del recurso, y enriqueciendo las zonas de protección de las fuentes hídricas con especies de flora nativa, buscando incrementar su capacidad de regulación y retención hídrica en los eventos de mayor precipitación, mejorando así las condiciones ambientales en las que se encuentra actualmente y generando impactos positivos en términos de apropiación de las zonas verdes y embellecimiento paisajístico, a su vez que se mejorara la oferta de servicios ambientales. Esta necesidad va en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal 2024 - 2027 "Rionegro Ciudad del Bienestar", en su Línea Estratégica L03. Cuidado de la Casa Común, Componente C0303. Medio Ambiente y Programa 030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos, se traza como objetivo la implementación de acciones para la conservación y protección de los



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

ecosistemas estratégicos, en concordancia con la Constitución Política de 1991 que, en su Artículo 79 establece que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano" y en vista de que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines en lo cual el recurso hídrico cumple un papel fundamental por ser regulador del territorio a su vez, esta necesidad se encuentra incluida en el Plan Anual de Adquisiciones del Municipio bajo el ITEM HAB-005, Código UNSPSC 77101604 y 77111600, Código PDM 030303, Descripción: Conservación y protección de ecosistemas estratégicos.

Se definió como objeto contractual: "AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO MANUAL DEL CAUCE Y RESTAURACIÓN DE LA RONDA HIDRICA DEL CAÑO GALLINERO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO ANTIOQUIA, BUSCANDO MEJORAR SU CAPACIDAD HIDRAULICA Y LA CONSERVACIÓN DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DERIVADOS DE LA FUENTE." Con Certificado de Disponibilidad Presupuestal Número 1354 del 10 de octubre de 2024.

Se eligió como modalidad de selección del Contratista el Convenio Solidario, estos son una herramienta que permite a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, trabajar de la mano con las organizaciones comunitarias —como las Juntas de Acción Comunal— para ejecutar proyectos que beneficien directamente a la comunidad. Estos convenios se basan en un principio de colaboración solidaria, cuyo propósito es promover la participación ciudadana y el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil en la solución de necesidades locales. Según lo establece el artículo 96 de la Ley 136 de 1994, los municipios pueden suscribir este tipo de acuerdos sin que sean considerados contratos estatales tradicionales, ya que no persiguen fines de lucro ni implican relaciones comerciales. La Ley 2166 de 2021 fortaleció esta figura, brindando mayor claridad sobre cómo deben ser ejecutados y supervisados estos convenios, reafirmando su enfoque comunitario y su valor como instrumento para fomentar el desarrollo territorial desde la base social, promoviendo la inclusión y el empoderamiento ciudadano.

"(...) Convenios Solidarios. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

(...) Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las Juntas de Acción Comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad."

Con base en lo anterior, consideramos que no resulta procedente calificar este hecho como una infracción al principio de planeación, ya que, como se evidenció



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

en el recuento anterior, esta Subsecretaría desarrollo completamente cada uno de los elementos del principio de planeación en la elaboración jurídica, técnica y financiera de los estudios previos correspondientes al contrato 1130-07-022-2024.

Sin embargo, Si bien se reconoce que el equipo técnico y jurídico de la Subsecretaría incurrió en un error involuntario al momento de verificar la titularidad del inmueble, resulta necesario precisar que dicha situación no puede, bajo ningún supuesto, entenderse como una vulneración del principio de planeación que rige la contratación estatal.

Tal como se precisó anteriormente, el principio de planeación exige que las entidades públicas estructuren adecuadamente sus procesos contractuales, a partir de Estudios Previos que permitan tomar decisiones informadas, responsables y ajustadas al interés general. En el presente caso, la Subsecretaría adelantó un proceso riguroso de estructuración del proyecto, en el cual se elaboraron los respectivos diagnósticos técnicos, ambientales y financieros, se evaluaron los riesgos asociados y se contó con la disponibilidad presupuestal correspondiente.

El error puntual en la verificación de la titularidad del predio, si bien es un aspecto relevante, debe analizarse dentro del contexto general de la actuación administrativa y, en atención al mismo, se informa que se implementará un plan de mejora con el propósito de garantizar que no se repita la situación observada. Dicho plan tiene como objetivo fortalecer los procedimientos de verificación oportuna del estado de los predios que serán destinados al uso institucional por parte de esta dependencia. Subrayado fuera de texto original

### **Análisis de la respuesta por parte de la Contraloría Municipal de Rionegro**

Una vez analizada la respuesta presentada por el sujeto de control, en relación a las consideraciones expuestas relacionadas con la inaplicabilidad de la infracción bajo el principio de planeación, nos permitidos resaltar que tal como lo define la entidad, según la sección tercera subsección B Rad 21483 del Consejo de estado, en la elaboración de los estudios previos del contrato se evidencio carencia del estudio técnico y jurídico preliminar para seleccionar el predio que cumpliera las condiciones para la “restauración activa” incumpliendo claramente con el principio de planeación sustentado por el sujeto de control en su respuesta.

De igual manera, teniendo en cuenta que la entidad, acepta lo observado por el equipo auditor cuando declara que (...)“se reconoce que el equipo técnico y jurídico de la Subsecretaría incurrió en un error involuntario al momento de verificar la titularidad del inmueble”(...), además de proyectar acciones de mejora cuando describe “en atención al mismo, se informa que se implementará un plan de mejora con el propósito de garantizar que no se repita la situación observada. Dicho plan tiene como objetivo fortalecer los procedimientos de verificación oportuna del estado de los predios que serán destinados al uso institucional por parte de esta



*dependencia*". Se toma como aceptada la observación y se ratifica el hallazgo con connotación administrativa, para que sea sometido a plan de mejoramiento mediante acciones preventivas y/o correctivas (A)

#### 4.2 Hallazgo número 02 (Observación 2) Con incidencia Administrativa - Ejecución de convenio en zona diferente del conveniente

Criterio:

El Convenio Solidario Número 1130-07-022-2024 del 04 de diciembre de 2024, en su numeral 19 dispone lo siguiente:

*"Que de acuerdo con el análisis del sector realizado se evidencia que el OAC corresponde a una organización presente en el territorio donde se desarrollará el proyecto, acorde con la documentación que se acompaña" (Subrayado fuera de texto original)*

Ley 2166 de 2021 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal"; Artículo 2 que define:

*"Desarrollo de la comunidad. Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios." (Subrayado fuera de texto original)*

Condición:

En el análisis de la planificación, contratación y ejecución del proceso de siembra de árboles correspondiente al convenio solidario número 1130-07-022-2024, suscrito entre la Administración Municipal de Rionegro y la Junta de Acción Comunal (JAC) Barrio El Porvenir Sector 1, se constató que, si bien el objeto del contrato *"Aunar esfuerzos para el mantenimiento manual del cauce y restauración de la ronda hídrica del caño gallinero en la zona urbana del municipio de Rionegro Antioquia, buscando mejorar su capacidad hidráulica y la conservación de los servicios ecosistémicos derivados de la fuente"* se cumplió a cabalidad, en relación con las actividades proyectadas para la *"Restauración Activa"* (preparación del terreno, trazado, plateo, hoyado, siembra, fertilización, aplicación de sustrato y riego) efectivamente ejecutadas, la zona donde se realizó la siembra y traslado de los individuos arbóreos corresponde al Sector 2 del Barrio El Porvenir y no al Sector 1, que es el área de jurisdicción de la JAC conveniente, incumpliendo con las



disposiciones iniciales celebradas en el contrato y el propósito del convenio solidario que es la promoción del desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la comunidad beneficiaria.

Causa:

Deficiencia en la verificación previa y durante la ejecución sobre la correspondencia entre el territorio de la Junta de Acción Comunal conveniente y el lugar efectivo de la intervención.

Efecto:

Ejecución de actividades del convenio solidario en un territorio ajeno al ámbito jurisdiccional de la Junta de Acción Comunal conveniente, lo que puede derivar en:

- Incumplimiento parcial de las condiciones pactadas en el convenio.
- Posibles cuestionamientos sobre la idoneidad de la representación comunitaria en el área intervenida.
- Riesgos para la validez de la supervisión y control social por parte de la comunidad beneficiaria formalmente reconocida.

### **Respuesta de la Entidad Sujeto de Control**

Sea lo primero resaltar que el artículo 2 de la Ley 2166 de 2021 cuando define lo que debe entenderse por desarrollo de la comunidad adopta un criterio amplio y general sin que de ella pueda derivarse una regla según la cual: “los proyectos a desarrollar en un sector deben ejecutarse de manera estricta con la Junta de Acción Comunal donde se ejecuta la obra”. Lo anterior se corrobora al verificar dentro de la misma Ley que el concepto de comunidad tiene una relación de género – especie frente al concepto de Junta de Acción Comunal.

La Comuna Cuatro del municipio comprende en su totalidad los diferentes sectores que conforman el barrio El Porvenir. En virtud a lo anterior toda intervención, obra o proyecto ya sea de infraestructura, desarrollo urbano, ambiental o social que se ejecute dentro de esta comuna, independientemente del sector específico en el que se realice, tiene un impacto directo sobre la totalidad de la comunidad que la integra.

En particular, la Comuna Cuatro cuenta con dos cuerpos hídricos de relevancia ambiental y social: la quebrada Abreo Malpaso y la quebrada Caño Gallinero. Estas fuentes hídricas se encuentran interconectadas, conformando un sistema hídrico articulado que atraviesa y comunica distintos sectores del barrio El Porvenir. Dada esta conexión natural, cualquier intervención orientada al mantenimiento, recuperación o manejo ambiental de una de estas quebradas, incide de manera

directa en la dinámica ambiental, sanitaria y social de toda la comuna, y no únicamente en el sector más próximo al punto de intervención.

A continuación, se presenta una imagen cartográfica en la que se identifican las quebradas mencionadas anteriormente y como se encuentran conectadas con toda la comunidad.

Ilustración 1. Respuesta del sujeto de control a la Observación 2.



Fuente: Oficio respuesta presentada por el sujeto de control a informe preliminar.

Es de anotar que la Junta de Acción Comunal El Porvenir sector 1 organismo comunal de primer grado fue acreditado con personería Jurídica Número 5979 del 21 de marzo de 1974, otorgada por la Gobernación de Antioquia, lo cual, la hace la organización comunal más antigua de la zona, lo que le ha permitido consolidar una amplia experiencia en el desarrollo de actividades comunitarias de interés público.

A lo largo de los años, ha demostrado compromiso, organización y conocimiento del territorio, lo cual la ha hecho partícipe de diversos procesos con la Administración Municipal. En efecto, ha ejecutado convenios previos con el mismo

objetivo social del caso concreto, como el Convenio No. 1130-07-0082020, cuyo objeto fue el “mantenimiento manual del cauce de la quebrada Abreo Malpaso tramo 2, con el fin de mejorar la capacidad hidráulica de la misma y propender por la conservación de los servicios ecosistémicos derivados de la fuente”.

Esta experiencia previa, sumada a su solidez en aspectos jurídicos, técnicos y financieros, la posiciona como una junta idónea y confiable para asumir nuevamente este tipo de actividades, en coherencia con su trayectoria y con el impacto positivo que ha generado en la comunidad de la Comuna 4 Barrio El Porvenir.

Por lo anterior, no se presentó una deficiencia en la verificación previa y durante la ejecución del convenio; pues la Junta de Acción Comunal – Barrio El Porvenir Sector 1 por su colindancia con la zona de ejecución de la obra tiene influencia en el lugar efectivo de intervención. Se cumplieron con las condiciones pactadas en el convenio a través de un órgano comunal idóneo y legitimado para ello en cumplimiento de los lineamientos definidos por la Ley 2166 de 2021.

Es por esto que, no se acepta la observación administrativa en cuanto, como se precisó anteriormente la zona en la cual se ejecutó el convenio es de relevancia general en toda la comunidad del Barrio El Porvenir y no se limita a un sector en específico.

### **Análisis de la respuesta por parte de la Contraloría Municipal de Rionegro**

Teniendo en cuenta la respuesta presentada por el sujeto de control, en atención a los sustentado bajo el artículo 2 de la Ley 2166 de 2021 que define el concepto de comunidad, nos permitimos resaltar que los hechos y/o condiciones expuestas en la observación se encuentran dirigidos a la ejecución de acciones en el Sector 1 conveniente y no en la comuna 4, de acuerdo a lo suscrito en el convenio solidario 1130-07-022-2024.

Se recuerda que el equipo auditor ratificó el cumplimiento del objeto contractual asociado a aunar esfuerzos para el mantenimiento manual del cauce y restauración de la ronda hídrica del caño gallinero sin observar esto.

Frente a las condiciones expuestas por el sujeto en relación con el beneficio descrito para la Comuna 4, se ratifica que la observación por parte del equipo se dirige a la irregularidad existente a la siembra realizada para el convenio (objeto de la denuncia presentada), la cual debía realizarse en el sector correspondiente a la OAC conveniente presente en el territorio tal como lo establece el numeral 19 del convenio. Teniendo presente que en la minuta del convenio se define: “*actuando en representación legal de la JUNTA DE ACCION COMUNAL DEL BARRIO EL PORVENIR SECTOR 1, (...), quien en adelante y para los efectos de este convenio se denominara la “OAC”*”; siembra que desde el inicio hasta el final se realizó en el

Sector 2 tal como lo mostramos en la observación y lo reafirmamos mediante la presente imagen.

Ilustración 2. Imagen de análisis y ratificación de lo observado por la Contraloría Municipal de Rionegro



Fuente:

<https://mgeorio.rionegro.gov.co:444/mapgis9/mapa.jsp?aplicacion=37&css=resources/rionegro.css>

Elaborado por: Equipo auditor.

Por lo anterior, cuestiona para el equipo auditor la afirmación realizada por el sujeto cuando declaran que *“no se presentó una deficiencia en la verificación previa y durante la ejecución del convenio”*, toda vez que, para la primera observación, la entidad ratifica su error dentro de los estudios previos.

En conclusión, se ratifica el hallazgo con connotación administrativa, para que sea sometido a plan de mejoramiento mediante acciones preventivas y/o correctivas (A)



#### 4.3 Hallazgo Número 03 (Observación 03) con incidencia Administrativa - Incumplimiento de lineamientos para traslado de árboles aislados localizados en centros urbanos

Criterio:

El Decreto 1076 de 2015, dispone en su artículo 2.2.1.1.9.4. que:

*“Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico.*

*La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o trasplante cuando sea factible.*

*PARÁGRAFO: Para expedir o negar la autorización de que trata el presente Artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural y paisajístico, relacionado con las especies, objeto de solicitud”*

Condición:

Se evidenció que, a raíz de la solicitud de Empresas Públicas de Medellín para el retiro de los árboles sembrados en su predio, el Municipio de Rionegro procedió a realizar el trasplante de los 180 individuos contemplados en el Convenio Solidario Número 1130-07-022-2024, actividad ejecutada el 27 de febrero de 2025 y documentada en informe técnico de la Subsecretaría Ambiental de la Secretaría de Hábitat. Dicho informe describe que los ejemplares se encontraban en periodo de adaptación, sin desarrollo de raíces profundas, con tallos engrosados y condiciones que permitían su traslado, por lo que se efectuó una jornada de ahoyado, retiro, hidratación, fertilización y reubicación en otro predio.

No obstante, se verificó que la Administración Municipal no presentó evidencia del reporte ni del trámite de autorización ante la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare – CORNARE, previo al traslado de los individuos arbóreos, requisito establecido en el artículo 2.2.1.1.9.4 del Decreto 1076 de 2015, el cual regula las intervenciones sobre el arbolado urbano y establece la obligación de contar con la respectiva autorización de la autoridad ambiental competente.



## ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 04-AEF INFORME FINAL

Causa:

Deficiencias en la verificación de requisitos técnicos y normativos durante la ejecución del convenio, específicamente en lo relacionado con el cumplimiento de los trámites ambientales previos exigidos por la normativa vigente para el traslado de los individuos arbóreos

Efecto:

Potencial incumplimiento de la normativa ambiental, lo que podría derivar en procesos sancionatorios por parte de la autoridad ambiental competente. **(A)**

### **Respuesta de la Entidad Sujeto de Control**

El artículo mencionado se refiere al concepto de árbol como individuo vegetal con condición leñosa cuyo fuste se encuentra ya constituido y desarrollado. Para lo anterior, se cita el concepto básico dado por la Real Academia de la Lengua Española donde se define como “Planta de tallo leñoso y elevado, que se ramifica a cierta altura del suelo” y su adaptación planteada por el Decreto 531 de 2010 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C, donde se define como “Árbol: Planta leñosa con un tronco principal que sostiene un follaje denominado copa, de arquitectura según la especie, cuya altura en estado adulto no sea inferior a tres (3) metros, medidos desde el nivel del suelo.”

Según lo anterior, se considera que los individuos trasplantados todavía se encontraban en una fase juvenil y no en condición de árbol, cuyos fustes todavía no presentaban condición leñosa que se ajustaran al decreto mencionado para su traslado.

Adicional a lo anterior, la Autoridad Ambiental Cornare emitió concepto resolviendo la solicitud planteada por La Contraloría en la cual manifiesta que: “se da por entendido que los fustes de estos individuos en cuestión aún no se identifican como árboles de que trata la norma, no se entendería que la Corporación deba a autorizar dicha reubicación.” Lo anterior, ratifica el concepto manejado por la Ingeniera Forestal de la Subsecretaría Ambiental de que no era necesaria la solicitud de permiso a la Autoridad Ambiental para la reubicación de los individuos.

Por tal motivo, no se acepta el hallazgo administrativo, ya que, la misma Autoridad Ambiental conceptuó que, el órgano de control le dio una interpretación errónea al artículo 2.2.1.1.9.4 del Decreto 1076 de 2015, por tal motivo no hubo Incumplimiento de lineamientos para traslado de árboles aislados localizados en centros urbanos por parte de esta Subsecretaría.

Se anexa concepto emitido por la Autoridad Ambiental e Informe de revisión de árboles trasplantados



### Análisis de la respuesta por parte de la Contraloría Municipal de Rionegro

La Contraloría Municipal de Rionegro ratifica plenamente el hallazgo con incidencia administrativa, toda vez que la respuesta presentada por la Administración Municipal no desvirtúa las inconsistencias advertidas por el Equipo Auditor. Lejos de corregir o subsanar las situaciones evidenciadas, la justificación ofrecida por el Sujeto de Control confirma pues informan que enviarán concepto emitido por la Autoridad Ambiental competente y dentro de los anexos enviados solo se evidencia un informe de revisión de los individuos arbóreos reubicados generado la ingeniera forestal de la Alcaldía, la matrícula profesional de la ingeniera y el certificado de antecedentes disciplinarios, sin contar con el certificado de la Corporación Autónoma Regional.

En consecuencia, la Contraloría Municipal de Rionegro ratifica el hallazgo con connotación administrativa, para ser sometido Plan de Mejoramiento mediante acciones preventivas y/o correctivas. (A)

### 5. Cuadro Consolidado de Hallazgos de AEF

Tabla 3. Consolidación de Hallazgos de Actuación Especial de Fiscalización.

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor	Referenciación
1. Administrativos	3	0	4.1; 4.2; 4.3
2. Disciplinarios	0	0	Sin datos
3. Penales	0	0	Sin datos
4. Fiscales	0	0	Sin datos

Elaborado por: Equipo Auditor.

### 6. Beneficios de Control Fiscal Territorial

En el presente informe no se identificaron beneficios derivados del control fiscal territorial que ameriten ser enunciados.

Formado en Original

**SANDRA MILENA ARANZAZU MUÑOZ**

Contralora Auxiliar de Vigilancia y Control