

ANEXO 5: SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

1. Tema ineludible para el diálogo: “SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE GESTIÓN DE LA RESOLUCIÓN”

1.1. Introducción

La Sentencia T-361 de 2017 y 110013337040201900257 juzgado 40 administrativo de oralidad del Circuito de Bogotá estableció, entre los temas ineludibles asociados a la delimitación participativa de los ecosistemas de páramo, la necesidad de contar con un Sistema de Fiscalización de Gestión vinculado al acto administrativo de delimitación. Este sistema debe orientar el control efectivo de las actividades prohibidas en zonas de páramo, precisar principios rectores y responsabilidades institucionales, y promover estrategias para prevenir y enfrentar prácticas incompatibles con la protección de estos ecosistemas estratégicos, incluida la minería ilegal y otras presiones que comprometan su integridad, y los objetivos específicos de conservación que se lleguen a definir en los planes de manejo por el ecosistema estratégico de páramo.

En desarrollo de ese mandato, y con base en los aportes comunitarios sistematizados durante la fase de Consulta e Iniciativa del Páramo Cruz Verde–Sumapaz —analizados conforme a estándares de participación efectiva, deliberación y construcción de consensos— se formula la presente propuesta técnica y operativa para la consolidación e implementación del Sistema de Fiscalización de la Gestión. La propuesta busca articular el control institucional con el control social, fortaleciendo el acceso a la información, el monitoreo participativo, las rutas de reporte y remisión, y la transparencia en la actuación pública, sin sustituir las competencias legales de las autoridades ambientales, territoriales o de control.

En el marco del esquema de gobernanza previsto para el complejo Cruz Verde–Sumapaz, la creación del Sistema de Fiscalización se concibe como un mecanismo de soporte y trazabilidad de información, complementario a la Instancia de Coordinación (ineludible), de manera que los reportes, registros y productos de seguimiento del Sistema sirvan como insumo para la coordinación interinstitucional, la rendición de cuentas y el seguimiento a los acuerdos, conforme a las funciones asignadas a dicha Instancia, incluyendo el seguimiento al reporte de información proveniente del Sistema de Fiscalización.

1.2. Objetivo

Crear, en coordinación con las autoridades locales y regionales, el Sistema de Fiscalización de Gestión de la Resolución de delimitación del Páramo Cruz Verde–Sumapaz, para controlar las actividades prohibidas en las zonas de páramo, mediante: (i) la definición de principios, deberes y responsabilidades de las

autoridades competentes; (ii) el establecimiento de estrategias para la prevención, detección temprana, reporte y remisión que contribuyan a la eliminación de labores vedadas —por ejemplo, la minería ilegal—; y (iii) la garantía de participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales interesadas en espacios de deliberación sensibles al diseño y concepción de las medidas que se adopten.

El Sistema operará articulado al esquema de gobernanza del complejo, generando registros e información verificable para el seguimiento por parte de la Instancia de Coordinación, conforme a sus funciones; sin sustituir ni modificar las competencias legales de inspección, vigilancia, control o sanción asignadas a las autoridades competentes.

1.3. PROPUESTA DE TEMA DE DIÁLOGO – SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE GESTIÓN DE LA RESOLUCIÓN:

El Sistema de Fiscalización de la Gestión se concibe como un mecanismo operativo de soporte a la implementación de la Resolución de delimitación del Páramo Cruz Verde–Sumapaz, orientado a convertir el control de actividades prohibidas y la gestión de conflictos socioambientales en un proceso verificable, trazable y territorialmente presente. Su valor agregado no radica en sustituir las funciones de inspección, vigilancia o sanción que corresponden a las autoridades competentes, sino en fortalecer la capacidad de detección temprana, el registro sistemático de alertas y presiones, la remisión oportuna a las entidades responsables y la visibilización pública de avances y respuestas institucionales, de modo que el control social tenga efectos prácticos y no se reduzca a reportes sin seguimiento.

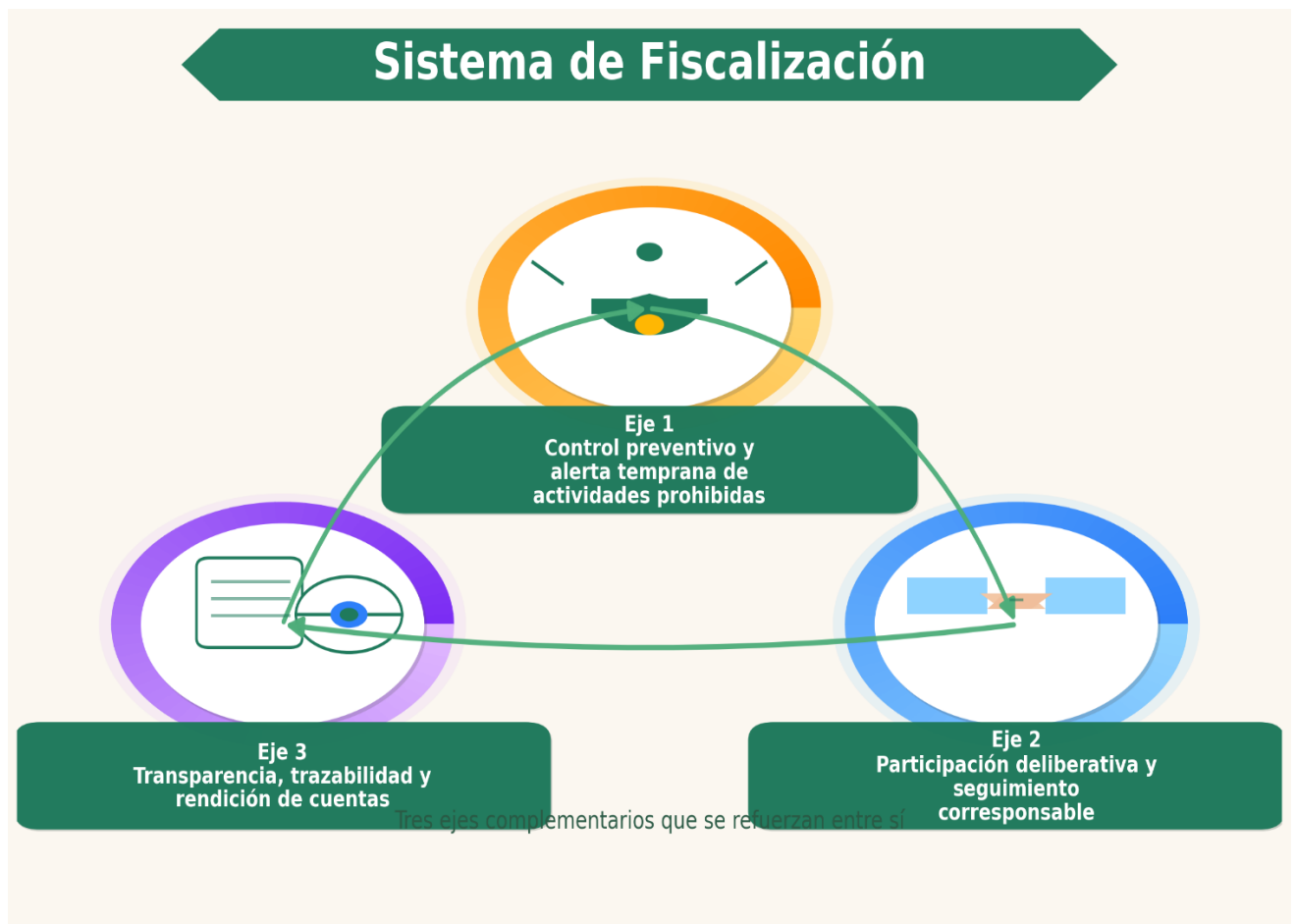
En coherencia con las dinámicas del territorio, el Sistema prioriza la articulación entre comunidades organizadas y entidades con competencia ambiental y territorial, incorporando componentes de pedagogía, fortalecimiento comunitario y transparencia. Para ello, adopta un enfoque territorial diferencial que reconoce realidades campesinas, veredales (corregimientos) y urbano-paramunas/parameras, de manera que los mecanismos de reporte, seguimiento y divulgación sean accesibles, comprensibles y adecuados a cada contexto. Asimismo, incorpora criterios de manejo responsable de la información y canales que, cuando sea necesario, permitan reserva de identidad y canalización al Ministerio Público, atendiendo los riesgos que enfrentan quienes ejercen veeduría y control social.

El Sistema se articula con el esquema de gobernanza del complejo, particularmente con la Instancia de Coordinación, como mecanismo de soporte de información y trazabilidad: los productos del Sistema (registros, reportes consolidados y seguimiento de remisiones) alimentan el seguimiento y la coordinación interinstitucional conforme a las funciones de dicha Instancia, incluida la de hacer seguimiento al reporte de información proveniente del sistema de fiscalización. De manera complementaria, el Sistema podrá intercambiar información y armonizar reportes con instancias territoriales ya

existentes (consejos, comités o mesas ambientales), cuando existan y dentro de sus competencias, sin crear nuevas instancias ni asignar funciones adicionales.

Con base en lo anterior, el Sistema se desarrolla en tres (3) ejes estratégicos complementarios:

- **Eje 1. Control preventivo y alerta temprana de actividades prohibidas:** fortalece la detección temprana, el registro territorial y la remisión oportuna de alertas relacionadas con actividades prohibidas y labores vedadas, con participación comunitaria y trazabilidad institucional.
- **Eje 2. Participación deliberativa y seguimiento corresponsable:** garantiza espacios de deliberación y participación incidente para el seguimiento corresponsable de acuerdos y compromisos, articulando a comunidades y autoridades y enlazando los reportes del Sistema con la Instancia de Coordinación.
- **Eje 3. Transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas:** asegura información pública, comprensible y verificable sobre reportes, remisiones y respuestas institucionales, fortaleciendo el control social informado y la mejora continua de la gestión frente a presiones y riesgos en el páramo.



a) Eje 1. Control preventivo y alerta temprana de actividades prohibidas

Este eje organiza el componente territorial del Sistema para fortalecer el control preventivo de las actividades prohibidas en zonas de páramo, mediante: *i.* detección temprana, *ii.* registro verificable y *iii.* remisión oportuna de alertas a las autoridades competentes, incorporando la participación comunitaria como soporte del control social, sin sustituir competencias de inspección, vigilancia, control o sanción.

Para ello, el eje desarrolla mecanismos simples y territorializados, adecuados a contextos campesinos, veredales (corregimientos) y urbano-paramunos, que permiten identificar presiones y riesgos recurrentes. Adicionalmente, el eje permitirá identificar riesgos recurrentes o acumulativos (patrones de repetición, persistencia o aumento en el tiempo) para orientar la priorización territorial de remisiones y el seguimiento institucional, sin que ello implique nuevas competencias ni decisiones sancionatorias por parte del Sistema.

Mecanismos del eje

- ❖ **Observación y seguimiento comunitario del territorio:** Ejercicios comunitarios de observación y registro de presiones y cambios visibles en el ecosistema, integrando saberes locales y referencias territoriales, para alimentar el Sistema con información básica y verificable. Estos ejercicios no constituyen inspección oficial ni generan actuaciones sancionatorias.
- ❖ **Recorridos de observación territorial acompañados (comunidad-institución):** Recorridos periódicos y voluntarios en zonas priorizadas (rondas hídricas, cabeceras, áreas con presión antrópica u otras definidas), realizados por actores comunitarios (JAC, acueductos, organizaciones) y, cuando corresponda, con acompañamiento de la autoridad ambiental o entidad competente. En ningún caso implican ingreso a predios sin autorización, levantamiento de actas oficiales, realización de procedimientos de control
- ❖ **Herramientas de registro comunitario (cuadernos/formatos):** Formatos físicos o digitales simples (cuadernos de monitoreo) para registrar hechos relevantes: tipo de afectación, fecha, ubicación de referencia y evidencia disponible (p. Ej., fotografía), facilitando la estandarización de reportes y la trazabilidad del Sistema, sin que ello constituya prueba pericial ni documento oficial.
- ❖ **Priorización territorial de riesgos y presiones (sin efectos catastrales):** Identificación de focos o patrones de riesgo para orientar el seguimiento (p. ej., minería ilegal, incendios recurrentes, vertimientos,

ampliación de frontera), con el único fin de priorizar la remisión y la coordinación institucional. Esta priorización no implica calificación predial, decisiones sobre propiedad ni sustitución de competencias de entidades catastrales o de tierras.

- ❖ **Ruta de reporte, trazabilidad y remisión:** Mecanismo de recepción y registro de alertas que permita (i) asignar un código o consecutivo de caso, (ii) clasificar el tipo de riesgo, (iii) remitir la información a la autoridad competente según corresponda, y (iv) hacer seguimiento a la respuesta institucional como a los tiempos de atención. El Sistema no garantiza sanción inmediata, pero sí asegura trazabilidad y visibilidad del trámite.
- ❖ **Campañas preventivas y pedagogía para el reporte:** Pedagogía para el reporte y la prevención: elaboración y divulgación de cartillas breves y guías de uso (impresas y/o digitales) sobre (i) actividades prohibidas/labores vedadas; (ii) cómo reportar alertas y evidencias mínimas; (iii) rutas de remisión; y (iv) autocuidado del denunciante/veedor, con el fin de mejorar la calidad de los reportes y reducir riesgos, de acuerdo con capacidades institucionales.
- ❖ **Identificación y canalización de riesgos de seguridad para veedurías:** Cuando se identifiquen amenazas, intimidaciones o riesgos para quienes reportan, el Sistema documentará el hecho y canalizará la información a las autoridades competentes y, cuando proceda, al Ministerio Público, incorporando medidas de manejo responsable de la información y reserva de identidad cuando sea necesario.
- ❖ **Producto verificable del eje (para articulación con gobernanza):** Los reportes consolidados de alertas, remisiones y estado de trámite serán presentados como insumo verificable para el seguimiento que realice la Instancia de Coordinación, conforme a su función de hacer seguimiento al reporte de información del Sistema de Fiscalización.

En síntesis, este eje convierte la presencia territorial y el control social en un circuito preventivo y verificable, en el que las observaciones y alertas comunitarias se traducen en información estandarizada, trazable y útil para la actuación de las autoridades competentes. Su aporte principal es reducir el "vacío" entre lo que ocurre en el territorio y la respuesta institucional, priorizando la atención de actividades prohibidas y labores vedadas mediante remisión oportuna y seguimiento documentado, sin desplazar funciones legales de inspección o sanción. De esta manera, el eje fortalece la eficacia del Sistema y aporta insumos verificables para el seguimiento por parte de la Instancia de Coordinación, apoya el control de prohibidas y el seguimiento verificable de la implementación.

b) Eje 2. Participación deliberativa y seguimiento corresponsable

Este eje fortalece la fiscalización como un proceso deliberativo, incidente y verificable, orientado a la gestión oportuna de conflictos socioambientales y al seguimiento de compromisos derivados de la delimitación. Su propósito es garantizar que la participación comunitaria se traduzca en acuerdos registrables, en seguimiento corresponsable, en insumos efectivos para la toma de decisiones institucionales y en trazabilidad pública de avances y dificultades, sin que ello implique crear instancias nuevas, imponer obligaciones a terceros o sustituir competencias legales de las autoridades y entidades.

En coherencia con el esquema de gobernanza del complejo, la coordinación interinstitucional para destrabar decisiones y mejorar la respuesta institucional se desarrolla en la Instancia de Coordinación (ineludible). En ese marco, este eje establece los mecanismos para que la comunidad participe en espacios deliberativos, ejerza control social informado y cuente con canales claros para el seguimiento y la canalización de alertas, mientras el Sistema consolida información verificable para el seguimiento que realice la Instancia de Coordinación al reporte del Sistema de Fiscalización.

Las acciones pedagógicas descritas en los ejes del Sistema son instrumentos de apoyo al control social, al reporte y a la transparencia, y no sustituyen ni anticipan programas del Plan de Manejo u otros instrumentos de planificación.

Mecanismos del eje

- ❖ **Espacios de diálogo y seguimiento territorial (voluntarios y no decisorios):** Se promoverán espacios de diálogo y seguimiento en escala predial/veredal (corregimiento) y, cuando corresponda, en sectores urbano-paramunos, con participación de comunidades, campesinos, JAC, acueductos comunitarios, organizaciones sociales y procesos organizativos del territorio, así como presencia institucional según competencias y capacidades. Estos espacios: (i) facilitan deliberación informada; (ii) priorizan problemáticas socioambientales y medidas preventivas; y (iii) permiten revisar el estado de compromisos, sin asumir funciones sancionatorias ni sustituir instancias existentes, ni generar obligaciones distintas a las derivadas del ordenamiento jurídico vigente.

Estos espacios se apoyarán en jornadas breves de orientación y formación básica (pedagogía para la participación) sobre: lectura de información pública, comprensión de la delimitación, rutas de reporte y seguimiento de acuerdos, con el fin de fortalecer una participación deliberativa e incidente, conforme a capacidades institucionales.

- ❖ **Registro claro, único y trazable de acuerdos:** Cada acuerdo derivado de mesas, talleres o espacios de diálogo se consignará en actas o matrices de seguimiento con, al menos: (i) compromiso; (ii) responsable institucional o actor llamado a actuar conforme a competencia; (iii) plazos indicativos o hitos; y (iv) medio de verificación. Este registro constituye

el soporte para el control social, la rendición de cuentas y el seguimiento por parte de la Instancia de Coordinación.

- ❖ **Revisión periódica del cumplimiento (seguimiento corresponsable):** Los espacios de diálogo y seguimiento revisarán periódicamente el estado de los acuerdos, permitiendo a comunidad e instituciones reportar avances, dificultades o riesgos de incumplimiento. El Sistema consolidará esa información en reportes verificables (sin prejuzgar responsabilidades) para identificar cuellos de botella y facilitar acciones de coordinación institucional a través de la Instancia de Coordinación. El registro de acuerdos se acompañará de material pedagógico sencillo (guías de lectura u otros) que permita a la comunidad comprender compromisos, responsables, medios de verificación y estado de avance, fortaleciendo el control social informado.
- ❖ **Mecanismos de control social comunitario:** Las comunidades, a través de veedurías, JAC u otras formas organizativas y de conformidad con los mecanismos de participación y control social previstos en la ley, podrán realizar observación y seguimiento territorial de manera autónoma, registrando alertas, afectaciones o avances, y poniéndolos en conocimiento de las autoridades competentes mediante los canales del Sistema. Este control social se ejerce sin funciones de inspección oficial o sanción, y se fortalece con acceso a información clara y oportuna.
- ❖ **Canalización institucional de alertas y riesgos:** Cuando se identifiquen incumplimientos, presiones o riesgos (ambientales o de seguridad para veedurías/denunciantes), estos se registrarán y remitirán por los canales institucionales existentes para su atención por las autoridades con competencia, incluyendo la canalización al Ministerio Público cuando proceda. El Sistema no garantiza sanción inmediata, pero sí asegura trazabilidad del trámite y visibilidad del estado de respuesta.
- ❖ **Divulgación pública de resultados del seguimiento:** El nivel de cumplimiento de acuerdos y compromisos se hará visible mediante informes sencillos y socializaciones comunitarias, complementadas por mecanismos de acceso a información definidos en el Eje 3. Esta divulgación fortalece la transparencia, reduce la desconfianza institucional y permite control social informado sobre la gestión del páramo.

En síntesis, este eje convierte la participación comunitaria en un componente incidente y verificable de la fiscalización, mediante registro trazable de acuerdos, revisión periódica y control social informado. Al articular el seguimiento corresponsable con la canalización institucional de alertas y con el seguimiento por parte de la Instancia de Coordinación, el eje contribuye a gestionar conflictos socioambientales con transparencia y oportunidad, sin crear estructuras paralelas ni sustituir las competencias de las autoridades competentes.

c) Eje 3. Transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas

Este eje garantiza que la información del Sistema de Fiscalización sea pública, comprensible y verificable, en los términos permitidos por la ley, de manera que el control social pueda ejercerse con base en evidencia y se fortalezca la confianza institucional. Su propósito es asegurar la trazabilidad de los reportes y remisiones (qué se reportó, a quién se remitió y en qué estado general está su atención), sin que ello implique exigir decisiones, sanciones específicas o respuestas inmediatas, ni sustituir competencias de inspección, vigilancia, control o sanción. En coherencia con el esquema de gobernanza del complejo, la información consolidada por el Sistema alimenta el seguimiento y la coordinación interinstitucional a través de la Instancia de Coordinación, conforme a sus funciones.

En particular, este eje responde a necesidades reiteradas por comunidades y autoridades relacionadas con transparencia en el manejo de la información y con la existencia de canales efectivos de reporte y seguimiento verificable. La transparencia se entiende como una condición para que el control social sea útil: la información debe permitir identificar avances, dificultades y cuellos de botella, y facilitar acciones de articulación institucional. La rendición de cuentas se complementa con un balance anual de mejora continua, orientado a ajustar instrumentos de trazabilidad y comunicación del Sistema.

Mecanismos del eje

- ❖ **Muro de información territorial ("muro de cristal"):** Se implementarán puntos físicos de divulgación en sedes comunitarias (p. ej., JAC) y en sedes institucionales pertinentes para publicar, de manera periódica (bimensual) y en lenguaje sencillo, información mínima del Sistema: (i) número de reportes/alertas recibidas; (ii) tipologías de presiones o riesgos identificados; (iii) remisiones realizadas a autoridades competentes; (iv) estado general de respuesta (en trámite / atendido / cerrado); y (v) avances generales reportados por las entidades. La publicación incluirá un "mínimo pedagógico" (glosario, infografía simple y ruta de reporte) y podrá ser objeto de revisión y seguimiento comunitario voluntario, dejando constancia en actas breves únicamente como verificación social, sin efectos administrativos, probatorios ni disciplinarios.
- ❖ **Canales accesibles de reporte y comunicación (incluida reserva de identidad):** Se habilitarán mecanismos accesibles para reportar afectaciones o incumplimientos, incluyendo canales que permitan, cuando sea necesario, reserva de identidad y canalización al Ministerio Público. Podrán emplearse herramientas de mensajería instantánea u otros medios veredales validados por la autoridad competente para reportes básicos (evidencia fotográfica y referencia de ubicación), con reglas mínimas de uso, manejo responsable de datos, protección de información personal y trazabilidad. La existencia de estos canales no crea deberes de respuesta

inmediata ni modifica competencias o procedimientos sancionatorios: su función es facilitar reporte oportuno y registro verificable del trámite.

- ❖ **Registro de trazabilidad de casos (código y estado):** El Sistema contará con un registro simple y estandarizado de reportes que permita asignar un consecutivo o código de caso, clasificar el tipo de riesgo, identificar a qué autoridad se remitió y registrar el estado de trámite (recibido / remitido / en seguimiento / cerrado). Este registro se divulgará de manera agregada, anonimizada y sin exponer datos sensibles, para garantizar transparencia sin poner en riesgo a denunciantes o veedores.
- ❖ **Informes semestrales simplificados y socialización territorial:** Se elaborarán informes (semestrales) simplificados que consoliden: (i) acciones de seguimiento realizadas; (ii) reportes recibidos y remisiones efectuadas; (iii) resultados generales (respuestas institucionales reportadas, conflictos atendidos, avances/limitaciones); y (iv) gestión general de incentivos o medidas de apoyo cuando existan (p. ej., reportes de implementación de PSA u otros instrumentos, sin comprometer presupuestos, metas sectoriales ni decisiones administrativas que correspondan a otras instancias). Los informes se divulgarán en medios institucionales y en formato físico en veredas o sectores definidos, acompañados de piezas pedagógicas de lectura rápida (infografías/cartillas breves) y socializaciones comunitarias para asegurar comprensión y apropiación.
- ❖ **Reporte del Sistema a la Instancia de Coordinación:** El Sistema presentará reportes (trimestrales) | reporte consolidado incluirá, como mínimo, la identificación de tendencias y riesgos recurrentes o acumulativos (por tipología y zona), para orientar el seguimiento y la articulación interinstitucional en la Instancia de Coordinación.
- ❖ **Balance anual del Sistema (mejora continua):** Se presentará un balance anual del funcionamiento del Sistema que identifique logros, dificultades recurrentes, lecciones aprendidas, recomendaciones de mejora y ajustes iterativos a los instrumentos de trazabilidad y comunicación (formatos, registro de casos, divulgación territorial), como insumo de aprendizaje institucional y comunitario. Este balance no implica compromisos presupuestales nuevos ni sustituye instrumentos de planificación; su finalidad es fortalecer la eficacia del Sistema y orientar ajustes operativos para el siguiente período.

En síntesis, este eje convierte la transparencia en una herramienta práctica de gestión: asegura que las alertas y compromisos no queden invisibles y que el control social pueda basarse en información verificable. Al disponer mecanismos simples de publicación, trazabilidad y rendición de cuentas y al articular sus reportes con la Instancia de Coordinación, el eje contribuye a mejorar la respuesta institucional, reducir la desconfianza y fortalecer la prevención frente

a actividades prohibidas y presiones socioambientales, sin sustituir competencias legales ni crear instancias de control paralelas.

1.4. Actores del Sistema de Fiscalización, roles y responsabilidades

El Sistema de Fiscalización de Gestión vinculado al acto administrativo de delimitación reconoce la concurrencia de múltiples actores institucionales, comunitarios, sociales y técnicos, cuya participación se desarrolla conforme a sus competencias legales, roles territoriales y capacidades, sin sustituir ni duplicar las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico. En coherencia con el mandato del numeral 19.3 de la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema incorpora la participación de la ciudadanía y organizaciones sociales en espacios deliberativos, y define responsabilidades institucionales para contribuir al control de actividades prohibidas y labores vedadas mediante mecanismos de registro, remisión y trazabilidad, sin ejercer funciones coercitivas o sancionatorias propias de autoridad.

Asimismo, el Sistema se articula con el esquema de gobernanza del complejo, particularmente con la Instancia de Coordinación (ineludible), como mecanismo de soporte de información y trazabilidad: el Sistema consolida reportes y productos verificables para el seguimiento de dicha Instancia, que incluye expresamente la función de hacer seguimiento al reporte de información en el sistema de fiscalización.

1.4.1. Actores institucionales con competencia directa

Son aquellos que, conforme al marco normativo vigente, tienen funciones legales de fiscalización ambiental, control, vigilancia y adopción de medidas administrativas relacionadas con la protección del páramo:

- **Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y autoridades ambientales con jurisdicción en el área del Páramo Cruz Verde-Sumapaz:** como autoridad ambiental competente para adelantar acciones de control, seguimiento, vigilancia y aplicación de medidas administrativas dentro de su competencia.
- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS),** en su rol de rector de la política ambiental y coordinador general del proceso de delimitación y su implementación, incluyendo lineamientos, articulación y seguimiento.
- **Autoridades ambientales distritales y municipales,** dentro del ámbito de sus competencias
- **Alcaldías municipales y localidades (Bogotá D.C.),** en articulación con las autoridades ambientales, para el seguimiento territorial de carácter administrativo y de articulación y la gestión administrativa

relacionada con uso del suelo y ordenamiento territorial, en el marco de sus competencias.

- **Parques Nacionales Naturales de Colombia**, en sectores con traslape o competencia funcional.

En el marco del Sistema, estos actores intervienen en la atención institucional de alertas y remisiones, y en la alimentación de la trazabilidad requerida para la transparencia y la rendición de cuentas. Esto se expresa, de manera general, en:

- **Recepción de remisiones:** reciben reportes/alertas remitidas por los canales del Sistema (según competencia) y determinan el trámite que corresponda.
- **Actuación conforme a competencia:** adelantan las actuaciones técnicas o administrativas que procedan (p. Ej., visitas técnicas, medidas preventivas, actuaciones policivas o remisiones a instancias penales cuando aplique), sin que el Sistema reemplace dichas funciones.
- **Retroalimentación para trazabilidad:** informan al Sistema, en términos generales (p. Ej., “en trámite / atendido / cerrado”), el estado de gestión del caso o la actuación adelantada, para efectos de trazabilidad, informes e información pública, sin que ello suponga comprometer tiempos o resultados específicos

1.4.2. Actores institucionales de apoyo y articulación

Corresponden a entidades que, sin ejercer funciones directas de fiscalización ambiental como autoridad principal, cumplen un papel de apoyo, coordinación, control preventivo, seguridad o control disciplinario/fiscal:

- **Ministerio Público**, a través de la Procuraduría General de la Nación (incluidas Procuradurías Ambientales y Agrarias), Personerías Municipales y Defensoría del Pueblo, como garantes de derechos, participación y canal institucional ante riesgos.
- **Fuerza Pública**, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, para apoyo a las autoridades competentes cuando sea requerido, especialmente en contextos de riesgo o presencia de actividades ilegales.
- **Fiscalía General de la Nación**, en los casos en que se configuren conductas que puedan constituir delitos ambientales.
- **Gobernaciones y Secretarías de Ambiente y Planeación**, para articulación interinstitucional y apoyo técnico/administrativo dentro de sus competencias.
- **Autoridades sectoriales**, cuando se trate de proyectos o actividades bajo su competencia.

En el marco del Sistema estos actores tienen una contribución operativa: dado que apoyan y acompañan, cuando corresponda, la actuación de las autoridades competentes; promueven garantías para el ejercicio seguro del control social; facilitan la canalización de riesgos y alertas —incluida, cuando sea necesario, la reserva de identidad y la remisión al Ministerio Público—; y contribuyen a la articulación preventiva y al seguimiento de casos críticos sin sustituir las competencias de la autoridad ambiental competente.

1.4.3. Actores comunitarios y sociales

El Sistema reconoce a las comunidades como actores fundamentales para la fiscalización social y el seguimiento territorial, sin que ello implique la asunción de funciones sancionatorias o administrativas:

- Comunidades campesinas habitantes del páramo y demás habitantes del complejo.
- Juntas de Acción Comunal (JAC) y asociaciones de juntas.
- Acueductos comunitarios y veredales.
- Organizaciones sociales, campesinas y comunitarias.
- Veedurías ciudadanas, constituidas conforme al ordenamiento jurídico, en ejercicio del control social.
- Comunidades urbano-paramunas en sectores de borde y asentamientos preexistentes con afectaciones específicas, para participación diferencial en mecanismos de reporte, seguimiento y control social (p. Ej., sectores como UPZ 89–Chapinero y otros con dinámicas similares).

La participación de estos actores se orienta al cuidado y conservación cotidiana del páramo desde sus modos de vida y conocimiento del territorio, así como a la observación y seguimiento comunitario, el reporte de alertas tempranas, el seguimiento a acuerdos y la apropiación social de la gestión del páramo, contribuyendo a la prevención de conflictos socioambientales y a la trazabilidad de la información, sin realizar inspección oficial ni sustituir competencias institucionales.

1.4.4. Actores de acompañamiento técnico y académico

Cumplen funciones de apoyo técnico, generación de información y fortalecimiento de capacidades:

- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, en el marco de sus competencias científicas y técnicas.

- Universidades y centros de investigación, y sectores académicos u organizaciones técnicas que aporten información socioecológica, monitoreo participativo y fortalecimiento institucional.

Rol operativo mínimo en el Sistema: apoyar metodologías de registro/monitoreo participativo, análisis de tendencias y fortalecimiento de capacidades; y, cuando resulte pertinente, apoyar la elaboración de cartillas, guías de reporte y piezas pedagógicas para participación informada y lectura de información pública, sin sustituir ni anticipar instrumentos propios del Plan de Manejo u otros instrumentos de planificación.

En conclusión, en el marco del Sistema de Fiscalización de la Gestión, el seguimiento y el control social a la implementación de la delimitación se conciben como un ejercicio de responsabilidad compartida entre las instituciones con competencia legal y las comunidades que habitan, cuidan y sostienen el páramo. La participación de los actores comunitarios y sociales se desarrolla mediante acciones de observación territorial, reporte de alertas tempranas, seguimiento a acuerdos y apropiación social de la gestión, sin realizar inspección oficial ni sustituir funciones de las autoridades públicas.

1.5. Principios:

Los siguientes principios orientan exclusivamente el diseño, implementación y seguimiento del Sistema de Fiscalización de la Gestión asociado a la Resolución de delimitación, conforme a lo ordenado en el numeral 19.3 de la Sentencia T-361 de 2017. En consecuencia, estos principios se aplican a los mecanismos de control preventivo y alerta temprana, participación deliberativa y seguimiento corresponsable, y transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas del Sistema, sin extenderse a la regulación de otros temas ineludibles o instrumentos de planificación.

- **Legalidad y seguridad jurídica:** Todas las actuaciones del Sistema se desarrollarán conforme a la normatividad vigente y a la Sentencia T-361 de 2017 y 110013337040201900257 juzgado 40 administrativo de oralidad del Circuito de Bogotá, respetando la distribución de competencias: el Sistema no inspecciona oficialmente, no impone medidas ni sanciona; registra, remite y hace trazable la gestión conforme a los procedimientos aplicables.
- **Control preventivo y enfoque de alerta temprana:** El Sistema prioriza la prevención y la detección temprana de presiones relacionadas con actividades prohibidas y labores vedadas, mediante mecanismos simples de registro, remisión y seguimiento trazable, evitando que los reportes comunitarios queden sin trámite.
- **Participación deliberativa e incidente:** Se garantizará la participación de ciudadanía y organizaciones sociales en espacios deliberativos sensibles al diseño y ajuste de los mecanismos del Sistema, promoviendo

que el seguimiento comunitario se traduzca en acuerdos registrables y en trazabilidad verificable, sin crear instancias nuevas ni sustituir las existentes.

- **Concurrencia, coordinación y subsidiariedad (acotado al Sistema):** Promover la concurrencia de actores e instituciones conforme a sus competencias y capacidades, mediante rutas claras de reporte, remisión y retroalimentación que permitan respuesta oportuna a alertas y seguimiento verificable. La coordinación interinstitucional se realizará a través de la Instancia de Coordinación (ineludible) dentro de su ámbito funcional, y la subsidiariedad se aplicará para facilitar apoyo de niveles superiores cuando las capacidades locales sean insuficientes, sin duplicar funciones ni crear instancias adicionales.
- **Transparencia, trazabilidad y acceso a la información:** El Sistema garantizará información pública, comprensible y verificable sobre reportes, remisiones y estado general de atención, fortaleciendo el control social y las veedurías ciudadanas, sin prometer sanción inmediata ni alterar procedimientos sancionatorios vigentes.
- **Responsabilidad y rendición de cuentas (sobre la gestión del Sistema):** Los actores institucionales que reciben remisiones o participan en el Sistema deberán reportar información general de gestión para asegurar trazabilidad, informes y rendición de cuentas del Sistema, en coherencia con el Eje 3 y con el seguimiento de la Instancia de Coordinación.
- **Igualdad, equidad y enfoque territorial diferencial (en mecanismos del Sistema):** Los mecanismos de reporte, divulgación y seguimiento del Sistema se aplicarán con trato equitativo y enfoque diferencial, reconociendo contextos campesinos, veredales y urbano-paramunos, para asegurar acceso real a información y participación sin discriminación.
- **Integridad e imparcialidad en el manejo de información:** El Sistema operará con criterios de objetividad y manejo ético de información, evitando influencias indebidas o tratamientos preferenciales; los reportes y su trazabilidad se basarán en información verificable y en reglas claras de registro y publicación.
- **Seguridad del control social (no retaliación y manejo responsable de datos):** El Sistema promoverá condiciones mínimas de seguridad para denunciantes y veedurías mediante reserva de identidad cuando sea necesaria, manejo responsable de datos y canalización al Ministerio Público cuando proceda, como condición para participación efectiva.
- **Gradualidad y factibilidad:** La implementación del Sistema será progresiva y acorde con capacidades institucionales disponibles,

priorizando acciones de alto impacto para control preventivo, trazabilidad y rendición de cuentas, sin crear obligaciones presupuestales no respaldadas

1.6. Deberes:

En el marco del Sistema de Fiscalización de la Gestión del Páramo Cruz Verde–Sumapaz, y en coherencia con sus ejes estratégicos: (i) Control preventivo y alerta temprana, (ii) Participación deliberativa y seguimiento corresponsable, y (iii) Transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas, se establecen los siguientes deberes. Estos se aplican conforme a las competencias legales y capacidades institucionales de cada actor, sin sustituir funciones de inspección, vigilancia, control o sanción propias de las autoridades competentes, y garantizando la participación deliberativa prevista por la Sentencia T-361 de 2017:

1.6.1. Deberes de las autoridades e instituciones con competencia o función pública

- **Rendir información y reportes verificables del Sistema:** Presentar y divulgar información clara, periódica y verificable sobre: reportes y alertas recibidas, remisiones realizadas, estado general de atención (p. ej., en trámite/atendido/cerrado), acciones institucionales reportadas y resultados agregados del Sistema, mediante los mecanismos definidos (informes, publicaciones territoriales y canales institucionales).
- **Respuesta institucional oportuna (sin prometer sanción inmediata):** Garantizar que las alertas, denuncias y reportes remitidos a la autoridad competente sean gestionados conforme a los procedimientos aplicables, priorizando la prevención y la atención temprana frente a actividades prohibidas y labores vedadas, e informando al Sistema el estado general de gestión para asegurar trazabilidad y rendición de cuentas.
- **Actuación conforme a competencia (inspección y sanción solo por autoridad competente):** Ejercer, cuando corresponda y dentro de la competencia legal de cada entidad, las actuaciones técnicas y administrativas aplicables (visitas técnicas, medidas preventivas, actuaciones policivas y/o remisiones a instancias penales), sin trasladar funciones coercitivas o sancionatorias a la comunidad ni al Sistema.
- **Actuación articulada y remisión/retroalimentación:** Actuar de manera coordinada para que los riesgos e incumplimientos identificados y remitidos se tramiten por la entidad competente, y para que exista retroalimentación mínima al Sistema sobre el estado general del caso, facilitando seguimiento y evitando duplicidad institucional.

- **Transparencia y acceso a la información para el control social:** Facilitar acceso oportuno, comprensible y verificable a la información del Sistema, incluyendo mecanismos para consulta pública agregada y publicaciones territoriales, reconociendo las veedurías ciudadanas como mecanismos legítimos de control social y garantizando la información necesaria para su ejercicio.)
- **Promoción de pedagogía para el reporte, la participación y la comprensión pública (sin sustituir Plan de Manejo):** Desarrollar acciones básicas de pedagogía (cartillas, guías de reporte, socializaciones y jornadas breves de orientación) para fortalecer la prevención, la participación informada y la lectura de información pública del Sistema, de manera gradual y conforme a capacidades institucionales, sin sustituir instrumentos propios de planificación como el Plan de Manejo.
- **Manejo responsable de información y protección del control social (no retaliación):** Adoptar medidas mínimas de manejo responsable de datos, incluyendo reserva de identidad cuando sea necesario y canalización al Ministerio Público cuando proceda, para reducir riesgos frente a amenazas o retaliaciones contra denunciante, veedurías y líderes comunitarios.
- **Planeación y uso eficiente de capacidades disponibles (gradualidad):** Implementar el Sistema con criterios de planeación, priorización territorial y uso eficiente de capacidades y recursos disponibles, fortaleciendo progresivamente herramientas de registro, remisión y trazabilidad sin crear obligaciones presupuestales no respaldadas.

1.6.2. Roles y compromisos de participación comunitaria (no constituyen deberes sancionables)

Las comunidades y organizaciones sociales, en ejercicio del control social y la participación, podrán:

- **Registrar y reportar alertas tempranas de manera responsable:** Reportar observaciones y alertas sobre presiones y riesgos (p. ej., minería ilegal, tala, quemas, vertimientos, residuos), usando los canales definidos, aportando información básica verificable y cuidando la seguridad personal y comunitaria.
- **Participar en espacios deliberativos y de seguimiento corresponsable:** Participar en espacios de diálogo y seguimiento para revisar acuerdos, socializar información y priorizar problemáticas, fortaleciendo el control social informado.
- **Ejercer veeduría y revisión comunitaria de la información publicada:** Realizar seguimiento comunitario a la información pública del

Sistema (muro de información, informes y socializaciones), formular observaciones y elevar alertas por los canales establecidos, sin asumir funciones de inspección oficial, sanción o control disciplinario.

- **Aportar a la pedagogía territorial del Sistema:** Contribuir a la difusión comunitaria de rutas de reporte, autocuidado y comprensión de información pública, y participar en jornadas de orientación cuando sean convocadas, fortaleciendo participación deliberativa e informada.

1.6.3. Articulación para seguimiento:

La información consolidada por el Sistema (reportes recibidos, remisiones realizadas y estado general de atención) se presentará periódicamente ante la Instancia de Coordinación como insumo para su seguimiento y para facilitar la articulación interinstitucional cuando se identifiquen necesidades o dificultades en la respuesta. Lo anterior se realiza conforme a la función asignada a dicha Instancia de hacer seguimiento al reporte de información proveniente del sistema de fiscalización, sin que ello implique que el Sistema sustituya competencias de inspección, vigilancia o sanción.

1.7. Conclusión

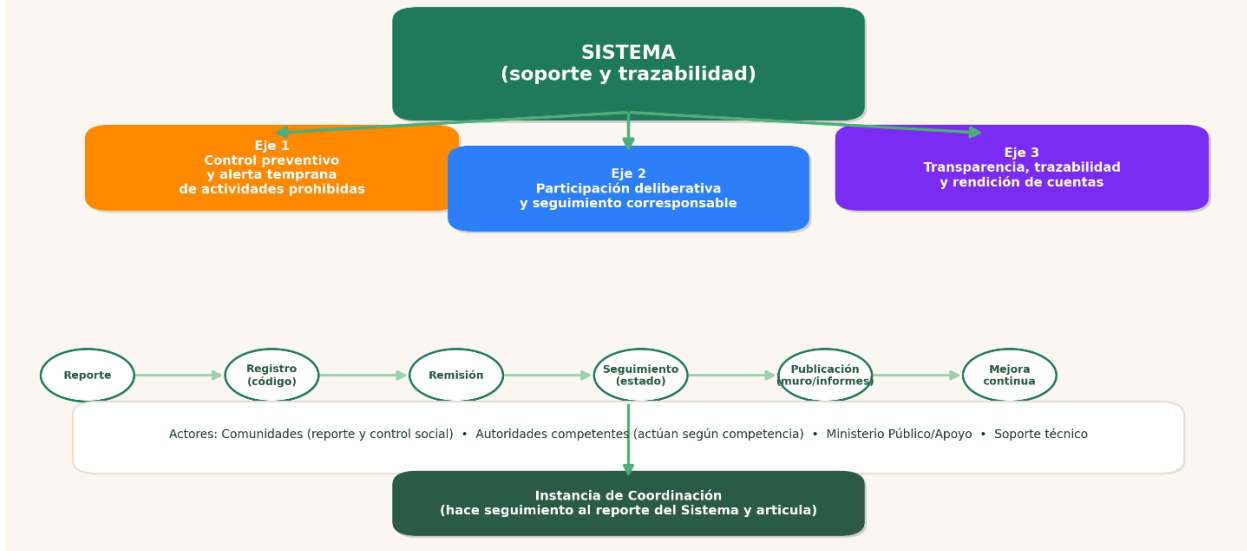
El Sistema de Fiscalización de la Gestión del Páramo Cruz Verde–Sumapaz se consolida como un mecanismo operativo que integra prevención, participación deliberativa y transparencia para apoyar el control de actividades prohibidas en el páramo, mediante trazabilidad de reportes, remisión efectiva y rendición de cuentas. Su diseño responde a necesidades territoriales reales —desarticulación, falta de canales efectivos, desconfianza y riesgos para el control social— y se articula con la Instancia de Coordinación como espacio ineludible de seguimiento y coordinación interinstitucional, sin sustituir competencias legales ni ampliar el alcance hacia otros instrumentos de gestión.

En ese marco, el Sistema consolida información verificable y la presenta para seguimiento; y la Instancia de Coordinación realiza seguimiento al reporte del Sistema y promueve articulación interinstitucional conforme a sus funciones. Además, el Sistema incorpora un enfoque de mejora continua: aprende de la implementación, identifica fallas recurrentes y ajusta de manera iterativa sus instrumentos de reporte, remisión, trazabilidad y divulgación, con el fin de aumentar su eficacia y legitimidad.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización no es solo un instrumento técnico: constituye una garantía práctica de los derechos de participación, acceso a la información y control social en la implementación de la delimitación, al hacer verificable la actuación institucional y fortalecer la protección del interés público ambiente.

Sistema de Fiscalización de Gestión de la Resolución

Páramo Cruz Verde-Sumapaz



Bibliografía

Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A., & Sandwith, T. (2014). Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. Gland, Suiza: UICN.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el sector ambiental. Diario Oficial No. 41.146.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario Oficial No. 45.376.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. Diario Oficial No. 47.417.

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1930 de 2018, por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. Diario Oficial No. 50.639.

Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-361 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Lineamientos para la gestión integral de los ecosistemas de páramo. Bogotá D. C.: MADS.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Bogotá D. C.: MADS.

Naciones Unidas. (2018). Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Pörtner, H. S. (21 de abril de 2023). Overcoming the coupled climate and biodiversity crises and their societal impacts. *Science*, 380(6644), 12.

Western, D. (2020). Conservation from the inside-out: Winning space and a place for wildlife in working landscapes. *People and Nature*, 2, 279–291.