

CAPÍTULO VI. SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA RESOLUCIÓN. INELUDIBLE 4.

Tabla De Contenido

1. QUÉ ES EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y PARA QUÉ EXISTE.....	2
1.2. Definición.....	4
1.3. Propósito.....	5
1.4. Naturaleza Del Sistema.....	7
1.5. El Sistema Como Engranaje De Los Seis Ineludibles	8
1.5.1. El Sistema Como Engranaje De Los Seis Ineludibles	8
1.5.1.1. Ineludible — Área De Referencia Del Páramo.....	9
1.5.1.2. Ineludible — Lineamientos Para Los Programas De Reconversión Y Sustitución.....	11
1.5.1.3. Ineludible — Parámetros De Protección De Fuentes Hídricas.....	12
1.5.1.4. Ineludible — Instancia De Coordinación.....	15
1.5.1.5. Ineludible — Modelo De Financiación.....	16
1.5.1.6. F. Ineludible — Sistema De Fiscalización.....	19
2. ACTORES DEL SISTEMA.....	21
2.1. Actores Permanentes.....	22
2.1.1. Autoridades Ambientales Con Jurisdicción En El Complejo.....	23
2.1.2. Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible.....	24
2.1.3. Entidades Territoriales.....	25
2.1.4. Comunidades Del Páramo	27
2.2. Actores Activables.....	29
2.3. Actores De Acompañamiento Técnico Y Académico	31
2.4. Comunidades Y Organizaciones Sociales — Formas Diferenciadas De Participación.....	33
2.5. Instancia De Coordinación Y Comisión Conjunta	35
3. MECANISMOS OPERATIVOS DEL SISTEMA	36
3.1 Eje 1.Control Preventivo Y Alerta Temprana De Actividades Prohibidas.....	38
3.1.1 Radicación De Alertas	39
3.1.2 Mecanismos Comunitarios De Observación Territorial	40
3.1.3 Priorización Territorial De Riesgos Y Presiones	42
3.1.4 Traslado Entre Entidades.....	43
3.1.5 Atención De La Alerta Y Transparencia Sobre La Inactividad.....	44
3.1.6 Protección De Quien Reporta	45

<i>3.2 Eje 2. Participación Deliberativa Y Seguimiento Corresponsable.....</i>	<i>46</i>
<i>3.2.1 Espacios De Diálogo Y Seguimiento Territorial.....</i>	<i>47</i>
<i>3.2.2 Registro De Acuerdos.....</i>	<i>48</i>
<i>3.2.3 Articulación Con Mecanismos Comunitarios De Seguimiento</i>	<i>49</i>
<i>3.2.4 Control Social Comunitario</i>	<i>51</i>
<i>3.3 Eje 3. Transparencia, Trazabilidad Y Rendición De Cuentas.....</i>	<i>53</i>
<i>3.3.1 Muro De Cristal.....</i>	<i>54</i>
<i>3.3.2 Registro De Trazabilidad De Casos.....</i>	<i>56</i>
<i>3.3.3 Reporte Periódico.....</i>	<i>57</i>
<i>3.3.4 Informe Anual De Gestión Del Sistema De Fiscalización.</i>	<i>59</i>
<i>3.4 Ciclo De Evaluación Del Sistema</i>	<i>60</i>
• Evaluación Comunitaria.....	61

1. QUÉ ES EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y PARA QUÉ EXISTE

1.1. Marco de referencia

El presente Sistema de Fiscalización se adopta en cumplimiento de la orden impartida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá dentro del trámite de seguimiento al fallo de tutela relacionado con el proceso de delimitación participativa del páramo Cruz Verde Sumapaz, desarrollando los parámetros fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017.

En dicha providencia, la Corte Constitucional reconoció que la participación ciudadana en los procesos de delimitación de páramos constituye un proceso continuo que comprende diversas etapas, entre ellas la fiscalización, definida expresamente como "la verificación del cumplimiento de las decisiones tomadas". En desarrollo de esta garantía, la Corte ordenó que:

"En tercer lugar, en coordinación con las autoridades locales y regionales, el MADS deberá crear un sistema de fiscalización de gestión de la resolución. En particular, se discutirá sobre el control de las actividades prohibidas en las zonas de páramo. El modelo planteará los principios, deberes, así como responsabilidades de las autoridades, y algunas estrategias para la eliminación de las labores vedadas, por ejemplo, la minería ilegal. En cualquier caso, deberá darse participación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales interesadas, en espacios de deliberación a los que sea sensible el diseño y concepción de las medidas que se adopten."

La creación del Sistema de Fiscalización responde al propósito de garantizar que la participación ciudadana no concluya con la expedición de la resolución de delimitación, sino que se proyecte hacia una etapa permanente de seguimiento y verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas. En este sentido, el Sistema materializa la fase de fiscalización prevista en la Sentencia T-361 de 2017, asegurando espacios de coordinación institucional, transparencia, acceso a la información y control social, sin sustituir las competencias de las autoridades llamadas por la Constitución y la ley a ejercer funciones de inspección, vigilancia, control o sanción.

En consecuencia, el presente Sistema de Fiscalización constituye el desarrollo del mandato judicial impartido por la Corte Constitucional y tiene por finalidad establecer un sistema de gestión para la implementación de la resolución, orientado a fortalecer la articulación institucional, la gestión integral de la información, la transparencia, la participación efectiva y el control social, conforme a las competencias asignadas por la Constitución Política y la ley., así como de las actuaciones que, conforme a las competencias legalmente atribuidas, corresponden a las distintas autoridades respecto de las actividades prohibidas en las zonas de páramo.

El complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz constituye el sistema de páramos continuo más extenso del mundo. Su territorio comprende veinticuatro municipios de los departamentos de Cundinamarca, Meta y Huila y siete localidades del Distrito Capital de Bogotá. En este espacio convergen diversas

figuras de protección ambiental, múltiples autoridades ambientales con jurisdicciones concurrentes, comunidades campesinas con profundo arraigo histórico, pueblos indígenas con territorios reconocidos y una compleja realidad social e institucional derivada, entre otros factores, del conflicto armado y de las diferentes dinámicas de ocupación, uso y aprovechamiento del territorio.

Estas particularidades exigen un Sistema de Fiscalización construido desde las realidades propias del territorio, que reconozca a las comunidades como actores fundamentales en la protección del páramo, fortalezca la coordinación entre las instituciones competentes y garantice mecanismos efectivos de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas, dentro del marco constitucional y legal que regula las competencias de cada autoridad.

En este sentido, el Sistema de Fiscalización no constituye una nueva autoridad ambiental, ni crea competencias, funciones de inspección, vigilancia, control o sanción distintas de las previstas en el ordenamiento jurídico. Su finalidad consiste en articular las competencias previamente atribuidas por la Constitución y la ley a las diferentes entidades públicas, fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional y facilitar el ejercicio del control social mediante instrumentos de gestión de la información, trazabilidad y transparencia que permitan hacer visible el estado de implementación de la resolución y de las actuaciones adelantadas por las autoridades competentes.

El contenido del presente Sistema tiene como principal fuente el proceso participativo desarrollado durante las fases de consulta, iniciativa y concertación, en las cuales las comunidades, autoridades públicas y demás actores del territorio formularon propuestas, observaciones y acuerdos que fueron incorporados dentro del marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable. En consecuencia, la Sentencia T-361 de 2017 y la orden impartida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá constituyen su fundamento jurídico, mientras que el proceso participativo desarrollado en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz constituye su fundamento técnico, territorial y metodológico.

1.2. Definición

El Sistema de Fiscalización del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz es el sistema de gestión para la implementación de la resolución de delimitación, mediante el cual las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las demás entidades públicas competentes, las comunidades y los demás actores que participan en su implementación articulan sus actuaciones, gestionan información verificable y desarrollan mecanismos de transparencia, trazabilidad, participación ciudadana, rendición de cuentas y mejora continua, con el propósito de verificar el estado de implementación de las decisiones adoptadas

durante el proceso de delimitación, en cumplimiento de lo dispuesto por la Sentencia T-361 de 2017 y por las órdenes impartidas por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá.

El Sistema constituye un instrumento permanente de articulación institucional que integra, organiza y hace trazable la información generada por los actores que lo conforman, fortaleciendo la coordinación interinstitucional, la gestión integral de la información, el acceso a la información pública ambiental y el ejercicio del control social, sin crear sistemas paralelos de información ni duplicar los mecanismos institucionales ya existentes.

La verificación que desarrolla el Sistema se materializa mediante la consolidación, organización, trazabilidad y evaluación de la información relacionada con la implementación de la resolución de delimitación, permitiendo conocer de manera permanente el estado de avance de los compromisos, acuerdos, actuaciones y medidas adoptadas en desarrollo de los seis ineludibles construidos durante el proceso participativo. Esta verificación no implica el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia, control o sanción, ni modifica la distribución de competencias prevista en la Constitución Política y la ley para las autoridades competentes.

El funcionamiento del Sistema se desarrolla bajo un modelo de gobernanza participativa, en el cual la Instancia de Coordinación orienta su operación, adopta los lineamientos necesarios para su funcionamiento y verifica colegiadamente la información consolidada, mientras que el Sistema proporciona los insumos técnicos que permiten fortalecer la toma de decisiones, la coordinación institucional, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación efectiva de las comunidades durante toda la implementación de la resolución.

Su diseño responde a las necesidades identificadas durante las fases de consulta, iniciativa y concertación del proceso participativo, en las cuales las comunidades manifestaron la importancia de contar con un instrumento permanente que permitiera conocer el estado de implementación de la resolución, garantizar la trazabilidad de las actuaciones institucionales, facilitar el acceso oportuno a la información, fortalecer la respuesta institucional frente a las alertas reportadas y consolidar un modelo de gobernanza basado en la confianza, la corresponsabilidad, la transparencia y el control social.

1.3. Propósito

El Sistema de Fiscalización tiene por propósito desarrollar el mandato impartido por la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional y por las órdenes proferidas por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá, materializando la fase de fiscalización como una etapa permanente de la implementación de la resolución de delimitación del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz.

En este contexto, la fiscalización se entiende como la verificación permanente del estado de implementación de las decisiones adoptadas durante el proceso participativo de delimitación, mediante un sistema de gestión que articula a las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las demás entidades públicas competentes, las comunidades y los demás actores involucrados en la implementación de la resolución, dentro del ámbito de las competencias que la Constitución Política y la ley les atribuyen.

Para el cumplimiento de este propósito, el Sistema desarrolla mecanismos de articulación institucional, gestión integral de la información, recepción y trazabilidad de alertas, transparencia, participación efectiva, rendición de cuentas, evaluación y mejora continua, que permiten consolidar información verificable sobre la implementación de la resolución y fortalecer la coordinación entre las entidades responsables de su ejecución.

En desarrollo de estos mecanismos, el Sistema permite verificar, entre otros aspectos:

- El estado de implementación de las decisiones, compromisos, acuerdos y medidas adoptadas en la resolución de delimitación.
- La gestión de las alertas relacionadas con actividades prohibidas en las zonas delimitadas de páramo y con la implementación de la resolución, garantizando su trazabilidad y articulación con las autoridades competentes, sin sustituir las funciones de inspección, vigilancia, control o sanción que el ordenamiento jurídico les atribuye.
- El avance de la implementación de los seis temas ineludibles construidos durante el proceso participativo, mediante la consolidación de información proveniente de las autoridades competentes, las entidades territoriales, las comunidades y los demás integrantes del Sistema.
- La gestión de las fuentes de financiación y de los compromisos institucionales asociados a la implementación de la resolución.
- El funcionamiento de la Instancia de Coordinación, en lo relacionado con la trazabilidad de sus decisiones, la implementación de sus acuerdos y la publicidad de la información que esta reporte al Sistema, sin interferir en su autonomía ni en sus competencias.
- El funcionamiento de los mecanismos de participación, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social previstos para la implementación de la resolución.

De esta manera, el Sistema de Fiscalización proporciona a la Instancia de Coordinación, a las autoridades competentes y a las comunidades información objetiva, organizada y verificable que facilita la toma de decisiones, fortalece la coordinación institucional y permite verificar permanentemente el estado de implementación de la resolución de delimitación, promoviendo un modelo de gobernanza basado en la transparencia, la corresponsabilidad, la participación efectiva y la mejora continua.

1.4. Naturaleza del sistema.

El Sistema de Fiscalización constituye un sistema de gestión para la implementación de la resolución de delimitación del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz, concebido para materializar la fase de fiscalización prevista en la Sentencia T-361 de 2017 mediante la verificación permanente del estado de implementación de las decisiones adoptadas durante el proceso participativo.

Su naturaleza es esencialmente articuladora. En desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y colaboración armónica, el Sistema integra las actuaciones de las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las demás entidades públicas competentes, las comunidades y los demás actores que participan en la implementación de la resolución, facilitando la gestión integral de la información, la trazabilidad de las actuaciones, la transparencia, la participación efectiva, la rendición de cuentas y la mejora continua.

El Sistema no constituye una autoridad administrativa, no modifica la distribución constitucional o legal de competencias, no crea funciones nuevas ni sustituye las facultades de inspección, vigilancia, control o sanción atribuidas por el ordenamiento jurídico a las autoridades competentes. Su función consiste en fortalecer la articulación institucional y proporcionar información objetiva, organizada y verificable que permita conocer el estado de implementación de la resolución y facilite el ejercicio del control social previsto por la Sentencia T-361 de 2017.

Su operación se desarrolla mediante la gestión integral de la información generada por los integrantes del Sistema, la cual es consolidada, organizada, trazable y puesta a disposición de la Instancia de Coordinación y de las comunidades a través de los mecanismos de transparencia definidos en la presente resolución, permitiendo verificar el avance de los compromisos, acuerdos, actuaciones y decisiones relacionadas con la implementación de la delimitación del páramo.

La naturaleza del Sistema se expresa de manera complementaria en tres dimensiones interdependientes:

a) Dimensión territorial. Corresponde al espacio de interacción permanente entre las comunidades, las autoridades presentes en el territorio y los demás actores locales. En esta dimensión el Sistema facilita la recepción y trazabilidad de las alertas, promueve la participación efectiva, fortalece los mecanismos comunitarios de seguimiento y facilita el flujo de información entre el territorio y las instituciones competentes.

b) Dimensión institucional. Comprende la articulación entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales y las demás entidades públicas responsables de la implementación de la resolución. En esta dimensión el

Sistema fortalece la coordinación interinstitucional, la gestión integral de la información, el intercambio de datos, la trazabilidad de las actuaciones, la transparencia y la rendición de cuentas, respetando en todo momento las competencias propias de cada entidad.

c) Dimensión de gobernanza. Corresponde al conjunto de mecanismos mediante los cuales la Instancia de Coordinación orienta el funcionamiento del Sistema, verifica colegiadamente la información consolidada, promueve su mejora continua y fortalece la implementación de la resolución de delimitación. En esta dimensión, el Sistema constituye la herramienta técnica que soporta la toma de decisiones, la evaluación permanente del estado de implementación de la resolución y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz.

Estas tres dimensiones operan de manera integrada y complementaria, permitiendo que la información fluya permanentemente entre las comunidades, las entidades responsables y la Instancia de Coordinación, fortaleciendo la coordinación institucional, la transparencia, la participación efectiva, la rendición de cuentas y el control social durante toda la implementación de la resolución.

En consecuencia, el valor del Sistema de Fiscalización no radica en ejercer competencias distintas de las previstas en el ordenamiento jurídico, sino en integrar la información producida por sus diferentes actores, hacer verificable el estado de implementación de la resolución y fortalecer un modelo de gobernanza ambiental basado en la corresponsabilidad, la confianza institucional, la transparencia y la mejora continua, en cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y de las órdenes impartidas por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá

1.5. El sistema como engranaje de los seis ineludibles

1.5.1. sistema como engranaje de los seis ineludibles

El Sistema de Fiscalización constituye un componente transversal de la resolución de delimitación y el sistema de gestión para su implementación. Su finalidad no se limita al desarrollo del Ineludible 6, sino que se proyecta sobre la totalidad de los seis temas ineludibles construidos durante el proceso participativo, al proporcionar los mecanismos de articulación institucional, gestión de la información, trazabilidad, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y evaluación que permiten verificar el estado de implementación de la resolución, conforme al alcance de la fase de fiscalización definido por la Sentencia T-361 de 2017.

En este contexto, el Sistema permite verificar el estado de implementación de las decisiones adoptadas en cada uno de los seis ineludibles, consolidando

información verificable sobre las actuaciones adelantadas por las autoridades competentes, el cumplimiento de los compromisos derivados del proceso participativo, la atención de las alertas relacionadas con la implementación de la resolución y el avance de las medidas previstas para la protección integral del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz. Esta verificación se desarrolla mediante la gestión integral de la información, sin sustituir las competencias constitucionales y legales de las autoridades responsables de la ejecución, inspección, vigilancia, control o sanción.

La relación entre el Sistema de Fiscalización y los demás ineludibles responde a un modelo de integración funcional. Cada uno de ellos desarrolla un componente específico de la resolución de delimitación y, a su vez, encuentra en el Sistema el instrumento que permite hacer visible su estado de implementación, fortalecer la coordinación entre las entidades responsables, facilitar el acceso a la información y promover el ejercicio del control social por parte de las comunidades.

La información proveniente del territorio, de las autoridades ambientales, de las entidades territoriales y de los demás integrantes del Sistema es consolidada y organizada para apoyar el funcionamiento de la Instancia de Coordinación, la cual, mediante la verificación colegiada de dicha información, orienta la mejora continua del Sistema y fortalece la implementación progresiva de la resolución de delimitación. De esta manera, el flujo permanente de información entre las comunidades, las instituciones y la Instancia de Coordinación consolida un modelo de gobernanza ambiental basado en la corresponsabilidad, la transparencia y la participación efectiva.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización constituye el eje articulador de la implementación de la resolución de delimitación, al permitir verificar de manera permanente el estado de implementación de los seis ineludibles, fortalecer la coordinación institucional, facilitar la toma de decisiones y garantizar que la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017 se mantenga vigente durante toda la ejecución de la resolución.

Los apartados siguientes desarrollan la forma en que el Sistema de Fiscalización se articula con cada uno de los seis ineludibles, evidenciando los mecanismos mediante los cuales contribuye a la verificación del estado de implementación de la resolución, al fortalecimiento de la gobernanza ambiental y al cumplimiento de las decisiones adoptadas durante el proceso participativo.

1.5.1.1. Ineludible — Área de referencia del páramo.

La delimitación constituye el punto de referencia espacial sobre el cual se desarrolla el Sistema de Fiscalización y determina el ámbito territorial de aplicación de las medidas de protección previstas en la resolución de delimitación y en la normativa vigente para los ecosistemas de páramo. En consecuencia, el

Sistema orienta sus mecanismos de seguimiento y verificación respecto de las actuaciones que se desarrollen dentro del área delimitada, en concordancia con el régimen especial de protección establecido, entre otras disposiciones, en el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018.

En desarrollo de la fase de fiscalización prevista en la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema realiza el seguimiento y la trazabilidad de la información relacionada con las actividades prohibidas que puedan presentarse dentro del área delimitada, mediante el registro de alertas, la articulación con las autoridades competentes y la verificación del estado de las actuaciones adelantadas por estas, sin sustituir las competencias de inspección, vigilancia, control y sanción que el ordenamiento jurídico atribuye a las autoridades ambientales y demás entidades competentes.

Igualmente, el Sistema promueve el acceso oportuno, público y comprensible a la información cartográfica oficial de la delimitación, reconociendo que la disponibilidad de información geográfica clara constituye un presupuesto indispensable para garantizar la participación informada, el acceso a la información ambiental, el ejercicio del control social y la adecuada identificación de las situaciones que puedan afectar el ecosistema de páramo.

El Sistema reconoce que la protección efectiva del páramo trasciende el polígono delimitado y requiere una gestión articulada con los demás instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental y territorial aplicables al territorio, entre ellos los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), los planes de manejo ambiental y los instrumentos de ordenamiento territorial de las entidades competentes.

En este contexto, el Sistema incorpora dentro de sus mecanismos de seguimiento la información relacionada con la gestión de la franja de transición entre el bosque altoandino y el páramo, identificada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt como un espacio estratégico para la conectividad ecológica y la disminución de las presiones externas sobre el ecosistema. En consecuencia, el Sistema realiza seguimiento a la incorporación progresiva de estos criterios ecológicos dentro de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, registrando los avances institucionales correspondientes y facilitando su conocimiento por parte de las comunidades, sin sustituir las competencias propias de las autoridades responsables de su formulación, adopción o control.

En el territorio del páramo Cruz Verde Sumapaz confluyen igualmente diversas figuras de ordenamiento territorial rural y de organización social de la propiedad, entre ellas los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Resguardos Indígenas. El Sistema reconoce estas figuras como expresiones legítimas de organización territorial y de gestión comunitaria, cuya existencia, autonomía y régimen jurídico deben ser respetados en el marco de la implementación de la resolución de delimitación.

En consecuencia, el Sistema propicia su articulación mediante mecanismos de participación, intercambio de información y seguimiento, reconociendo que las comunidades campesinas e indígenas desempeñan un papel esencial en la observación permanente del territorio, la identificación temprana de presiones ambientales y el fortalecimiento del control social sobre la implementación de la resolución de delimitación.

De igual manera, el Sistema incorpora dentro de sus procesos de seguimiento la información relacionada con la manera en que las decisiones institucionales y los instrumentos de planificación territorial consideran las particularidades de estas formas de organización territorial, favoreciendo la transparencia y la trazabilidad de las actuaciones administrativas, sin intervenir en las competencias propias de las entidades responsables de su reconocimiento, regulación o administración.

En aquellos territorios donde existan Resguardos Indígenas legalmente constituidos, la implementación del Sistema observará los principios de diversidad étnica y cultural, autonomía de los pueblos indígenas y consulta previa, libre e informada, de conformidad con la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia constitucional y las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en esta materia. La participación de las autoridades y comunidades indígenas dentro del Sistema se desarrollará respetando sus formas propias de gobierno y los mecanismos de decisión que cada pueblo haya definido conforme a su derecho propio.

1.5.1.2. Ineludible — Lineamientos para los programas de reconversión y sustitución.

Los programas de reconversión y sustitución de actividades constituyen uno de los principales instrumentos para armonizar la conservación del ecosistema de páramo con las condiciones sociales y productivas de las comunidades que tradicionalmente lo habitan. En consecuencia, el Sistema de Fiscalización incorpora mecanismos de seguimiento y verificación orientados a hacer visible el estado de implementación de estos programas, en desarrollo de la función de fiscalización definida por la Sentencia T-361 de 2017 como la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

En este marco, el Sistema realiza seguimiento a la implementación de los programas de reconversión y sustitución, verificando la ejecución de los compromisos institucionales derivados de la resolución de delimitación, particularmente en lo relacionado con la oferta de acompañamiento técnico, la articulación interinstitucional, la gestión de los recursos destinados a estos programas y la oportunidad de las actuaciones adelantadas por las entidades competentes.

El seguimiento del Sistema se concentra, especialmente, en dos dimensiones complementarias.

La primera corresponde a la articulación institucional. En este ámbito, el Sistema verifica que las autoridades ambientales, las entidades territoriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las demás entidades competentes desarrollen de manera coordinada las acciones necesarias para acompañar los procesos de transformación productiva, evitando la fragmentación de la oferta institucional y favoreciendo una intervención integral que responda a las características ambientales, sociales y económicas del territorio.

La segunda corresponde a la participación efectiva de las comunidades. En desarrollo de la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema verifica que los programas de reconversión y sustitución se implementen garantizando espacios de participación, diálogo y concertación con las comunidades directamente involucradas, de manera que las medidas adoptadas respondan a las condiciones reales del territorio, reconozcan las dinámicas productivas existentes y fortalezcan la apropiación social de los procesos de transformación.

En ningún caso el Sistema sustituye las competencias técnicas de las entidades responsables del diseño, formulación, ejecución o evaluación de los programas de reconversión y sustitución, ni realiza valoraciones sobre la eficacia técnica o ambiental de las medidas implementadas. Tales funciones corresponden a las autoridades competentes y a los instrumentos de planificación y manejo previstos en la legislación ambiental.

La función del Sistema consiste en registrar, sistematizar y hacer trazable la información relacionada con la implementación de estos programas, verificando el cumplimiento de los compromisos institucionales asumidos, facilitando el acceso de las comunidades a dicha información y fortaleciendo la transparencia, la rendición de cuentas y el control social sobre la ejecución de las decisiones incorporadas en la resolución de delimitación.

Finalmente, el Sistema promoverá que la información derivada del seguimiento a los programas de reconversión y sustitución sea puesta a disposición de la Instancia de Coordinación, con el fin de facilitar la adopción de decisiones informadas, identificar oportunamente dificultades en su implementación y fortalecer la coordinación entre las entidades competentes, sin interferir en las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a cada una de ellas.

1.5.1.3. Ineludible — Parámetros de protección de fuentes hídricas.

La protección del recurso hídrico constituye uno de los objetivos esenciales de la delimitación del páramo, en atención a la función estratégica que estos ecosistemas cumplen en la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad y la garantía del derecho colectivo a un ambiente sano. En

consecuencia, el Sistema de Fiscalización incorpora mecanismos de seguimiento, verificación, articulación institucional y control social orientados a fortalecer la implementación de las decisiones adoptadas en la resolución de delimitación, en desarrollo de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017, entendida como la verificación del cumplimiento de las decisiones tomadas.

Durante el proceso participativo, este fue uno de los temas que concentró el mayor número de observaciones, preocupaciones y propuestas por parte de las comunidades, evidenciando que la protección de las fuentes hídricas involucra competencias concurrentes de diversas autoridades ambientales, territoriales y sectoriales. En atención a esta realidad, el Sistema reconoce dicha complejidad institucional y orienta su actuación al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la trazabilidad de las actuaciones administrativas, la transparencia de la gestión pública y el ejercicio del control social por parte de las comunidades, sin sustituir las competencias constitucionales y legales asignadas a las autoridades responsables de la administración, protección, vigilancia y control del recurso hídrico.

En desarrollo de este propósito, el Sistema articula su actuación en torno a las siguientes líneas de acción:

A) Seguimiento y verificación de las actuaciones institucionales sobre la protección del recurso hídrico

El Sistema registra y hace seguimiento a las actuaciones adelantadas por las autoridades ambientales competentes respecto de las situaciones que puedan afectar las fuentes hídricas dentro del área delimitada, consolidando información sobre las alertas recibidas, las actuaciones desarrolladas, los traslados efectuados y el estado de las respuestas institucionales.

Este seguimiento tiene una finalidad exclusivamente verificadora, orientada a fortalecer la transparencia administrativa, facilitar el acceso de las comunidades a la información pública ambiental y promover el ejercicio del control social, sin interferir en las funciones de inspección, vigilancia, control o sanción atribuidas por el ordenamiento jurídico a las autoridades competentes.

B) Seguimiento a la implementación de los parámetros de protección hídrica

El Sistema realiza seguimiento a la incorporación progresiva de los parámetros de protección hídrica construidos durante el proceso participativo en los instrumentos de planificación, manejo y ordenamiento ambiental y territorial aplicables al complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz, particularmente en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), los planes de manejo del páramo y los instrumentos de ordenamiento territorial de las entidades con jurisdicción en el área.

Este seguimiento tiene como finalidad generar información verificable sobre el nivel de implementación de dichos parámetros, facilitar la coordinación entre las entidades competentes y poner dicha información a disposición de las comunidades y de la Instancia de Coordinación para fortalecer el seguimiento participativo de la resolución de delimitación.

C) Articulación institucional y trazabilidad de las alertas

Cuando las alertas formuladas por las comunidades o por cualquier otro actor correspondan a competencias de diferentes autoridades públicas o excedan la competencia de la entidad que inicialmente las reciba, el Sistema facilitará la trazabilidad de las actuaciones administrativas mediante el registro y seguimiento de los traslados efectuados, promoviendo la coordinación entre las entidades competentes y la publicidad del estado de dichas actuaciones.

En este contexto, el Sistema no resuelve directamente las problemáticas relacionadas con la protección del recurso hídrico ni sustituye las actuaciones administrativas que corresponden a cada autoridad. Su función consiste en garantizar que las alertas sean registradas, trasladadas cuando corresponda, incorporadas a los mecanismos de seguimiento y mantenidas dentro de un esquema permanente de trazabilidad, publicidad y rendición de cuentas que permita conocer el estado de las actuaciones institucionales.

D) Fortalecimiento del control social ambiental

En armonía con la Sentencia T-361 de 2017, la Ley 1757 de 2015, la Ley 850 de 2003 y el Acuerdo de Escazú, el Sistema reconoce el control social como uno de los componentes esenciales de la fase de fiscalización y como una manifestación del derecho de participación de las comunidades en la gestión ambiental.

En consecuencia, la información derivada del seguimiento institucional será puesta a disposición de las comunidades, organizaciones sociales y demás integrantes de la Instancia de Coordinación mediante mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, de manera que puedan verificar el cumplimiento de los compromisos derivados de la resolución de delimitación, formular observaciones, realizar seguimiento a la gestión de las autoridades competentes y contribuir, desde el ejercicio del control social, a la protección efectiva de las fuentes hídricas del páramo.

El ejercicio de este control social no sustituye las competencias administrativas de las autoridades públicas, sino que fortalece la gobernanza ambiental, promueve la transparencia institucional y materializa el modelo de participación permanente previsto por la Corte Constitucional para la fase de fiscalización.

Finalmente, la implementación de este ineludible se desarrollará bajo los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, colaboración

armónica, transparencia, participación ciudadana, acceso a la información ambiental y responsabilidad compartida, reconociendo que la protección del recurso hídrico constituye una obligación común del Estado y de la sociedad, cuya efectividad depende de la adecuada articulación entre las instituciones competentes y del ejercicio permanente del control social por parte de las comunidades que habitan y protegen el páramo.

1.5.1.4. Ineludible — Instancia de coordinación.

La Instancia de Coordinación constituye el principal escenario de gobernanza para la implementación de la resolución de delimitación del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz. En ella confluyen las autoridades públicas con competencias sobre el territorio, las entidades territoriales, las comunidades campesinas e indígenas, las organizaciones sociales y los demás actores convocados, con el propósito de fortalecer la articulación institucional, la participación efectiva, la coordinación de acciones y la implementación progresiva de los acuerdos y decisiones derivados del proceso de delimitación participativa.

Su funcionamiento desarrolla los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y colaboración armónica previstos en los artículos 209 y 288 de la Constitución Política y materializa el modelo de participación permanente reconocido por la Sentencia T-361 de 2017, conforme al cual la participación ciudadana continúa durante toda la implementación de la resolución de delimitación mediante espacios permanentes de información, deliberación, seguimiento, verificación y control social.

En este contexto, la Instancia de Coordinación constituye el órgano de gobernanza del Sistema de Fiscalización y el escenario en el cual se orienta su funcionamiento, se verifica de manera colegiada la información consolidada, se adoptan los lineamientos necesarios para su operación y se promueve su fortalecimiento mediante un proceso permanente de mejora continua.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Sistema de Fiscalización constituye la herramienta de gestión que soporta técnicamente el funcionamiento de la Instancia, mediante la consolidación, organización, trazabilidad y divulgación de la información relacionada con la implementación de la resolución, las actuaciones adelantadas por las entidades competentes, las alertas registradas, el estado de los compromisos institucionales y los resultados del proceso participativo.

Con fundamento en dicha información, la Instancia de Coordinación podrá:

- verificar el estado de implementación de la resolución de delimitación;
- conocer el avance de los compromisos y acuerdos derivados del proceso participativo;

- verificar el funcionamiento de los mecanismos de articulación institucional, participación, transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas previstos en el Sistema;
- formular recomendaciones y orientar acciones para el fortalecimiento progresivo del Sistema de Fiscalización;
- promover la coordinación entre las entidades competentes cuando la implementación de la resolución requiera actuaciones articuladas.

La Presidencia de la Instancia de Coordinación ejercerá la administración operativa del Sistema de Fiscalización, consolidando la información reportada por sus integrantes, coordinar la consolidación de la información reportada por cada entidad, que conserva la responsabilidad sobre la que produce, coordinando la actualización del Muro de Cristal, preparando los reportes periódicos y el Balance Anual del Sistema y desarrollando las demás actividades previstas en el Protocolo Operativo.

Por su parte, la Comisión Conjunta de las autoridades ambientales con jurisdicción en el Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz constituye el escenario de coordinación para el ejercicio articulado de las competencias concurrentes que les atribuye el ordenamiento jurídico. Cuando durante la operación del Sistema se identifiquen asuntos que requieran coordinación entre dichas autoridades, la información correspondiente será incorporada al Sistema y puesta en conocimiento de la Comisión Conjunta para lo de su competencia, garantizando su trazabilidad sin sustituir las funciones que el ordenamiento jurídico le asigna.

La información consolidada por el Sistema será presentada periódicamente a la Instancia de Coordinación para su conocimiento, verificación y análisis, y posteriormente divulgada mediante el Muro de Cristal y los demás mecanismos de transparencia definidos por la propia Instancia, fortaleciendo el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación efectiva y el ejercicio del control social.

De esta manera, la Instancia de Coordinación y el Sistema de Fiscalización conforman un modelo integrado de gobernanza para la implementación de la resolución de delimitación, en el cual la primera ejerce la orientación estratégica y la mejora continua del Sistema, mientras este suministra la información necesaria para verificar el estado de implementación de la resolución, fortalecer la coordinación institucional y materializar la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017, sin sustituir las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

1.5.1.5. Ineludible — Modelo de financiación.

El modelo de financiación construido durante el proceso participativo constituye un instrumento orientador para la gestión de recursos destinados a la

implementación de la resolución de delimitación y a la gestión integral del páramo Cruz Verde Sumapaz. En este sentido, no constituye una asignación presupuestal, una fuente autónoma de financiación ni una decisión sobre la destinación de recursos públicos, sino la identificación y articulación de las diferentes fuentes de financiación existentes —públicas y privadas, nacionales e internacionales— que, de conformidad con el ordenamiento jurídico y las competencias de las entidades correspondientes, pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos de conservación, restauración, reconversión productiva y fortalecimiento de las comunidades que habitan el páramo.

El valor del modelo radica en haber identificado, de manera participativa, las alternativas financieras con mayor potencial para apoyar la gestión socioecológica e integral del territorio, incluyendo, entre otras, los pagos por servicios ambientales, los negocios verdes, los instrumentos de fomento agropecuario, los mecanismos de cooperación internacional, los recursos del Sistema General de Regalías y las demás fuentes de financiación que resulten compatibles con los objetivos de la resolución de delimitación.

En desarrollo de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema de Fiscalización incorpora mecanismos de seguimiento y verificación orientados a hacer visible el estado de gestión de dichas fuentes, fortalecer la transparencia en su implementación y facilitar el ejercicio del control social por parte de las comunidades, sin sustituir las competencias legales de programación, administración, ejecución, seguimiento fiscal o control de los recursos públicos atribuidas a las autoridades competentes.

En desarrollo de este propósito, el Sistema desarrolla las siguientes líneas de seguimiento:

a) Seguimiento a la gestión de acceso a las fuentes de financiación

El Sistema registra y hace seguimiento a las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las entidades territoriales y las demás instituciones competentes para gestionar el acceso a las fuentes de financiación identificadas en el modelo, verificando el estado de avance de las gestiones institucionales orientadas a facilitar que dichos instrumentos se conviertan en oportunidades efectivas para las comunidades del páramo.

Este seguimiento tiene como finalidad verificar el cumplimiento de los compromisos derivados de la resolución de delimitación y generar información pública sobre el estado de gestión de las diferentes fuentes de financiación, sin interferir en las competencias propias de las entidades responsables de su administración o asignación.

b) Seguimiento a la priorización y ejecución de los recursos

Cuando las diferentes fuentes de financiación identificadas en el modelo se materialicen mediante programas, proyectos o inversiones, el Sistema registrará y hará trazable la información relacionada con la priorización realizada por la Instancia de Coordinación, respetando plenamente la autonomía funcional de dicha instancia y las competencias legales de las entidades ejecutoras.

Así mismo, el Sistema realizará seguimiento al estado general de ejecución de las acciones financiadas, consolidando información que permita verificar la correspondencia entre las prioridades definidas participativamente, las decisiones adoptadas por la Instancia de Coordinación y las actuaciones desarrolladas por las entidades responsables de su ejecución.

Esta función tiene una finalidad exclusivamente verificadora y de transparencia, orientada a fortalecer el acceso a la información y el ejercicio del control social por parte de las comunidades.

c) Transparencia sobre el estado de las fuentes de financiación

El Sistema consolidará y divulgará periódicamente información relacionada con el estado de las diferentes fuentes de financiación identificadas en el modelo participativo, indicando, entre otros aspectos, cuáles se encuentran activas, cuáles se encuentran en proceso de gestión, cuáles han sido materializadas mediante proyectos específicos y cuáles presentan limitaciones para su implementación, junto con la información disponible sobre las razones que expliquen dicha situación.

Esta información permitirá fortalecer la transparencia de la gestión pública, facilitar el seguimiento ciudadano y proporcionar a las comunidades información objetiva y verificable sobre la disponibilidad y evolución de los instrumentos financieros previstos para la implementación de la resolución de delimitación.

d) Seguimiento a la destinación de los recursos y fortalecimiento del control social

El Sistema registrará y hará trazable la información relacionada con la ejecución de los recursos destinados a la implementación de la resolución de delimitación, verificando la correspondencia entre las prioridades definidas por la Instancia de Coordinación, las decisiones institucionales adoptadas y las actuaciones ejecutadas por las entidades responsables.

Cuando, en desarrollo de los procesos de seguimiento y control social, se identifiquen situaciones que puedan evidenciar presuntos incumplimientos de los compromisos institucionales, inconsistencias entre las prioridades definidas y la destinación de los recursos, o hechos que, de acuerdo con la información

disponible, ameriten ser conocidos por las autoridades competentes, el Sistema registrará dicha información, garantizará su trazabilidad y promoverá su traslado a las entidades que correspondan, incluido el Ministerio Público cuando resulte procedente, sin prejuzgar sobre la existencia de responsabilidades administrativas, fiscales, disciplinarias o penales, cuya determinación corresponde exclusivamente a las autoridades competentes.

En este contexto, el Sistema de Fiscalización fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del control social sobre la gestión de los recursos asociados a la implementación de la resolución de delimitación, permitiendo que las comunidades conozcan el estado de las fuentes de financiación, hagan seguimiento a la gestión institucional y participen activamente en la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, conforme al alcance de la fase de fiscalización establecido por la Sentencia T-361 de 2017.

1.5.1.6. Ineludible — Sistema de fiscalización.

El Sistema de Fiscalización incorpora un ciclo permanente de verificación, evaluación y mejora continua, orientado a garantizar el cumplimiento del mandato previsto en la Sentencia T-361 de 2017 y a fortalecer, durante toda la implementación de la resolución de delimitación, la capacidad del Sistema para verificar el estado de implementación de las decisiones adoptadas.

La verificación que desarrolla el Sistema no implica el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia, control o sanción, ni sustituye las competencias atribuidas por la Constitución Política y la ley a las autoridades públicas. Dicha verificación se materializa mediante la gestión integral de la información, la articulación institucional, la trazabilidad de las actuaciones, la transparencia, la participación efectiva de las comunidades, la rendición de cuentas y la evaluación permanente del funcionamiento del propio Sistema.

Con este propósito, el Sistema consolida la información reportada por las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las demás entidades que lo integran y las comunidades, permitiendo verificar el estado general de implementación de la resolución de delimitación, la atención de las alertas, la gestión de las actuaciones institucionales, el avance de los compromisos derivados del proceso participativo y el funcionamiento de los mecanismos de articulación previstos en el presente documento.

La información consolidada constituye el principal insumo para el funcionamiento de la Instancia de Coordinación, la cual, a través de su Presidencia, consolidará los reportes periódicos y el Balance Anual del Sistema conforme a los lineamientos establecidos en el Protocolo Operativo. En cada sesión ordinaria de la Instancia, dicha información será objeto de verificación colegiada, con el fin de formular observaciones, solicitar las aclaraciones que resulten necesarias y

orientar las acciones de mejora que fortalezcan progresivamente el funcionamiento del Sistema, respetando en todo momento las competencias propias de las entidades responsables de la información reportada.

Los resultados de este proceso serán divulgados mediante el Muro de Cristal y los demás mecanismos de transparencia definidos por la Instancia de Coordinación, con el propósito de garantizar el acceso a la información, fortalecer la rendición de cuentas, facilitar el ejercicio del control social y promover una participación informada de las comunidades durante la implementación de la resolución.

El Sistema reconoce que su eficacia depende de la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información que lo alimenta, así como de la articulación permanente entre las autoridades públicas, las entidades territoriales, las comunidades y los demás actores que participan en su operación. De igual manera, reconoce que la confianza entre las instituciones y las comunidades constituye un elemento esencial para su sostenibilidad, razón por la cual promueve una gestión basada en la transparencia, la corresponsabilidad, la publicidad de la información y la respuesta oportuna a las alertas y reportes incorporados al Sistema.

Así mismo, el Sistema tiene un carácter dinámico y adaptativo. Su diseño responde a las capacidades institucionales existentes al momento de la adopción de la resolución; sin embargo, podrá fortalecerse progresivamente mediante los ajustes que, con fundamento en los resultados de la evaluación periódica, adopte la Instancia de Coordinación en desarrollo de sus funciones de gobernanza, así como por la consolidación de nuevos mecanismos de articulación institucional, la implementación de los demás componentes de la resolución de delimitación, el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y la disponibilidad de nuevas fuentes de financiación.

Con el fin de garantizar un proceso permanente de mejora continua, el Sistema incorpora un ciclo de evaluación compuesto por tres dimensiones complementarias:

a) Evaluación comunitaria. Corresponde al ejercicio de valoración realizado por las comunidades, organizaciones sociales y demás actores territoriales sobre el funcionamiento del Sistema, especialmente en lo relacionado con la participación efectiva, el acceso a la información, el funcionamiento del Muro de Cristal, la trazabilidad de las alertas, la oportunidad de las respuestas institucionales y la percepción sobre el estado de implementación de la resolución. Sus resultados serán incorporados al Sistema y presentados a la Instancia de Coordinación como insumo para el fortalecimiento de su funcionamiento.

b) Evaluación institucional. Las entidades que integran el Sistema reportarán, conforme al Protocolo Operativo, la información relacionada con las actuaciones desarrolladas en el ámbito de sus competencias, el cumplimiento de sus

compromisos, las dificultades identificadas durante la implementación de la resolución y las propuestas orientadas al fortalecimiento del Sistema. Estos reportes harán parte de los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas y servirán de base para la consolidación de la información del Sistema.

c) Evaluación integral del Sistema. La Instancia de Coordinación analizará conjuntamente los resultados de la evaluación comunitaria y de la evaluación institucional, verificará el funcionamiento general del Sistema, formulará recomendaciones, orientará las acciones de mejora y adoptará las decisiones que correspondan dentro del ámbito de sus competencias para fortalecer progresivamente su operación.

La mejora continua constituye un principio transversal del Sistema de Fiscalización y se desarrolla mediante un proceso permanente de aprendizaje institucional y social, sustentado en la verificación del estado de implementación de la resolución, la gestión integral de la información, la coordinación interinstitucional y la participación efectiva de las comunidades. De esta manera, el Sistema fortalece la gobernanza ambiental del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz y contribuye al cumplimiento del mandato establecido por la Sentencia T-361 de 2017 durante toda la implementación de la resolución de delimitación.

2. ACTORES DEL SISTEMA

El Sistema de Fiscalización del páramo Cruz Verde Sumapaz se estructura sobre la participación articulada de las autoridades públicas, las entidades territoriales, las comunidades, las organizaciones sociales, la academia y los demás actores que, en el ámbito de sus competencias, funciones o formas de organización, contribuyen a la implementación de la resolución de delimitación y al desarrollo de la fase de fiscalización prevista en la Sentencia T-361 de 2017.

En concordancia con los principios desarrollados en el Capítulo 1, el Sistema de Fiscalización se fundamenta en la coordinación interinstitucional, la concurrencia, la colaboración armónica entre las autoridades públicas, la transparencia, la participación ciudadana y el ejercicio del control social ambiental. En consecuencia, la participación de los actores que integran el Sistema no modifica la distribución constitucional o legal de competencias, no crea nuevas funciones administrativas, ni genera obligaciones distintas de las previstas en el ordenamiento jurídico, sino que fortalece la articulación entre las instituciones y las comunidades para la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, conforme al alcance de la fase de fiscalización definido por la Corte Constitucional.

Coherente con este propósito, y con el principio según el cual el Sistema debe articular las capacidades institucionales existentes sin generar cargas que excedan las competencias o capacidades de las entidades que lo integran, los

actores del Sistema se organizan en dos categorías operativas: actores permanentes, que participan de manera continua en el funcionamiento del Sistema y en el desarrollo de los mecanismos de seguimiento, articulación institucional, transparencia y control social; y actores activables, cuya participación se incorpora de acuerdo con la naturaleza de las situaciones, alertas o asuntos objeto de seguimiento, atendiendo las competencias legalmente atribuidas a cada entidad.

Esta organización responde a criterios de eficiencia, coordinación y especialidad funcional, permitiendo que el Sistema articule de manera flexible a las entidades competentes según las características de cada situación, sin alterar el marco constitucional y legal de distribución de competencias.

Así mismo, el presente capítulo actualiza, desarrolla y complementa el universo de actores presentado a las comunidades durante las fases de consulta, iniciativa y concertación del proceso participativo, manteniendo las categorías construidas conjuntamente durante dichos espacios, entre ellas los actores institucionales de apoyo y articulación, los actores comunitarios y sociales, y los actores de acompañamiento técnico, científico y académico. Estas categorías conservan plena vigencia dentro del Sistema de Fiscalización y se integran al presente documento con el propósito de fortalecer la coordinación institucional, la gestión del conocimiento, la participación permanente de las comunidades y el ejercicio del control social ambiental, en armonía con la Sentencia T-361 de 2017 y con los principios constitucionales que orientan la gestión ambiental.

Finalmente, la participación de los diferentes actores dentro del Sistema deberá entenderse como un ejercicio permanente de corresponsabilidad en la protección del ecosistema de páramo, en el cual las autoridades públicas desarrollan las funciones que les asigna el ordenamiento jurídico, mientras que las comunidades y organizaciones sociales participan activamente mediante el ejercicio del control social, el seguimiento a la implementación de la resolución de delimitación y la construcción de procesos de gobernanza ambiental que fortalezcan la conservación y la gestión integral del páramo Cruz Verde Sumapaz.

2.1. Actores permanentes

Son actores permanentes aquellos cuya participación en el Sistema de Fiscalización resulta necesaria de manera continua para garantizar el cumplimiento de las funciones de seguimiento, verificación, articulación institucional, transparencia, rendición de cuentas y control social previstas en la Sentencia T-361 de 2017 y desarrolladas en el presente documento.

Su permanencia dentro del Sistema responde a las competencias, funciones, responsabilidades o formas de organización que la Constitución, la ley y el acto administrativo de delimitación les reconocen en relación con la gestión integral del páramo Cruz Verde Sumapaz. En consecuencia, su participación no deriva

de una nueva asignación de competencias, sino de la articulación de las capacidades institucionales y comunitarias existentes para fortalecer la implementación de la resolución de delimitación y la fase de fiscalización entendida como la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Los actores permanentes constituyen el núcleo estable del Sistema de Fiscalización y garantizan su funcionamiento continuo, asegurando la circulación de la información, la coordinación entre las entidades competentes, la trazabilidad de las actuaciones administrativas, la rendición de cuentas y el ejercicio permanente del control social por parte de las comunidades. Su actuación se desarrolla respetando el ámbito competencial de cada entidad y bajo los principios de coordinación, concurrencia, colaboración armónica, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información ambiental.

2.1.1. Autoridades ambientales con jurisdicción en el complejo

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)
- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia)
- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena)
- Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) de Bogotá D.C.
- Parques Nacionales Naturales — PNN Sumapaz

Las autoridades ambientales con jurisdicción en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz constituyen actores permanentes del Sistema de Fiscalización, en razón de las competencias que les atribuyen la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, la Ley 1930 de 2018 y las demás disposiciones que regulan la administración, conservación, protección, seguimiento, evaluación, control y manejo de los recursos naturales renovables y de los ecosistemas estratégicos.

Su participación permanente responde a que las decisiones adoptadas en la resolución de delimitación, así como las situaciones que puedan afectar el ecosistema de páramo, requieren la actuación coordinada de las autoridades ambientales competentes dentro del ámbito de su respectiva jurisdicción. En consecuencia, el Sistema de Fiscalización fortalece la articulación entre dichas autoridades, facilita la trazabilidad de la información y promueve la coordinación institucional necesaria para la implementación de la resolución de delimitación, sin modificar las competencias legalmente atribuidas a cada una de ellas.

En desarrollo de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema registra y hace seguimiento a las alertas relacionadas con actividades que puedan afectar el ecosistema de páramo, facilitando su remisión a la autoridad ambiental competente según el ámbito territorial de la situación

reportada y haciendo trazable el estado general de las actuaciones adelantadas por cada entidad. Lo anterior tiene como finalidad fortalecer la transparencia institucional, el acceso a la información pública ambiental y el ejercicio del control social por parte de las comunidades, sin sustituir los procedimientos administrativos, las competencias de inspección, vigilancia, control o sanción, ni los canales oficiales de atención establecidos por cada autoridad ambiental.

Cada una de estas autoridades cuenta con mecanismos propios para la recepción, gestión y trámite de denuncias, peticiones, alertas e información ambiental, los cuales fueron identificados durante el diagnóstico de capacidades institucionales realizado en la construcción del presente Sistema. En este sentido, el Sistema de Fiscalización no reemplaza ni unifica dichos mecanismos, sino que se articula con ellos mediante procesos de intercambio de información, seguimiento, trazabilidad y coordinación institucional, respetando la autonomía administrativa y funcional de cada entidad.

Así mismo, las autoridades ambientales participan activamente en la Instancia de Coordinación, en los ejercicios de rendición de cuentas y en los procesos de evaluación y mejora continua del Sistema de Fiscalización, aportando la información necesaria para verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas en la resolución de delimitación y fortaleciendo la coordinación entre las instituciones y las comunidades en el marco de la gobernanza ambiental del páramo Cruz Verde Sumapaz.

2.1.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) participa como actor permanente del Sistema de Fiscalización en ejercicio de las competencias que le atribuyen la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y las demás disposiciones que regulan la formulación de la política ambiental, la coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la gestión de los ecosistemas estratégicos del país.

Su participación permanente obedece, además, al mandato específico impartido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, mediante el cual se ordenó la creación de un Sistema de Fiscalización de la gestión de la resolución de delimitación, así como a la orden proferida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá dentro del trámite de seguimiento al cumplimiento del fallo de tutela relacionado con el proceso de delimitación participativa del páramo Cruz Verde Sumapaz.

En este contexto, el Ministerio ejerce un rol de coordinación, articulación y orientación general del Sistema de Fiscalización, promoviendo la interacción entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las comunidades y los demás actores que participan en su implementación, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y colaboración armónica previstos en la Constitución Política y en el Sistema Nacional Ambiental.

En desarrollo de estas funciones, corresponde al Ministerio impulsar la implementación del Sistema de Fiscalización, promover la articulación institucional necesaria para su adecuado funcionamiento, consolidar la información generada por sus diferentes componentes, facilitar el funcionamiento de la Instancia de Coordinación y promover los mecanismos de seguimiento, transparencia, acceso a la información y control social previstos en el presente documento, en cumplimiento de la fase de fiscalización definida por la Sentencia T-361 de 2017 como la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

En ningún caso la participación del Ministerio implica la sustitución de las competencias constitucionales o legales atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, a la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, a Parques Nacionales Naturales de Colombia o a las demás autoridades que intervienen en la gestión del ecosistema de páramo. Su función consiste en articular el funcionamiento del Sistema, fortalecer la coordinación interinstitucional y garantizar las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de la fase de fiscalización, respetando plenamente la autonomía funcional y las competencias propias de cada entidad.

Así mismo, el Ministerio promoverá la consolidación y divulgación de la información producida por el Sistema de Fiscalización, con el propósito de fortalecer la transparencia de la gestión pública, facilitar el ejercicio del control social por parte de las comunidades y contribuir al seguimiento permanente de la implementación de la resolución de delimitación.

2.1.3. Entidades territoriales

Las entidades territoriales constituyen actores permanentes del Sistema de Fiscalización en razón de las competencias que la Constitución Política y la ley les atribuyen en materia de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, gestión ambiental, asistencia técnica agropecuaria, participación ciudadana y articulación institucional. Su participación permanente responde a la presencia continua que ejercen sobre el territorio y al papel que desempeñan en la implementación de las decisiones derivadas de la resolución de delimitación.

En consecuencia, hacen parte de esta categoría las alcaldías municipales con jurisdicción en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz y, para el caso del Distrito Capital, las alcaldías locales de Bogotá D.C., cuya vinculación al Sistema no depende de la ocurrencia de una situación específica o de una alerta determinada, sino del ejercicio permanente de sus competencias constitucionales, legales y administrativas sobre el territorio.

Esta condición de actor permanente se sustenta, entre otros, en los siguientes elementos:

a) Competencias constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial y gestión ambiental

Las entidades territoriales ejercen competencias permanentes relacionadas con el ordenamiento del territorio, la reglamentación de los usos del suelo, la planificación del desarrollo local, la protección del ambiente y la articulación con las autoridades ambientales, de conformidad con la Constitución Política, la legislación sobre ordenamiento territorial y las demás normas aplicables. Estas competencias se desarrollan de manera continua y constituyen un elemento esencial para la implementación de la resolución de delimitación y de las acciones orientadas a la protección del ecosistema de páramo.

En este contexto, el Sistema de Fiscalización promueve la articulación con los procesos de planificación territorial y ambiental, facilitando el intercambio de información, la coordinación institucional y la trazabilidad de las actuaciones relacionadas con la implementación de la resolución, sin intervenir en las competencias propias de las entidades territoriales ni en las decisiones que les corresponde adoptar en ejercicio de su autonomía constitucional.

b) Presencia institucional permanente en el territorio

Las entidades territoriales mantienen una presencia institucional continua mediante las dependencias, programas y equipos técnicos que desarrollan funciones relacionadas con la gestión territorial y ambiental, entre ellos las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) o las dependencias que hagan sus veces y, para el caso de Bogotá D.C., la Unidad Local de Asistencia Técnica Agropecuaria (ULATA), así como las inspecciones de policía y demás instancias administrativas competentes.

Estas instancias constituyen un canal permanente de relacionamiento con las comunidades y desempeñan un papel relevante en el acompañamiento técnico, la orientación institucional, la articulación con las autoridades ambientales y el fortalecimiento de los procesos de participación y control social, dentro del ámbito de las competencias que les asigna el ordenamiento jurídico y de la organización administrativa propia de cada entidad territorial.

c) Primer nivel de articulación con las comunidades

Por su proximidad con las veredas, centros poblados y corregimientos, las entidades territoriales constituyen, en múltiples casos, el primer nivel de interacción institucional con las comunidades que habitan el páramo. Esta cercanía facilita la recepción de información, la orientación inicial frente a las situaciones que puedan afectar el ecosistema y la articulación con las autoridades competentes para la atención de los asuntos que correspondan.

En desarrollo de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema reconoce esta función de cercanía territorial y fortalece los mecanismos de coordinación mediante los cuales las entidades territoriales pueden canalizar información, facilitar el seguimiento a las actuaciones institucionales y contribuir al ejercicio del control social por parte de las comunidades, sin sustituir las competencias de las autoridades encargadas de adoptar las decisiones de fondo.

En el caso específico del Distrito Capital, las localidades con territorio en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz cuentan, además, con escenarios propios de participación y articulación territorial, entre ellos las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las Comisiones Ambientales Locales (CAL), así como los demás espacios de participación que existan o lleguen a conformarse conforme a la normativa vigente. Estos escenarios son reconocidos por el Sistema de Fiscalización como mecanismos permanentes de diálogo institucional y comunitario, que contribuyen a fortalecer la circulación de la información, la participación ciudadana y el ejercicio del control social en el ámbito local.

Así mismo, las Gobernaciones de Cundinamarca, Meta y Huila, junto con sus respectivas dependencias competentes en materia ambiental, de planeación y desarrollo territorial, participan como actores permanentes del Sistema en desarrollo de sus funciones de coordinación, asistencia técnica, apoyo administrativo y articulación regional, complementando las actuaciones de los municipios y de las autoridades ambientales con jurisdicción directa sobre el complejo de páramos.

Su participación fortalece la coordinación interinstitucional, facilita la articulación entre los distintos niveles de la administración pública y contribuye a la implementación integral de la resolución de delimitación, respetando las competencias propias de los municipios, las autoridades ambientales y las demás entidades que integran el Sistema.

En todo caso, la participación de las entidades territoriales dentro del Sistema de Fiscalización se desarrolla exclusivamente en el marco de las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, sin que el presente Sistema implique la creación de nuevas obligaciones funcionales, estructuras administrativas, cargas presupuestales o modificaciones a su organización interna. Su incorporación responde al propósito de fortalecer la coordinación institucional, la transparencia, la trazabilidad de la información y el ejercicio del control social, conforme al modelo de fiscalización permanente previsto en la Sentencia T-361 de 2017.

2.1.4. Comunidades del páramo

Las comunidades campesinas e indígenas que habitan, usan, conservan y cuidan el páramo Cruz Verde Sumapaz constituyen actores centrales y permanentes del

Sistema de Fiscalización, en reconocimiento de su estrecha relación con el territorio, de los conocimientos acumulados sobre sus dinámicas ecológicas y sociales, y del papel fundamental que desempeñan en la implementación de la resolución de delimitación y en el ejercicio del control social ambiental previsto por la Sentencia T-361 de 2017.

En consecuencia, las comunidades no son destinatarias pasivas del Sistema de Fiscalización, sino sujetos activos de la fase de fiscalización, entendida como la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas. Su participación permanente materializa el derecho constitucional a la participación en los asuntos ambientales, fortalece la gobernanza del ecosistema de páramo y contribuye al cumplimiento del mandato impartido por la Corte Constitucional de garantizar una participación continua durante la implementación de la resolución de delimitación.

La observación cotidiana que las comunidades realizan sobre el territorio constituye una de las principales fuentes de información del Sistema de Fiscalización. Su conocimiento directo de las dinámicas ambientales, sociales y productivas del páramo permite identificar oportunamente situaciones que puedan afectar el ecosistema, registrar cambios en el territorio, formular alertas, aportar información para el seguimiento de la implementación de la resolución de delimitación y fortalecer los procesos de control social, transparencia y rendición de cuentas.

Esta categoría comprende, de manera enunciativa y no taxativa, a las comunidades campesinas habitantes del páramo y demás habitantes del complejo, las comunidades indígenas presentes en el territorio, las Juntas de Acción Comunal y sus asociaciones, los acueductos comunitarios y veredales, las organizaciones sociales y comunitarias, las organizaciones de productores, las asociaciones ambientales, las organizaciones de mujeres, jóvenes y demás expresiones organizativas presentes en el territorio, así como las comunidades urbanoparamunas ubicadas en sectores de borde y en asentamientos preexistentes que presentan dinámicas particulares de interacción con el ecosistema de páramo.

La participación de estos actores se desarrollará respetando las características propias de cada comunidad, sus formas de organización, sus mecanismos de representación y sus procesos de toma de decisiones, reconociendo la diversidad social, cultural y territorial existente en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, dicha participación se desarrollará con pleno respeto por sus derechos constitucionales, su autonomía, sus autoridades propias y los principios que orientan la consulta previa cuando esta resulte procedente, de conformidad con la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.

En desarrollo del Sistema de Fiscalización, las comunidades participan, entre otras actividades, en la identificación y reporte de situaciones que puedan

afectar el páramo, en el seguimiento a la implementación de la resolución de delimitación, en los procesos de evaluación y mejora continua del Sistema, en los espacios de deliberación de la Instancia de Coordinación, en los ejercicios de rendición de cuentas y, especialmente, en el ejercicio permanente del control social ambiental, mediante el cual verifican el cumplimiento de los compromisos asumidos por las instituciones, realizan seguimiento a las actuaciones adelantadas por las entidades competentes y contribuyen a fortalecer la transparencia, la trazabilidad y la confianza entre la institucionalidad y las comunidades.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización reconoce que la protección efectiva del páramo no depende exclusivamente de la actuación de las autoridades públicas, sino también de la participación activa, informada y permanente de las comunidades que lo habitan y protegen. Por ello, el Sistema promoverá las condiciones necesarias para garantizar su acceso oportuno a la información pública ambiental, su participación efectiva en los espacios de articulación institucional y el fortalecimiento de sus capacidades para ejercer el control social, en armonía con los principios de participación, transparencia, corresponsabilidad, acceso a la información ambiental y gobernanza participativa que orientan la implementación de la Sentencia T-361 de 2017.

2.2. Actores activables

Los actores activables son aquellas entidades e instituciones cuya participación dentro del Sistema de Fiscalización se produce únicamente cuando la naturaleza de una situación, alerta o asunto objeto de seguimiento corresponde al ámbito de sus competencias constitucionales o legales. A diferencia de los actores permanentes, su intervención no es continua, sino que se activa de manera puntual, conforme a la materia objeto de análisis y a las funciones que el ordenamiento jurídico les atribuye.

Su participación se materializa mediante los mecanismos de articulación, intercambio de información, remisión o traslado previstos en los procedimientos operativos del Sistema de Fiscalización, con el propósito de garantizar que cada situación sea conocida por la autoridad competente, asegurar la trazabilidad de las actuaciones institucionales y fortalecer la coordinación entre las entidades involucradas, sin modificar la distribución constitucional y legal de competencias ni crear nuevas obligaciones funcionales.

En desarrollo de este esquema, podrán activarse, entre otras, las siguientes entidades:

- Agencia Nacional de Minería (ANM): para las situaciones relacionadas con títulos mineros vigentes, actividades mineras o cualquier otra actuación de su competencia que pueda afectar el ecosistema de páramo.

- Fiscalía General de la Nación: cuando los hechos reportados puedan constituir conductas con relevancia penal, particularmente delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente u otras conductas tipificadas en la legislación penal.
- Fuerza Pública: para brindar apoyo a las autoridades competentes cuando las condiciones de seguridad, orden público o presencia de actividades ilegales así lo requieran, en el marco de las competencias previstas en la Constitución y la ley.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: respecto de asuntos relacionados con saneamiento básico rural, abastecimiento de agua potable, fortalecimiento de acueductos comunitarios y demás materias de su competencia.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): para apoyar procesos de formación técnica, capacitación, fortalecimiento de capacidades y desarrollo de competencias laborales relacionadas con la gestión integral del páramo y los procesos de reconversión productiva.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: en lo relacionado con la formulación, articulación y fortalecimiento de la oferta institucional para los procesos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, así como en las políticas de desarrollo rural y demás materias de su competencia.
- Agencia Nacional de Tierras (ANT): respecto de los procedimientos relacionados con la delimitación, constitución y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina y los demás asuntos de administración de tierras que le correspondan conforme a la ley.
- Procuraduría General de la Nación y personerías municipales: en ejercicio de las funciones de vigilancia preventiva, control disciplinario, intervención administrativa y protección del orden jurídico, incluyendo la actuación de las Procuradurías Delegadas y Procuradurías Judiciales con competencia en asuntos ambientales y agrarios.
- Defensoría del Pueblo y personerías municipales: para el acompañamiento a las comunidades, la promoción y protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la atención de situaciones que afecten a líderes sociales, ambientales o denunciantes.
- Contraloría General de la República y contralorías territoriales: en el ejercicio del control fiscal sobre los recursos públicos destinados a la implementación de la resolución de delimitación y a la gestión integral del páramo.
- Unidad Nacional de Protección (UNP): cuando, de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos, se requiera la activación de medidas de protección para líderes sociales, ambientales, denunciantes u otras personas en situación de riesgo derivada de su participación en los procesos asociados al Sistema de Fiscalización.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: respecto de situaciones relacionadas con la actividad turística y su articulación con las estrategias de protección y uso sostenible del ecosistema de páramo.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): para el suministro, análisis o articulación de información estadística y censal que resulte pertinente para la implementación y evaluación del Sistema.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC): respecto de la información catastral, cartográfica y geográfica requerida para el seguimiento a la implementación de la resolución de delimitación y de las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico.

La anterior relación tiene carácter enunciativo y no taxativo. En consecuencia, el Sistema de Fiscalización podrá articular la participación de cualquier otra entidad pública, organismo de control o institución que, conforme a sus competencias constitucionales y legales, deba conocer o intervenir en una situación reportada, garantizando en todo momento el respeto por el principio de legalidad, la especialidad funcional y la distribución de competencias prevista en el ordenamiento jurídico.

La activación de cualquiera de estos actores no implica la transferencia de competencias, la creación de nuevas obligaciones o la alteración de los procedimientos administrativos propios de cada entidad. Su participación tiene como finalidad fortalecer la coordinación interinstitucional, la trazabilidad de las actuaciones, la transparencia de la gestión pública y el ejercicio del control social, permitiendo verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas en la resolución de delimitación, conforme al alcance de la fase de fiscalización definido por la Sentencia T-361 de 2017.

2.3. Actores de acompañamiento técnico y académico

Los actores de acompañamiento técnico, científico y académico participan en el Sistema de Fiscalización mediante la generación, análisis y transferencia de conocimiento, el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, el apoyo técnico especializado y la producción de información que contribuya a la adecuada implementación de la resolución de delimitación y al fortalecimiento de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017.

Su participación se desarrolla dentro del ámbito de sus competencias, funciones misionales, capacidades técnicas o naturaleza académica y no implica el ejercicio de funciones de autoridad administrativa, inspección, vigilancia, control o sanción, ni sustituye las competencias constitucionales y legales de las entidades públicas que integran el Sistema. Su aporte fortalece la calidad técnica de la información, la toma de decisiones basada en evidencia, la participación informada y el ejercicio del control social por parte de las comunidades.

En esta categoría se reconocen, entre otros, los siguientes actores:

- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Participa en el marco de sus competencias científicas y técnicas, aportando información especializada sobre los ecosistemas de páramo, criterios ecológicos, estudios e investigaciones que contribuyan a la implementación de la resolución de delimitación y al fortalecimiento del Sistema de Fiscalización.

En particular, el Sistema reconoce el valor técnico de la información producida por el Instituto, incluyendo la referencia cartográfica de la franja de transición entre el bosque altoandino y el páramo y demás insumos científicos que permitan fortalecer el seguimiento ambiental, la planificación territorial, la conectividad ecológica y la toma de decisiones basada en evidencia, sin que ello implique funciones de autoridad ambiental o decisorias dentro del Sistema.

- Universidades, centros de investigación y organizaciones técnicas

Las universidades, centros de investigación, instituciones científicas y organizaciones técnicas podrán participar mediante el desarrollo de investigaciones, la producción y análisis de información socioecológica, el fortalecimiento de metodologías de monitoreo participativo, la formulación de herramientas para la evaluación del Sistema de Fiscalización y el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias.

Así mismo, podrán apoyar la elaboración de materiales pedagógicos, estrategias de divulgación, procesos de educación ambiental y mecanismos que faciliten una participación ciudadana informada, promoviendo el diálogo entre el conocimiento científico, el conocimiento técnico y los saberes locales presentes en el territorio.

- Instituciones educativas rurales

Los colegios rurales y demás instituciones educativas ubicadas en el área de influencia del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz podrán participar como aliados estratégicos en los procesos de educación ambiental, apropiación social del conocimiento, fortalecimiento de la cultura de conservación y sensibilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre la importancia del ecosistema de páramo, así como los demás programas relacionados.

Su participación podrá articularse con los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), los programas de educación ambiental desarrollados por las autoridades ambientales y las entidades territoriales y las demás estrategias de formación que se implementen en el territorio, favoreciendo el desarrollo de procesos de observación comunitaria, apropiación del territorio y fortalecimiento de la participación ambiental de las nuevas generaciones.

En ningún caso esta participación implica la asignación de funciones de autoridad, seguimiento administrativo o recepción formal de denuncias por parte de las instituciones educativas, ni modifica las funciones que les atribuye la legislación educativa vigente.

La participación de los actores de acompañamiento técnico, científico y académico fortalece la gestión del conocimiento como uno de los componentes transversales del Sistema de Fiscalización, promoviendo la producción y circulación de información confiable, el intercambio de saberes científicos y comunitarios, la formación de capacidades locales y el desarrollo de procesos de innovación que contribuyan al mejoramiento continuo del Sistema, al fortalecimiento del control social y a la implementación efectiva de la resolución de delimitación.

2.4. Comunidades y organizaciones sociales — formas diferenciadas de participación

En armonía con lo desarrollado en el Capítulo 1 sobre la naturaleza del Sistema de Fiscalización y el reconocimiento de la diversidad social, cultural y territorial presente en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz, el Sistema reconoce que la participación ciudadana no se ejerce mediante un único modelo organizativo, sino a través de múltiples formas de organización comunitaria, campesina, indígena y social, construidas históricamente por las comunidades que habitan el territorio.

En desarrollo de la Sentencia T-361 de 2017, el Sistema de Fiscalización promueve una participación efectiva, permanente e incluyente, respetando plenamente la autonomía de estas formas organizativas, sus mecanismos propios de representación y decisión, así como las competencias y derechos que les reconoce la Constitución Política y la ley. En consecuencia, el Sistema no crea nuevas organizaciones, no modifica las existentes ni interviene en su funcionamiento interno, sino que establece mecanismos de articulación voluntaria que fortalecen la coordinación institucional, el acceso a la información y el ejercicio del control social ambiental.

En este contexto, se reconocen, entre otras, las siguientes formas diferenciadas de participación:

- Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

El Sistema reconoce a los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como expresiones legítimas de organización territorial y comunitaria, vinculadas a la protección del territorio, la producción sostenible, la soberanía alimentaria y la conservación de los recursos naturales.

Su participación se desarrolla respetando plenamente sus mecanismos propios de organización, representación y gestión comunitaria. En consecuencia, el Sistema se articula con estas figuras como espacios de participación, diálogo y construcción colectiva, sin sustituir sus procesos organizativos, sin interferir en su autonomía y sin asumir competencias relacionadas con su creación, reconocimiento, administración o funcionamiento, las cuales corresponden a las autoridades legalmente competentes.

- Resguardos indígenas con reconocimiento legal

En los territorios donde existan Resguardos Indígenas legalmente constituidos y reconocidos por el Estado colombiano, el Sistema garantizará el respeto por los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, su autonomía, sus autoridades tradicionales, sus sistemas propios de gobierno y las garantías derivadas del Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

La participación de los pueblos indígenas dentro del Sistema de Fiscalización se desarrollará conforme a las decisiones que adopte cada comunidad mediante sus propios mecanismos de gobierno y, cuando resulte procedente, observando las garantías propias de la consulta previa, libre e informada.

Cuando en ejercicio de su autonomía existan guardias indígenas u otras formas propias de organización comunitaria para la protección del territorio, el Sistema reconoce su labor de observación, cuidado y alerta temprana dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, sin asignarles funciones administrativas, sin intervenir en su organización propia y sin alterar el régimen jurídico que regula su funcionamiento.

- Veedurías ciudadanas y organizaciones comunitarias

El Sistema reconoce la importancia de las veedurías ciudadanas y de las demás organizaciones comunitarias constituidas en ejercicio de los derechos de participación y control social previstos en la Constitución Política, la Ley 850 de 2003 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

En consecuencia, el Sistema se articula con estas organizaciones mediante mecanismos de intercambio de información, seguimiento y fortalecimiento del control social, sin crearlas, reglamentarlas, dirigirlas o asignarles funciones distintas de las previstas en el ordenamiento jurídico, respetando plenamente su autonomía e independencia.

- Juntas de Acción Comunal y acueductos comunitarios y veredales

Las Juntas de Acción Comunal, sus asociaciones y los acueductos comunitarios y veredales constituyen actores territoriales de especial relevancia por su

permanente presencia en las veredas y comunidades del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz.

El Sistema reconoce el papel que estas organizaciones desempeñan en la gestión comunitaria del territorio, en la protección de las fuentes hídricas, en la organización social y en el fortalecimiento de la participación ciudadana. En este sentido, podrán articularse de manera voluntaria al Sistema de Fiscalización como canales de comunicación, información, seguimiento y control social, facilitando el intercambio de información entre las comunidades y las instituciones.

Dicha articulación no constituye una obligación jurídica impuesta por la resolución de delimitación, ni modifica las funciones que el ordenamiento jurídico asigna a estas organizaciones, sino que responde al principio de participación voluntaria, corresponsabilidad y fortalecimiento de la gobernanza ambiental del territorio.

En todos los casos, la participación de las diferentes formas organizativas reconocidas en este apartado se desarrollará bajo los principios de autonomía organizativa, participación efectiva, enfoque diferencial, coordinación institucional, acceso a la información, transparencia, respeto por la diversidad cultural y ejercicio del control social ambiental, garantizando que el Sistema de Fiscalización fortalezca las capacidades existentes en el territorio sin sustituirlas, duplicarlas o intervenir en su funcionamiento propio.

2.5. Instancia de Coordinación y Comisión Conjunta

La Instancia de Coordinación constituye el principal escenario de gobernanza para la implementación de la resolución de delimitación del Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz y el órgano encargado de orientar la operación del Sistema de Fiscalización. En ella confluyen las autoridades públicas, las entidades territoriales, las comunidades y los demás actores que participan en la implementación de la resolución, con el propósito de fortalecer la coordinación institucional, la participación efectiva, la transparencia y la mejora continua del Sistema.

En desarrollo de esta función, la Instancia de Coordinación Adopta el Protocolo Operativo del Sistema de Fiscalización; efectuar seguimiento a su implementación y funcionamiento; conocer la información consolidada por el Sistema, incluidos los reportes periódicos, el balance anual y los resultados de su evaluación; formular recomendaciones orientadas a fortalecer su operación, promover la articulación e interoperabilidad entre las entidades que lo integran y contribuir al seguimiento del estado del ecosistema y de la implementación de las disposiciones contenidas en la presente resolución, respetando en todo caso las competencias constitucionales y legales de las autoridades participantes..

La Presidencia de la Instancia de Coordinación ejercerá la administración operativa del Sistema de Fiscalización, consolidando la información reportada por sus integrantes, coordinar la consolidación de la información reportada por cada entidad, que conserva la responsabilidad sobre la que produce, preparando los reportes que serán presentados a la Instancia y desarrollando las demás actividades que le sean asignadas en el Protocolo Operativo.

En este contexto, el Sistema de Fiscalización constituye la herramienta mediante la cual la Instancia de Coordinación verifica el estado de implementación de la resolución de delimitación, a partir de la gestión integral de la información, la trazabilidad de las actuaciones institucionales, la participación de las comunidades, la transparencia y la evaluación permanente de su funcionamiento. Dicha verificación no implica el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia, control o sanción, las cuales continúan radicadas en las autoridades competentes conforme a la Constitución Política y la ley.

Por su parte, la Comisión Conjunta, integrada por las autoridades ambientales con jurisdicción en el Complejo de Páramos Cruz Verde Sumapaz, constituye el escenario de coordinación interinstitucional para el ejercicio articulado de las competencias concurrentes que les asigna el ordenamiento jurídico. Cuando durante la operación del Sistema de Fiscalización se identifiquen situaciones que requieran actuaciones coordinadas entre dichas autoridades, la información correspondiente será incorporada al Sistema y puesta en conocimiento de la Comisión Conjunta, garantizando su trazabilidad y seguimiento, sin sustituir las competencias que le corresponden conforme al régimen jurídico aplicable.

De esta manera, el Sistema de Fiscalización se integra al modelo de gobernanza previsto para la implementación de la resolución de delimitación, facilitando el flujo permanente de información entre las comunidades, las autoridades ambientales, las entidades territoriales, la Instancia de Coordinación y la Comisión Conjunta, con el fin de fortalecer la coordinación institucional, la transparencia, la rendición de cuentas, el control social y la mejora continua del proceso de implementación.

3. MECANISMOS OPERATIVOS DEL SISTEMA

El presente capítulo desarrolla los mecanismos operativos mediante los cuales el Sistema de Fiscalización implementa su modelo de gestión para la implementación de la presente resolución, materializando los objetivos, principios y componentes descritos en los capítulos anteriores. Estos mecanismos permiten desarrollar la fase de fiscalización prevista en la Sentencia T-361 de 2017 mediante procesos de articulación institucional, gestión integral de la información, participación efectiva, transparencia, trazabilidad y mejora continua, dentro del ámbito de las competencias asignadas por la Constitución Política y la ley.

En este contexto, los mecanismos aquí desarrollados constituyen los instrumentos mediante los cuales el Sistema gestiona, articula, consolida, registra, hace trazable y divulga la información relacionada con la implementación de la presente resolución y con las actuaciones adelantadas por las entidades competentes, así como con los procesos de participación ciudadana y control social que la acompañan.

Su propósito consiste en hacer operativa la fiscalización prevista en la Sentencia T-361 de 2017 mediante mecanismos que fortalezcan la articulación institucional, la gestión integral de la información, la participación efectiva de las comunidades, la transparencia, la trazabilidad de las actuaciones y el ejercicio del control social, contribuyendo a la implementación de la resolución de delimitación sin sustituir las competencias de las autoridades públicas.

En concordancia con la estructura construida durante el proceso participativo y concertada con las comunidades y demás actores del territorio, el presente capítulo mantiene los tres ejes estratégicos que orientan el funcionamiento del Sistema de Fiscalización:

- Eje 1. Control preventivo y alerta temprana de actividades prohibidas.
- Eje 2. Participación deliberativa y seguimiento corresponsable.
- Eje 3. Transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas.

Estos ejes constituyen los componentes operativos mediante los cuales el Sistema articula la actuación de los actores permanentes, los actores activables y las diferentes formas de participación comunitaria, garantizando una implementación integral, coordinada y progresiva de la resolución de delimitación.

La estructura aquí desarrollada conserva los elementos contruidos durante las jornadas de concertación y los complementa con las precisiones jurídicas, técnicas y operativas derivadas del análisis del marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable, particularmente en lo relacionado con la distribución de competencias entre las entidades participantes, los procedimientos administrativos vigentes, los mecanismos de coordinación institucional, los plazos establecidos en la normativa aplicable y las capacidades institucionales identificadas durante el proceso de construcción del Sistema.

El Sistema de Fiscalización no constituye una fuente autónoma de producción de información ni una instancia encargada de generar nuevos registros administrativos. Su funcionamiento se fundamenta en la articulación, consolidación, organización, trazabilidad y puesta a disposición de la información que, en ejercicio de sus competencias, funciones o formas propias de organización, producen los actores que integran el Sistema. En consecuencia, el Sistema no crea información paralela ni duplica los sistemas de información existentes, sino que integra y hace visible la información generada por las autoridades públicas, las entidades territoriales, las comunidades, las

organizaciones sociales y los demás actores participantes, con el fin de fortalecer la coordinación institucional, la transparencia, el acceso a la información pública ambiental y el ejercicio del control social previsto en la Sentencia T-361 de 2017.

En consecuencia, los mecanismos operativos previstos en este capítulo deberán interpretarse y aplicarse de manera armónica con los principios que orientan el Sistema de Fiscalización, garantizando que este opere como un sistema de gestión para la implementación de la presente resolución, sin modificar la distribución constitucional y legal de competencias ni sustituir las funciones asignadas a las autoridades públicas.

3.1 Eje 1. Control preventivo y alerta temprana de actividades prohibidas

Este eje desarrolla los mecanismos operativos mediante los cuales el Sistema de Fiscalización fortalece la detección temprana, el registro, la articulación institucional, la trazabilidad y el seguimiento de las alertas relacionadas con actividades prohibidas o situaciones que puedan afectar el ecosistema de páramo, facilitando la actuación oportuna de las autoridades competentes y fortaleciendo el ejercicio del control social por parte de las comunidades.

Su finalidad es contribuir a la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas en la resolución de delimitación, promoviendo la coordinación entre los actores permanentes y los actores activables del Sistema, sin sustituir las competencias constitucionales y legales de inspección, vigilancia, control, seguimiento, evaluación, investigación o sanción que corresponden a las autoridades públicas competentes.

En desarrollo de este eje, el Sistema de Fiscalización no constituye un canal independiente para la recepción de denuncias, no produce información primaria, no genera actuaciones administrativas ni adopta decisiones sobre las situaciones reportadas. Su funcionamiento se fundamenta en la articulación, consolidación y trazabilidad de la información que, en ejercicio de sus competencias o de sus formas propias de organización, producen las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las comunidades, las organizaciones sociales y los demás actores que integran el Sistema.

Así mismo, este eje reconoce que la observación permanente que realizan las comunidades sobre el territorio constituye una fuente fundamental de información para la detección temprana de posibles afectaciones al ecosistema. En consecuencia, promueve mecanismos de articulación entre el conocimiento comunitario y la actuación institucional, fortaleciendo la participación ciudadana y el control social ambiental, sin transformar a las comunidades en autoridades de vigilancia ni asignarles funciones administrativas distintas de las previstas en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, los mecanismos operativos desarrollados en el presente eje se orientan a garantizar que las alertas sean oportunamente conocidas por las autoridades competentes, que las actuaciones institucionales puedan ser objeto de seguimiento y trazabilidad, y que las comunidades dispongan de información verificable para ejercer el control social y participar activamente en la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017.

3.1.1 Radicación de alertas

Las alertas relacionadas con actividades prohibidas o con situaciones que puedan afectar el ecosistema de páramo deberán radicarse, como regla general, a través de los canales institucionales dispuestos por la autoridad ambiental o la entidad pública competente, de conformidad con las funciones que el ordenamiento jurídico les atribuye. Dichos canales fueron identificados durante el diagnóstico de capacidades institucionales realizado para la construcción del presente Sistema de Fiscalización y constituyen los mecanismos oficiales para la recepción y trámite de las solicitudes, peticiones, denuncias o demás actuaciones que correspondan.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización no crea canales adicionales de recepción, no establece ventanillas paralelas, no recibe directamente alertas, no clasifica los hechos reportados ni adopta decisiones sobre su procedencia o trámite. Su función consiste en articular los mecanismos institucionales existentes, facilitar la trazabilidad de la información generada por las entidades competentes y fortalecer la coordinación institucional y el control social durante el seguimiento de las actuaciones adelantadas.

Cuando las condiciones geográficas, de conectividad, accesibilidad o disponibilidad institucional dificulten el acceso directo de las comunidades a los canales oficiales de atención, circunstancia identificada durante las jornadas de concertación para diversos sectores del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), la Unidad Local de Asistencia Técnica Agropecuaria (ULATA) para el caso de Bogotá D.C., las inspecciones de policía municipales o las dependencias que hagan sus veces, podrán, en el marco de sus funciones y de manera voluntaria, facilitar el acceso de las comunidades a los canales oficiales, facilitando la radicación de la información ante la autoridad competente.

La actuación de estos puntos de contacto territorial se limita exclusivamente a facilitar el acceso de las comunidades a los canales oficiales de radicación, recibiendo la información que la persona voluntariamente decida presentar y remitiéndola, sin alteraciones, a la autoridad competente por los medios institucionales disponibles, procurando dejar constancia de la radicación o del número de identificación asignado por la entidad receptora cuando ello resulte posible.

Esta actuación no implica el ejercicio de funciones de autoridad ambiental, inspección, vigilancia, control, investigación, valoración técnica, clasificación de los hechos, calificación jurídica, priorización de casos, decisión administrativa o trámite de fondo, competencias que continúan siendo ejercidas exclusivamente por las autoridades legalmente competentes.

Una vez radicada la alerta mediante los canales oficiales, la información generada por la entidad competente constituye el insumo que alimenta el Sistema de Fiscalización para efectos de su registro, seguimiento, trazabilidad y consolidación de reportes. En consecuencia, el Sistema no genera registros paralelos ni información independiente, sino que se soporta en la información oficialmente producida por las entidades públicas y en la información aportada por las comunidades en ejercicio del control social, garantizando la coherencia, integridad y trazabilidad de las actuaciones institucionales.

3.1.2 Mecanismos comunitarios de observación territorial

El Sistema de Fiscalización reconoce que la observación cotidiana que realizan las comunidades sobre el territorio constituye una de las principales fuentes de información para la identificación temprana de situaciones que puedan afectar el ecosistema de páramo. Esta observación permanente refleja el conocimiento acumulado por quienes habitan, usan, protegen y gestionan el territorio y constituye un elemento esencial para fortalecer la participación ciudadana, el control social ambiental y la implementación de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017.

En este contexto, las comunidades campesinas e indígenas, las Juntas de Acción Comunal, los acueductos comunitarios y veredales, las organizaciones sociales y comunitarias y las demás formas organizativas presentes en el territorio podrán desarrollar, fortalecer o adaptar, en ejercicio de su autonomía, de sus formas propias de organización y de su gobernanza territorial, los mecanismos de observación, seguimiento y registro que consideren más adecuados a sus realidades sociales, culturales y ambientales.

El Sistema de Fiscalización reconoce y respeta dichos mecanismos, pero no los crea, reglamenta, estandariza ni impone un modelo único de observación comunitaria, entendiendo que su diversidad constituye una fortaleza para la protección del ecosistema y para el ejercicio del control social ambiental.

A manera ilustrativa y sin carácter taxativo, las comunidades podrán implementar, total o parcialmente, mecanismos como los siguientes:

- Observación y seguimiento comunitario del territorio

Ejercicios voluntarios de observación, documentación y seguimiento de cambios visibles, presiones ambientales o situaciones que puedan afectar el ecosistema

de páramo, integrando los saberes locales, el conocimiento tradicional, la experiencia comunitaria y las referencias territoriales propias de cada comunidad.

Estos ejercicios constituyen expresiones legítimas del control social ambiental y no implican el ejercicio de funciones de inspección oficial, vigilancia administrativa, control ambiental o potestad sancionatoria, ni sustituyen las competencias de las autoridades públicas.

- Recorridos comunitarios de observación territorial

Recorridos voluntarios desarrollados por las comunidades en sectores priorizados del territorio con fines de observación, reconocimiento y seguimiento comunitario del estado del ecosistema.

Cuando las circunstancias lo permitan y exista interés mutuo, estos recorridos podrán realizarse con el acompañamiento de las autoridades ambientales o de otras entidades competentes, como espacios de intercambio de información, fortalecimiento de la confianza institucional y construcción conjunta de conocimiento sobre el territorio.

En todo caso, dichos recorridos no autorizan el ingreso a predios sin el consentimiento de sus titulares, no constituyen actuaciones administrativas, diligencias oficiales de inspección ni generan actas con efectos jurídicos propios de la actuación administrativa.

- Herramientas comunitarias de registro

Las comunidades podrán diseñar y utilizar herramientas propias, físicas, digitales o de cualquier otra naturaleza, para registrar la información que consideren relevante sobre el estado del territorio, incluyendo, entre otros aspectos, el tipo de situación observada, la fecha, la ubicación aproximada, registros fotográficos, audiovisuales o cartográficos y cualquier otra evidencia que facilite la comprensión de los hechos.

Estas herramientas responden a procesos de organización comunitaria y fortalecimiento del control social, por lo que no constituyen registros administrativos oficiales, dictámenes técnicos, pruebas periciales ni documentos públicos, sin perjuicio del valor que puedan tener como información de apoyo para las actuaciones que, conforme a la ley, adelanten las autoridades competentes.

Cualquiera que sea la forma organizativa o el mecanismo de observación que las comunidades decidan implementar, su articulación con el Sistema de Fiscalización se desarrollará mediante los mecanismos de interacción previstos en el presente documento, particularmente aquellos relacionados con la

radicación de alertas, la trazabilidad de la información, el seguimiento institucional y el ejercicio del control social.

La información generada mediante estos mecanismos comunitarios no sustituye la información oficial producida por las entidades públicas, sino que la complementa y fortalece desde la perspectiva territorial y comunitaria. En este sentido, el Sistema de Fiscalización integra ambas fuentes de información dentro de un modelo de coordinación, transparencia y participación, respetando la autonomía de las comunidades, la distribución legal de competencias y la naturaleza propia de cada fuente de información.

3.1.3 Priorización territorial de riesgos y presiones

Con fundamento en la información generada por los actores que integran el Sistema de Fiscalización, este podrá consolidar y analizar patrones territoriales asociados a riesgos, presiones o afectaciones recurrentes sobre el ecosistema de páramo, con el propósito exclusivo de fortalecer la coordinación institucional, orientar el seguimiento de las alertas y facilitar la implementación de medidas preventivas dentro del ámbito de competencia de las autoridades correspondientes.

Dicha priorización se construye a partir de la información oficialmente producida por las autoridades públicas, de la información aportada por las comunidades en ejercicio del control social ambiental y de los demás insumos técnicos, científicos y territoriales disponibles para el Sistema. En consecuencia, el Sistema no genera información nueva ni realiza valoraciones técnicas independientes, sino que integra y hace trazable la información producida por los diferentes actores para facilitar una comprensión territorial de las dinámicas que afectan el páramo.

Los patrones podrán identificarse, entre otros criterios, por tipología de la situación reportada, recurrencia, distribución territorial o concentración espacial de determinadas presiones sobre el ecosistema, tales como la minería, los incendios de cobertura vegetal, los vertimientos, la ampliación de la frontera agropecuaria u otras situaciones que, conforme a la información disponible, requieran una mayor articulación institucional.

La priorización territorial desarrollada por el Sistema constituye únicamente una herramienta de gestión, seguimiento y coordinación institucional, orientada a facilitar la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, la focalización de acciones de articulación entre las entidades competentes y el fortalecimiento del control social por parte de las comunidades.

En ningún caso esta priorización constituye una zonificación oficial, una categorización jurídica del territorio, una valoración técnica con efectos administrativos, una calificación predial, una determinación sobre la propiedad, la tenencia o los derechos sobre la tierra, ni sustituye los instrumentos de

planificación ambiental, ordenamiento territorial, gestión del riesgo, información catastral o administración de tierras establecidos en el ordenamiento jurídico.

Así mismo, la información consolidada por el Sistema no modifica ni reemplaza las competencias atribuidas a las autoridades ambientales, a las entidades territoriales, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o a las demás entidades competentes. Su finalidad consiste exclusivamente en fortalecer la articulación institucional, la transparencia, la trazabilidad de la información y el ejercicio del control social ambiental dentro de la fase de fiscalización prevista por la Sentencia T-361 de 2017.

3.1.4 Traslado entre entidades

Cuando la entidad que reciba una alerta establezca que el conocimiento o la atención de la situación reportada corresponde, total o parcialmente, a la competencia de otra autoridad pública, deberá efectuar el traslado conforme a las reglas generales que regulan la actuación administrativa y el derecho de petición ante autoridades, respetando los procedimientos y términos previstos en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización no realiza traslados, no determina la competencia entre entidades ni establece procedimientos o plazos distintos de los previstos en la ley. Su función consiste exclusivamente en registrar la existencia del traslado, hacer trazable la actuación administrativa y consolidar la información necesaria para el seguimiento institucional y el ejercicio del control social.

La entidad que efectúe el traslado informará de dicha actuación a la persona que presentó la alerta, en los términos previstos por la legislación vigente, indicando, cuando ello resulte procedente, la autoridad a la cual fue remitida la actuación para su conocimiento y trámite.

La información derivada del traslado alimentará el Sistema de Fiscalización únicamente para efectos de seguimiento, trazabilidad y consolidación de reportes, utilizando la información oficialmente producida por las entidades competentes, sin generar registros administrativos paralelos ni modificar los procedimientos propios de cada institución.

Cuando, en desarrollo del trámite de una alerta, se identifiquen situaciones relacionadas con la concurrencia de competencias o con conflictos de jurisdicción entre autoridades ambientales que no puedan resolverse mediante los mecanismos ordinarios de coordinación entre las entidades involucradas, dichas circunstancias podrán ponerse en conocimiento de la **Comisión Conjunta**, en los términos previstos por el marco jurídico aplicable y por los instrumentos que

regulan su funcionamiento, con el fin de facilitar la coordinación institucional entre las autoridades ambientales competentes.

La intervención de la Comisión Conjunta no sustituye las competencias individuales de las autoridades ambientales ni modifica los procedimientos administrativos correspondientes. Su participación se orienta a fortalecer la coordinación interinstitucional y a facilitar la gestión de asuntos que, por su naturaleza, requieren actuaciones concertadas entre varias autoridades con jurisdicción sobre el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz.

3.1.5 Atención de la alerta y transparencia sobre la inactividad

Una vez la alerta sea recibida por la autoridad competente, su atención se desarrollará conforme a los procedimientos, competencias y términos previstos en el ordenamiento jurídico aplicable. Cuando la comunicación corresponda al ejercicio del derecho de petición, se tramitará conforme a las reglas generales que lo regulan; cuando los hechos reportados puedan dar lugar al ejercicio de potestades administrativas especiales, a la iniciación de un procedimiento sancionatorio ambiental o a la puesta en conocimiento de autoridades judiciales o administrativas competentes, la actuación se sujetará al régimen jurídico correspondiente.

El Sistema de Fiscalización no interviene en la evaluación de los hechos, no adopta decisiones sobre el trámite que deba adelantarse ni verifica el contenido material de las actuaciones administrativas. Su función consiste en registrar y hacer trazable la información oficialmente generada por las entidades competentes respecto del estado de atención de las alertas, con el propósito de fortalecer la transparencia institucional y el ejercicio del control social.

Cuando, con base en la información oficialmente disponible para el Sistema, no se registre actuación o respuesta dentro del término legal aplicable, dicha situación podrá reflejarse en los reportes periódicos del Sistema como un caso respecto del cual no se evidencia información sobre actuaciones registradas dentro del término correspondiente, con el único propósito de facilitar el seguimiento institucional, la rendición de cuentas y el control social.

La incorporación de esta información en los reportes del Sistema no constituye un pronunciamiento sobre la legalidad de la actuación administrativa, no implica la declaratoria de incumplimiento de obligaciones legales, no genera consecuencias disciplinarias ni sustituye las competencias de las autoridades encargadas del control administrativo o disciplinario. Corresponderá a cada entidad competente establecer, conforme a los procedimientos previstos en la ley, las razones que expliquen la situación registrada y las actuaciones que resulten procedentes.

En desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales y los demás organismos de control podrán acceder a la información consolidada por el Sistema de Fiscalización para el ejercicio de las competencias que les son propias, particularmente en materia de vigilancia preventiva, control disciplinario, seguimiento institucional y protección del orden jurídico.

El Sistema de Fiscalización no genera reportes disciplinarios automáticos, no remite de oficio cada caso individual a los órganos de control ni inicia actuaciones administrativas o disciplinarias. Su aporte consiste en consolidar información verificable, hacerla trazable y ponerla a disposición de las entidades competentes y de la ciudadanía, fortaleciendo la transparencia de la gestión pública y el ejercicio del control social previsto en la Sentencia T-361 de 2017.

3.1.6 Protección de quien reporta

El Sistema de Fiscalización reconoce la importancia de garantizar un entorno seguro para las personas que, en ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, reportan situaciones que puedan afectar el ecosistema de páramo o desarrollan actividades de seguimiento, observación comunitaria y control social ambiental, de conformidad con los principios previstos en el Acuerdo de Escazú, aprobado mediante la Ley 2273 de 2022.

Cuando la entidad competente que reciba la alerta o el punto de contacto territorial que haya facilitado su radicación tenga conocimiento de hechos que puedan evidenciar amenazas, intimidaciones, hostigamientos o situaciones de riesgo contra la persona reportante o contra quienes participen en actividades de control social, observación territorial o veeduría ambiental relacionadas con la alerta, dejará constancia de dicha información dentro del registro administrativo correspondiente, en la medida en que ello resulte pertinente para la actuación, y la pondrá en conocimiento de las autoridades competentes para su valoración y atención, respetando en todo momento el principio de confidencialidad y la protección de los datos personales.

Según la naturaleza de la situación reportada, la información podrá ser puesta en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, de la Personería Municipal o de la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuando, conforme al marco jurídico vigente y a sus competencias, resulte procedente la activación de los mecanismos institucionales de prevención, evaluación o protección.

Cuando las circunstancias del caso lo aconsejen, la remisión de la información deberá realizarse adoptando las medidas necesarias para proteger la identidad de la persona reportante, de conformidad con la normativa sobre protección de datos personales, el principio de confidencialidad y las garantías previstas para las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.

La actuación prevista en este numeral no implica que la entidad receptora de la alerta, el punto de contacto territorial o el Sistema de Fiscalización asuman funciones de valoración del nivel de riesgo, adopción de medidas de protección o implementación de esquemas de seguridad, competencias que corresponden exclusivamente a las autoridades legalmente facultadas para ello. Su obligación se limita a facilitar la activación de los mecanismos institucionales existentes, promover la coordinación entre las entidades competentes y garantizar la adecuada trazabilidad de la información relacionada con la situación de riesgo.

El Sistema de Fiscalización no crea mecanismos propios de protección, sino que fortalece la articulación con las rutas institucionales existentes para la protección de las personas defensoras del ambiente y de quienes participan en los procesos de implementación de la resolución de delimitación, contribuyendo a la aplicación de los principios de prevención, participación, acceso a la información y protección consagrados en el Acuerdo de Escazú y en el ordenamiento jurídico colombiano

3.2 Eje 2. Participación deliberativa y seguimiento corresponsable

Este eje desarrolla los mecanismos mediante los cuales el Sistema de Fiscalización fortalece la participación permanente de las comunidades y de los demás actores involucrados en la implementación de la resolución de delimitación, consolidando la fiscalización como un proceso continuo de deliberación, seguimiento, transparencia y control social, en armonía con la Sentencia T-361 de 2017.

Su propósito es promover escenarios de diálogo, intercambio de información, construcción conjunta y seguimiento corresponsable que permitan verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas, facilitar la identificación temprana de dificultades en la implementación de la resolución de delimitación y fortalecer la articulación entre las comunidades, las autoridades públicas y las demás instituciones que integran el Sistema de Fiscalización.

En desarrollo de este eje, la participación ciudadana se entiende como un proceso permanente que trasciende la etapa de concertación de la delimitación, permitiendo que las comunidades continúen acompañando la implementación de la resolución, formulando observaciones, realizando seguimiento a los compromisos asumidos por las instituciones, ejerciendo control social y participando en los espacios de deliberación previstos dentro del modelo de gobernanza construido para el páramo Cruz Verde Sumapaz.

La información que soporta este proceso proviene de los actores que integran el Sistema de Fiscalización, quienes, en ejercicio de sus competencias, funciones o formas propias de organización, generan los insumos necesarios para el seguimiento de la implementación de la resolución. En consecuencia, el Sistema no produce información nueva ni realiza evaluaciones independientes, sino que

consolida, organiza, articula y hace trazable la información disponible, facilitando que los diferentes actores puedan ejercer un seguimiento informado y corresponsable.

Los mecanismos previstos en este eje no crean nuevas instancias de participación, no modifican los espacios institucionales existentes, no imponen obligaciones a terceros ni sustituyen las competencias constitucionales o legales de las autoridades públicas. Su finalidad consiste en fortalecer la articulación entre los espacios de participación ya existentes, facilitar el acceso a información verificable y promover una gobernanza ambiental basada en la coordinación institucional, la corresponsabilidad y el ejercicio permanente del control social.

Así mismo, este eje materializa el mandato de la Sentencia T-361 de 2017 según el cual la participación debe mantenerse durante la implementación de la resolución de delimitación, garantizando que las comunidades puedan conocer, hacer seguimiento y verificar la manera en que los compromisos y decisiones derivados del proceso participativo se desarrollan en el territorio, fortaleciendo la confianza entre las instituciones y la ciudadanía mediante procesos permanentes de diálogo, transparencia y rendición de cuentas.

3.2.1 Espacios de diálogo y seguimiento territorial

El Sistema de Fiscalización reconoce los espacios de diálogo y seguimiento territorial como escenarios fundamentales para el desarrollo de la participación permanente, la deliberación pública, la incidencia real de las comunidades en los procesos de gestión pública y el ejercicio del control social ambiental, conforme a los principios desarrollados por la Sentencia T-361 de 2017.

Estos espacios facilitan el intercambio de información entre las comunidades, las autoridades públicas y los demás actores del Sistema, permiten realizar seguimiento a la implementación de la resolución de delimitación, identificar oportunamente dificultades o conflictos socioambientales y fortalecer la construcción conjunta de soluciones dentro del ámbito de las competencias de cada institución.

Su desarrollo podrá realizarse a escala veredal, de corregimiento o en sectores urbanoparamunos cuando las dinámicas territoriales así lo requieran, con la participación de comunidades campesinas e indígenas, Juntas de Acción Comunal y sus asociaciones, acueductos comunitarios y veredales, organizaciones sociales, organizaciones ambientales y demás expresiones organizativas presentes en el territorio, así como de las autoridades públicas y entidades competentes de acuerdo con sus funciones, competencias y capacidades institucionales.

En aplicación de los principios de coordinación, eficiencia y fortalecimiento de las capacidades territoriales, el Sistema de Fiscalización priorizará la articulación

con los espacios de participación, coordinación y diálogo ya existentes en el territorio, identificados durante el diagnóstico de capacidades institucionales, entre ellos la Comisión Ambiental Local de la localidad de Sumapaz, las mesas promovidas por las Juntas Administradoras Locales y los demás escenarios institucionales o comunitarios que desarrollen funciones compatibles con los objetivos del Sistema.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización no crea obligatoriamente nuevas instancias de participación cuando existan escenarios funcionales que permitan desarrollar adecuadamente los objetivos de seguimiento, deliberación y control social, sino que promueve su articulación, fortalecimiento y aprovechamiento, respetando la autonomía de las comunidades, la organización propia de cada territorio y las competencias de las entidades públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Sistema reconoce que los procesos organizativos comunitarios son dinámicos y evolucionan de acuerdo con las necesidades del territorio. En este sentido, las comunidades podrán generar autónomamente nuevos espacios de diálogo, seguimiento y deliberación, en ejercicio de su derecho a la participación y de sus formas propias de gobernanza territorial. Cuando ello ocurra, el Sistema de Fiscalización propiciará su articulación con las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los demás actores institucionales, promoviendo el acompañamiento técnico e institucional que resulte procedente dentro del ámbito de las competencias de cada entidad, sin intervenir en su organización interna ni condicionar su funcionamiento.

Estos espacios constituyen escenarios para el intercambio de información, la deliberación pública, la construcción de confianza entre comunidades e instituciones y el fortalecimiento del seguimiento corresponsable a la implementación de la resolución de delimitación. No sustituyen la Instancia de Coordinación ni ejercen funciones administrativas o decisorias, sino que fortalecen la gobernanza territorial mediante una participación informada, permanente y con incidencia real, permitiendo que las comunidades conozcan, comprendan y hagan seguimiento a la forma en que sus aportes son considerados durante la implementación de las decisiones adoptadas.

3.2.2 Registro de acuerdos

Los compromisos, acuerdos, recomendaciones y demás resultados derivados de las mesas de trabajo, talleres, espacios de diálogo, reuniones territoriales y demás escenarios de participación que hagan parte del Sistema de Fiscalización se documentarán mediante las actas, matrices de seguimiento o los instrumentos de registro que utilicen las autoridades competentes para el desarrollo de dichos espacios.

Como mínimo, estos instrumentos deberán permitir identificar el compromiso o acuerdo alcanzado, la entidad o actor llamado a actuar conforme a sus

competencias o responsabilidades, los plazos o hitos de seguimiento cuando resulten procedentes, los medios de verificación previstos y el estado de avance de su implementación, de conformidad con la naturaleza de cada compromiso.

El registro de acuerdos no constituye un nuevo procedimiento administrativo ni un sistema independiente de administración documental. El Sistema de Fiscalización se alimenta de la información contenida en las actas, matrices y demás instrumentos oficialmente elaborados por las autoridades competentes y por los actores que participan en los respectivos espacios, consolidando dicha información para efectos de seguimiento, trazabilidad, transparencia y control social.

La administración, conservación y actualización de los registros corresponderá a las autoridades ambientales competentes que lideren o participen en los respectivos espacios de diálogo, de conformidad con sus competencias, las reglas de gestión documental aplicables y las responsabilidades que se definan en el marco de la Instancia de Coordinación, sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a las demás entidades respecto de la información que produzcan en ejercicio de sus funciones.

El Sistema de Fiscalización consolidará la información derivada de estos registros con el propósito de facilitar el seguimiento a la implementación de los compromisos, fortalecer la rendición de cuentas, apoyar las labores de la Instancia de Coordinación y poner a disposición de las comunidades información verificable sobre el avance de las decisiones adoptadas durante el proceso participativo.

Así mismo, el registro permitirá evidenciar la trazabilidad de los compromisos asumidos y la forma en que los aportes, observaciones y propuestas formuladas por las comunidades son considerados durante la implementación de la resolución de delimitación, fortaleciendo la incidencia real de la participación, la transparencia de la gestión pública y el ejercicio del control social previsto por la Sentencia T-361 de 2017.

En todo caso, el registro de acuerdos no modifica el alcance jurídico de las decisiones adoptadas, no sustituye los actos administrativos que deban expedirse conforme al ordenamiento jurídico ni crea obligaciones adicionales distintas de aquellas que se deriven de las competencias legales de cada entidad. Su finalidad es proporcionar un mecanismo de seguimiento verificable que permita conocer el estado de cumplimiento de los compromisos, fortalecer la coordinación institucional y facilitar el ejercicio de la fiscalización entendida como la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

3.2.3 Articulación con mecanismos comunitarios de seguimiento

El Sistema de Fiscalización reconoce que las comunidades del páramo, en ejercicio de su autonomía, de sus formas propias de organización y de su gobernanza territorial, pueden desarrollar mecanismos comunitarios de seguimiento a las alertas, a los compromisos derivados de los espacios de participación y a la implementación de la resolución de delimitación.

Estos mecanismos constituyen expresiones legítimas del ejercicio del control social ambiental y de la participación permanente prevista en la Sentencia T-361 de 2017. En consecuencia, su diseño, organización, funcionamiento, metodología, soporte tecnológico o no tecnológico y demás características corresponden exclusivamente a las comunidades, sin que el Sistema de Fiscalización los cree, reglamente, estandarice o imponga modelos uniformes de funcionamiento.

La finalidad de estos mecanismos es fortalecer la capacidad de las comunidades para realizar un seguimiento informado a las actuaciones institucionales, verificar el estado de avance de los compromisos derivados del proceso participativo y ejercer una participación con incidencia real en los procesos de gestión pública relacionados con la implementación de la resolución de delimitación.

Cuando estos mecanismos existan, el Sistema de Fiscalización promoverá su articulación con la información institucional disponible, respetando la autonomía comunitaria, la distribución de competencias y el régimen jurídico aplicable al acceso a la información pública. Como mínimo, dicha articulación podrá desarrollarse a partir de los siguientes elementos:

- Código o número de radicación

El código o número de radicación asignado por la autoridad competente al momento de recibir la alerta constituye el principal elemento de articulación entre el seguimiento institucional y el seguimiento comunitario.

La entidad competente comunicará dicho número a la persona que presentó la alerta, de conformidad con los procedimientos administrativos aplicables, permitiendo que las comunidades, si así lo deciden, lo incorporen dentro de sus propios mecanismos de seguimiento, incluyendo los códigos, nomenclaturas o sistemas de identificación que autónomamente definan para sus procesos organizativos.

- Estado general de la actuación

El mecanismo comunitario podrá articularse con la información pública disponible sobre el estado general de la actuación administrativa, conforme a la información oficialmente producida por la entidad competente y susceptible de divulgación de acuerdo con el régimen de acceso a la información pública.

Para estos efectos, el Sistema de Fiscalización consolidará la información relacionada con estados generales de seguimiento, tales como la recepción de la alerta, su traslado cuando resulte procedente, la existencia de actuaciones registradas, la culminación del trámite o cualquier otra información pública que permita fortalecer la trazabilidad institucional y el control social, sin sustituir los sistemas de información propios de las entidades ni divulgar información sometida a reserva legal o confidencialidad.

- Punto de contacto territorial

Cuando la alerta haya sido radicada mediante alguno de los puntos de contacto territorial previstos en el presente documento, estos podrán facilitar la comunicación entre la comunidad y la entidad competente respecto del estado general del trámite, dentro del ámbito de sus funciones y respetando las competencias de la autoridad responsable de la actuación administrativa.

Su participación se limita a facilitar la articulación institucional y el acceso a la información disponible, sin intervenir en la decisión administrativa, en la evaluación técnica de los hechos o en el desarrollo del procedimiento correspondiente.

La articulación prevista en este numeral tiene como finalidad fortalecer la transparencia, la trazabilidad y la confianza entre las comunidades y las instituciones, permitiendo que los mecanismos comunitarios de seguimiento se nutran de la información oficialmente generada por las entidades públicas, mientras que el Sistema de Fiscalización incorpora la información producida por las comunidades para fortalecer el seguimiento corresponsable, el control social y la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

En ningún caso esta articulación implica la creación de un sistema único de seguimiento, la integración obligatoria de las herramientas comunitarias a plataformas institucionales o la pérdida de autonomía de las organizaciones sociales. Por el contrario, el Sistema reconoce que la diversidad de mecanismos comunitarios constituye una expresión de la gobernanza territorial y un elemento esencial para garantizar una participación efectiva con incidencia real, conforme a los estándares establecidos por la Sentencia T-361 de 2017.

3.2.4 Control social comunitario

El Sistema de Fiscalización reconoce el control social comunitario como uno de los principales mecanismos para materializar la participación permanente, la incidencia real de las comunidades en los procesos de gestión pública y la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, conforme a la Sentencia T-361 de 2017, a los derechos de participación reconocidos en la Constitución Política, a la Ley 850 de 2003, a la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y a los principios del Acuerdo de Escazú, aprobado mediante la Ley 2273 de 2022.

En desarrollo de estos principios, las comunidades campesinas e indígenas, las veedurías ciudadanas, las Juntas de Acción Comunal y sus asociaciones, los acueductos comunitarios y veredales, las organizaciones sociales, ambientales y comunitarias, así como las demás formas de organización presentes en el territorio, podrán ejercer autónomamente actividades de observación, seguimiento, evaluación y control social sobre la implementación de la resolución de delimitación, el cumplimiento de los compromisos derivados del proceso participativo, la atención institucional de las alertas y las demás actuaciones relacionadas con la gestión integral del páramo.

Este ejercicio podrá comprender, entre otras actuaciones, la observación territorial, el seguimiento a los compromisos institucionales, la elaboración de registros comunitarios, la formulación de observaciones, la presentación de alertas, la participación en los espacios de diálogo y seguimiento territorial, la solicitud de información pública, la formulación de recomendaciones y la utilización de los mecanismos constitucionales y legales de participación y control social que resulten procedentes.

La información obtenida mediante estos ejercicios podrá ser puesta en conocimiento de las autoridades competentes a través de los canales institucionales previstos en el presente Sistema o mediante los demás mecanismos de participación establecidos en el ordenamiento jurídico, contribuyendo al fortalecimiento de la coordinación institucional, la transparencia, la rendición de cuentas y el seguimiento corresponsable a la implementación de la resolución de delimitación.

El ejercicio del control social comunitario no implica el desarrollo de funciones de autoridad administrativa, inspección, vigilancia, control ambiental, investigación o potestad sancionatoria, competencias que continúan correspondiendo exclusivamente a las autoridades públicas en los términos previstos por la Constitución y la ley. Su finalidad consiste en fortalecer la participación informada, la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública y la construcción de relaciones de confianza entre las comunidades y las instituciones.

En armonía con el Acuerdo de Escazú, el Sistema de Fiscalización promoverá condiciones que favorezcan el ejercicio libre, informado y seguro del control social ambiental, fortaleciendo el acceso a la información pública ambiental, la participación efectiva de las comunidades y la articulación con las rutas institucionales de protección cuando quienes ejerzan actividades de seguimiento o defensa ambiental enfrenten situaciones de riesgo, sin sustituir las competencias de las autoridades encargadas de la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

El Sistema de Fiscalización no dirige ni coordina el ejercicio del control social, sino que reconoce, respeta y fortalece las iniciativas comunitarias existentes, promoviendo su articulación con la información institucional disponible y

consolidando la trazabilidad necesaria para que las comunidades puedan verificar, de manera objetiva y permanente, el avance de los compromisos, la respuesta de las entidades competentes y la forma en que sus aportes inciden en la implementación de la resolución de delimitación.

3.3 Eje 3. Transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas

Este eje desarrolla los mecanismos mediante los cuales el Sistema de Fiscalización fortalece la transparencia, el acceso a la información pública ambiental, la trazabilidad de las actuaciones institucionales y la rendición de cuentas asociadas a la implementación de la resolución de delimitación, facilitando el ejercicio de un control social informado y la verificación permanente del cumplimiento de las decisiones adoptadas, en armonía con la Sentencia T-361 de 2017 y con los principios de acceso a la información previstos en el Acuerdo de Escazú.

La transparencia constituye un elemento estructural del Sistema de Fiscalización, en la medida en que permite que las comunidades, las autoridades públicas y los demás actores conozcan de manera clara, comprensible y verificable el estado general de las alertas, los compromisos derivados del proceso participativo, las actuaciones institucionales y los avances en la implementación de la resolución de delimitación.

Para el cumplimiento de este propósito, el Sistema de Fiscalización no produce información primaria ni crea sistemas paralelos de información, sino que consolida, organiza, articula, sistematiza y hace trazable la información oficialmente producida por las autoridades públicas, las entidades territoriales, las comunidades, las organizaciones sociales y los demás actores que integran el Sistema, respetando las competencias de cada entidad y el régimen jurídico aplicable en materia de acceso a la información pública, protección de datos personales y reserva legal.

En desarrollo de este eje, el Sistema promoverá que la información relevante para la implementación de la resolución de delimitación sea presentada de manera comprensible, accesible y verificable, facilitando que las comunidades puedan conocer el estado de avance de los compromisos, realizar seguimiento a las actuaciones institucionales y ejercer un control social informado sobre la gestión pública relacionada con el páramo.

Los mecanismos previstos en este eje no crean nuevas instancias de control, no sustituyen los sistemas institucionales de información, no modifican las obligaciones de publicidad establecidas en la legislación vigente ni alteran las competencias de las entidades públicas responsables de producir, custodiar y divulgar la información. Su finalidad consiste en fortalecer la coordinación institucional, la circulación de la información, la rendición de cuentas y la confianza entre las instituciones y las comunidades, mediante herramientas que

permitan verificar de manera objetiva el cumplimiento de las decisiones adoptadas durante el proceso participativo.

La implementación de este eje se desarrollará con observancia de los principios de transparencia, publicidad, máxima divulgación, acceso a la información pública ambiental, participación ciudadana, buena fe, colaboración armónica, protección de datos personales y mejora continua, garantizando un equilibrio entre el derecho de acceso a la información y las reservas expresamente previstas en la Constitución y la ley.

3.3.1 Muro de Cristal

El Muro de Cristal constituye el principal mecanismo de transparencia y acceso a la información pública ambiental del Sistema de Fiscalización. Su propósito es facilitar que las comunidades del páramo, las autoridades públicas y los demás actores del Sistema conozcan, de manera clara, comprensible, verificable y territorialmente accesible, el estado general de la implementación de la resolución de delimitación y de las actuaciones institucionales relacionadas con la gestión integral del ecosistema.

En desarrollo de los principios de publicidad, transparencia, acceso a la información pública, participación ciudadana y rendición de cuentas previstos en la Constitución Política, la Ley 1712 de 2014, la Ley 99 de 1993 y el Acuerdo de Escazú, aprobado mediante la Ley 2273 de 2022, el Muro de Cristal constituye un mecanismo de divulgación y apropiación territorial de la información pública ambiental, orientado a fortalecer el ejercicio del control social y la incidencia real de las comunidades en los procesos de gestión pública asociados a la implementación de la resolución de delimitación.

El Muro de Cristal no constituye un nuevo sistema de información, una plataforma tecnológica independiente ni un repositorio paralelo de datos. Su funcionamiento se fundamenta en la consolidación, organización, sistematización y presentación territorial de la información que las autoridades públicas, las entidades territoriales y los demás actores producen en ejercicio de sus competencias o funciones propias.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización no genera información nueva, sino que integra y hace visible la información pública ya existente, presentándola de manera articulada, accesible y comprensible para las comunidades, respetando en todo momento el régimen jurídico aplicable en materia de acceso a la información pública, protección de datos personales y reserva legal.

Con el fin de facilitar su consulta y comprensión, el Muro de Cristal se organiza en dos capas complementarias de **información**, que responden a la naturaleza de las competencias de los actores permanentes que la producen.

Capa 1. Autoridades ambientales

Esta capa consolida la información pública relacionada con la gestión ambiental adelantada por las autoridades ambientales competentes, incluyendo, entre otros aspectos, el estado general de las alertas relacionadas con actividades prohibidas o afectaciones al ecosistema, las remisiones institucionales efectuadas, el seguimiento a las actuaciones adelantadas y la información pública disponible sobre la atención de dichas situaciones.

La información incorporada en esta capa proviene exclusivamente de los registros, actuaciones y sistemas de información administrados por las respectivas autoridades ambientales en ejercicio de sus competencias legales.

Capa 2. Entidades territoriales

Esta capa consolida la información pública relacionada con la implementación territorial de la resolución de delimitación, incluyendo el avance de los compromisos asumidos por las entidades territoriales, las actuaciones relacionadas con el ordenamiento territorial, la gestión administrativa asociada al uso del suelo, las acciones de articulación institucional y los demás aspectos que cada entidad produzca en ejercicio de sus competencias.

La información contenida en esta capa corresponde exclusivamente a aquella generada y administrada por las respectivas entidades territoriales dentro del ámbito de sus funciones constitucionales y legales.

Estas dos capas mantienen su autonomía conceptual y funcional por corresponder a ámbitos competenciales distintos; sin embargo, el Sistema de Fiscalización las presenta de manera articulada para ofrecer a las comunidades una visión integral del estado de implementación de la resolución de delimitación y de la gestión institucional en el territorio del páramo.

Cada autoridad ambiental y entidad territorial definirá, de conformidad con sus competencias, capacidades institucionales y disponibilidad de información, los contenidos que incorporará al Muro de Cristal, procurando que la información suministrada sea suficiente, comprensible, verificable, actualizada y útil para el ejercicio del control social. El Sistema de Fiscalización no establece formatos rígidos ni contenidos uniformes, sino criterios generales de transparencia y accesibilidad que permitan una implementación progresiva y sostenible.

Con el propósito de fortalecer la apropiación territorial de la información y facilitar su consulta por parte de las comunidades, las autoridades ambientales y las entidades territoriales, en articulación con las comunidades y con la Instancia de Coordinación, definirán los lugares, medios o mecanismos más adecuados para la divulgación periódica de la información que integra el Muro de Cristal, atendiendo las condiciones geográficas, sociales, culturales,

tecnológicas y de conectividad propias de cada sector del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz.

La implementación del Muro de Cristal podrá combinar mecanismos físicos, comunitarios y digitales, privilegiando aquellos que garanticen un acceso efectivo a la información por parte de las comunidades, particularmente en los territorios donde las limitaciones de conectividad hagan necesario utilizar medios presenciales o comunitarios de divulgación.

3.3.2 Registro de trazabilidad de casos

El Sistema de Fiscalización contará con un registro de trazabilidad de casos, concebido como un instrumento de articulación, seguimiento y consolidación de la información pública generada por las entidades competentes durante la atención de las alertas y el desarrollo de las actuaciones relacionadas con la implementación de la resolución de delimitación.

Este registro no constituye un nuevo sistema de información ni una base de datos independiente, sino un mecanismo que integra y organiza la información oficialmente producida por las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los demás actores que intervienen en el Sistema, con el propósito de facilitar el seguimiento institucional, la transparencia y el ejercicio del control social.

Para cada caso, el Sistema consolidará la información necesaria para garantizar su trazabilidad, incorporando, entre otros aspectos:

- Código o número de identificación del caso, correspondiente al radicado o identificador asignado por la autoridad competente, o al código de seguimiento generado para efectos de articulación del Sistema cuando resulte necesario integrar actuaciones provenientes de diferentes entidades.
- Tipo general de la situación reportada, conforme a categorías que faciliten el análisis territorial y la coordinación institucional, sin sustituir las valoraciones técnicas o jurídicas propias de las autoridades competentes.
- Autoridad o autoridades competentes que conocen de la actuación, incluyendo las remisiones efectuadas cuando estas correspondan al desarrollo normal del procedimiento administrativo.
- Estado general de la actuación, con base en la información oficialmente reportada por las entidades responsables, permitiendo conocer el avance del trámite y su evolución durante el proceso de seguimiento.
- Actuaciones relevantes para la trazabilidad, cuando la naturaleza del caso y la información disponible permitan registrar hitos generales del trámite que resulten útiles para el seguimiento institucional y el control social.

La información incorporada al registro de trazabilidad proviene exclusivamente de los registros, sistemas de información y actuaciones oficialmente producidos por las entidades competentes, así como de la información que las comunidades suministran en ejercicio del control social cuando resulte pertinente para el seguimiento del caso. En consecuencia, el Sistema de Fiscalización no genera registros paralelos, no modifica la información oficial ni produce información administrativa independiente, limitándose a consolidar y hacer trazable la información disponible.

La información divulgada mediante este registro tendrá un carácter agregado, anonimizado y territorial, de manera que permita a las comunidades conocer el comportamiento general del Sistema y ejercer un control social informado, garantizando simultáneamente la protección de los datos personales, la reserva legal, la confidencialidad de la información sensible y la seguridad de las personas reportantes, de quienes ejerzan actividades de observación comunitaria, control social o defensa del ambiente.

La administración y actualización del registro de trazabilidad se realizará con observancia de los principios de legalidad, finalidad, necesidad, calidad de la información, transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y seguridad de la información, procurando que los datos divulgados sean suficientes para garantizar la rendición de cuentas, sin comprometer derechos fundamentales ni afectar el adecuado desarrollo de las actuaciones administrativas.

El registro de trazabilidad constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Sistema de Fiscalización materializa la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, permitiendo a las comunidades, a la Instancia de Coordinación y a las entidades participantes realizar seguimiento a la evolución de las actuaciones institucionales, identificar patrones territoriales, fortalecer la coordinación interinstitucional y consolidar procesos de mejora continua en la gestión integral del páramo.

3.3.3 Reporte periódico

El Sistema de Fiscalización consolidará y divulgará periódicamente la información pública generada por los actores que lo integran, mediante reportes dirigidos a la Instancia de Coordinación y puestos a disposición de las comunidades, con el propósito de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, el control social y la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, conforme a la Sentencia T-361 de 2017.

Estos reportes constituyen un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas que permite presentar, de manera organizada, comprensible y verificable, el estado general de implementación del Sistema de Fiscalización, sin sustituir los

informes institucionales propios de cada entidad ni crear obligaciones adicionales de reporte distintas de las derivadas de sus competencias.

La información consolidada podrá comprender, entre otros aspectos:

- El estado general de las alertas radicadas y de las actuaciones adelantadas por las entidades competentes.
- Las remisiones o traslados efectuados entre entidades cuando resulten procedentes.
- La información disponible sobre el estado de atención de las actuaciones, incluyendo aquellos casos respecto de los cuales, conforme a la información oficialmente reportada, no se evidencien actuaciones registradas dentro de los términos legalmente aplicables.
- El avance en la implementación de los compromisos derivados de la resolución de delimitación y del proceso participativo.
- El estado de gestión de las fuentes del modelo de financiación y, cuando exista información disponible, el avance en la ejecución de los recursos asociados a la gestión integral del páramo.
- Los demás aspectos que la Instancia de Coordinación o las entidades participantes consideren relevantes para fortalecer la transparencia y el seguimiento corresponsable.

El Sistema de Fiscalización no produce esta información, sino que consolida, organiza y presenta la información oficialmente generada por las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los demás actores que integran el Sistema, respetando las competencias de cada entidad y el régimen jurídico aplicable en materia de acceso a la información pública, protección de datos personales y reserva legal.

Con el fin de garantizar la transparencia, el acceso a la información y la trazabilidad del Sistema, los reportes se estructurarán conforme al Protocolo Operativo adoptado por la Instancia de Coordinación y servirán de insumo para la actualización del Muro de Cristal, la rendición de cuentas y el seguimiento a la implementación de la presente resolución. Como referencia operativa, el Sistema contará con tres niveles complementarios de reporte:

- Reporte periódico de gestión, elaborado por los integrantes del Sistema conforme a la estructura, contenido y periodicidad definidos en el Protocolo Operativo, el cual servirá de base para la consolidación de la información por parte de la Presidencia de la Instancia de Coordinación.
- Informe de socialización territorial, elaborado en lenguaje claro, accesible y comprensible para las comunidades, con el propósito de facilitar el acceso a la información, fortalecer la participación efectiva y promover el ejercicio del control social.

- Balance anual del Sistema de Fiscalización, mediante el cual se presenta una evaluación integral del funcionamiento del Sistema y de los principales resultados de su implementación, conforme a lo previsto en el numeral siguiente.

La consolidación de la información corresponderá a cada autoridad ambiental y a las entidades participantes, respecto de la información que produzcan en ejercicio de sus competencias. En consecuencia, el presente Sistema no establece un modelo de centralización de la información en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo papel continuará siendo el de articulación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), sin sustituir las responsabilidades propias de las entidades generadoras de la información.

La divulgación de estos reportes se realizará de manera progresiva, utilizando los mecanismos de comunicación más adecuados para las condiciones del territorio, incluyendo el Muro de Cristal, espacios comunitarios, medios físicos, herramientas pedagógicas, medios digitales y demás estrategias de socialización que faciliten el acceso efectivo a la información por parte de las comunidades, de acuerdo con las capacidades institucionales disponibles y sin generar obligaciones presupuestales adicionales a las previstas en el marco de las competencias de cada entidad.

Los reportes periódicos constituyen, además, un instrumento para la mejora continua del Sistema de Fiscalización, en la medida en que permiten identificar tendencias, dificultades, oportunidades de articulación institucional y necesidades de fortalecimiento de la gestión pública, suministrando insumos objetivos para la labor de seguimiento de la Instancia de Coordinación y para el ejercicio permanente del control social por parte de las comunidades.

3.3.4 Informe Anual de Gestión del Sistema de Fiscalización.

El Balance Anual constituye el principal instrumento de evaluación integral y mejora continua del Sistema de Fiscalización. Su finalidad es consolidar y analizar la información reportada por los integrantes del Sistema durante el período evaluado, con el propósito de identificar avances, fortalezas, dificultades, tendencias y oportunidades de mejora para su funcionamiento.

El Balance Anual se construye a partir de la información oficialmente reportada por las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las comunidades y los demás actores que integran el Sistema, sin generar información nueva ni sustituir los sistemas de información, los instrumentos de seguimiento o los mecanismos de evaluación propios de las entidades competentes.

La consolidación del Balance Anual estará a cargo de la Presidencia de la Instancia de Coordinación, conforme a la información suministrada por los integrantes del Sistema y a los lineamientos definidos en el Protocolo Operativo. El Balance será presentado para conocimiento y verificación de la Instancia de

Coordinación, la cual podrá formular observaciones, solicitar aclaraciones y recomendar acciones de fortalecimiento para la operación del Sistema, respetando en todo caso las competencias propias de las entidades responsables de la información reportada.

Como parte de este ejercicio podrán analizarse, entre otros aspectos:

- El funcionamiento general del Sistema de Fiscalización y de sus mecanismos operativos.
- La gestión de las alertas, su trazabilidad y el estado general de las actuaciones institucionales reportadas.
- La articulación entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales, las comunidades y los demás actores del Sistema.
- El funcionamiento de los mecanismos de participación, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social.
- La operación del Muro de Cristal y de los instrumentos de trazabilidad e información pública.
- Las recomendaciones formuladas por las comunidades, las entidades participantes y la Instancia de Coordinación.
- Las oportunidades de mejora para el fortalecimiento progresivo del Sistema.

El Balance Anual no constituye una auditoría, una evaluación de desempeño institucional, un mecanismo de inspección, vigilancia o control, ni sustituye los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación propios de las entidades competentes. Su finalidad es fortalecer la gobernanza, la coordinación institucional, la transparencia y la mejora continua del Sistema de Fiscalización.

El Balance Anual será divulgado mediante el Muro de Cristal y los demás mecanismos de socialización definidos por la Instancia de Coordinación, con el propósito de fortalecer el acceso a la información, la participación efectiva y el ejercicio del control social.

3.4 Ciclo de evaluación del sistema

En desarrollo de lo previsto en el **Ineludible 6** y de los principios de mejora continua que orientan el presente Sistema de Fiscalización, su funcionamiento será objeto de un ciclo permanente de evaluación, concebido como un mecanismo participativo de aprendizaje institucional, fortalecimiento de la gobernanza y verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas, conforme a la Sentencia T-361 de 2017.

Este ciclo permite valorar de manera periódica el funcionamiento de los mecanismos operativos del Sistema, identificar fortalezas, dificultades y oportunidades de mejora, así como incorporar progresivamente ajustes derivados de la experiencia acumulada durante su implementación, respetando las competencias de las entidades participantes y la autonomía de las comunidades.

La evaluación del Sistema se desarrolla a través de **tres momentos complementarios**, que responden a los diferentes actores que intervienen en su funcionamiento:

- Evaluación comunitaria

Las comunidades campesinas e indígenas, las organizaciones sociales, las Juntas de Acción Comunal, los acueductos comunitarios y veredales y las demás formas de organización presentes en el territorio valorarán, desde su experiencia, el funcionamiento del Sistema de Fiscalización, particularmente en aspectos relacionados con la accesibilidad de los mecanismos de participación, la utilidad de la información disponible, la eficacia de los canales de articulación, la atención institucional de las alertas y la **incidencia real** de su participación en la implementación de la resolución de delimitación.

Esta evaluación se desarrollará en los espacios territoriales de diálogo y seguimiento previstos en el presente documento o en aquellos que las comunidades definan en ejercicio de su autonomía, y sus resultados serán presentados a la Instancia de Coordinación como insumo para el fortalecimiento del Sistema.

- Evaluación institucional

Las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los demás actores institucionales que integran el Sistema evaluarán el cumplimiento de las funciones que les corresponden dentro del ámbito de sus competencias, identificarán las dificultades encontradas durante la implementación del Sistema y formularán propuestas orientadas a fortalecer los mecanismos de coordinación, participación, transparencia y seguimiento.

Los resultados de esta evaluación tendrán carácter público, respetando las reglas sobre acceso a la información y reserva legal, y constituirán un **insumo prioritario** para la definición de la agenda de trabajo y de las acciones de mejora que adelante la Instancia de Coordinación.

- Evaluación integral del Sistema

La Instancia de Coordinación analizará conjuntamente los resultados de la evaluación comunitaria y de la evaluación institucional, identificará tendencias,

oportunidades de mejora y ajustes al funcionamiento del Sistema de Fiscalización, promoviendo acuerdos que fortalezcan progresivamente sus mecanismos de articulación, participación, transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas.

Esta evaluación integral permitirá verificar la forma en que el Sistema contribuye al cumplimiento de la resolución de delimitación, fortalecer la coordinación entre las entidades participantes y consolidar procesos de mejora continua construidos de manera participativa.

El presente ciclo de evaluación **no constituye un mecanismo de control administrativo, disciplinario o fiscal**, ni sustituye los sistemas institucionales de evaluación, seguimiento o auditoría previstos en el ordenamiento jurídico. Su finalidad es fortalecer el aprendizaje colectivo, la coordinación interinstitucional y el ejercicio de la fiscalización entendida como la **verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas**, mediante un proceso permanente de participación, seguimiento y mejora continua.

Así mismo, este ciclo constituye el mecanismo mediante el cual el Sistema podrá evolucionar de manera gradual, incorporando progresivamente nuevas capacidades, herramientas y mecanismos de articulación que resulten viables conforme al fortalecimiento institucional, la consolidación de la gobernanza territorial y la disponibilidad de recursos.

En este contexto, los resultados del ciclo de evaluación servirán como referente para fortalecer el funcionamiento del Sistema de Fiscalización a medida que se consoliden nuevos instrumentos de gestión, se activen las fuentes de financiación identificadas en el modelo de financiación, avance la articulación entre las autoridades ambientales mediante la **Comisión Conjunta** y entren en operación los instrumentos de planificación y gestión del páramo, particularmente el **Plan de Manejo**, permitiendo que el Sistema evolucione de forma progresiva sin perder coherencia con sus principios fundantes ni con el marco constitucional, legal y jurisprudencial que lo sustenta.

4. DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

El presente capítulo consolida el diagnóstico de capacidades institucionales realizado durante la fase de diseño del Sistema de Fiscalización, con el propósito de identificar las capacidades operativas, los mecanismos de articulación existentes y las oportunidades de fortalecimiento institucional que contribuyan a su implementación progresiva.

La información aquí presentada constituye una línea base para el desarrollo del Sistema y para la identificación de oportunidades de mejora institucional. En ningún caso este diagnóstico modifica, limita o condiciona el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas, ni releva a

las entidades del cumplimiento de las obligaciones que les corresponden por ministerio de la Constitución y la ley.

El diagnóstico permitió identificar oportunidades de fortalecimiento institucional relacionadas con la capacidad operativa para atender las dinámicas territoriales del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz, información que constituye un insumo para la mejora continua del Sistema de Fiscalización. Estas circunstancias no modifican el deber de las autoridades competentes de ejercer las funciones de seguimiento, control y vigilancia que les han sido asignadas por el ordenamiento jurídico.

Las capacidades institucionales aquí identificadas constituyen un referente para orientar procesos de articulación, fortalecimiento institucional y mejora continua del Sistema de Fiscalización, sin que las limitaciones operativas eventualmente identificadas puedan interpretarse como una eximente del cumplimiento de las funciones legalmente asignadas a las entidades participantes

4.1. Articulación con instrumentos e indicadores existentes

El diseño del Sistema de Fiscalización parte del reconocimiento de que las autoridades ambientales y las demás entidades públicas con competencias sobre el territorio del páramo cuentan con instrumentos de planificación, seguimiento, evaluación y reporte que orientan el ejercicio de sus funciones y generan información relevante para la implementación del Sistema.

Entre dichos instrumentos se encuentran, entre otros, los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los Planes de Acción Institucional (PAI) de las corporaciones autónomas regionales, los indicadores mínimos de gestión adoptados mediante la Resolución 667 de 2016 y los sistemas institucionales de reporte al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluido el sistema CARDinal, así como los demás instrumentos de planificación, seguimiento y gestión propios de cada entidad.

En este contexto, el Sistema de Fiscalización no crea un esquema paralelo de planeación, seguimiento, evaluación o reporte, ni sustituye los instrumentos institucionales existentes. Por el contrario, se articula con ellos para consolidar, organizar, hacer trazable y presentar de manera comprensible la información que las entidades ya producen en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, fortaleciendo la coordinación interinstitucional, la transparencia y el ejercicio del control social.

Esta articulación responde a los principios de coordinación, eficiencia, colaboración armónica y racionalidad administrativa, procurando aprovechar las capacidades institucionales existentes y evitando la duplicidad de procedimientos, indicadores o sistemas de información.

La existencia, disponibilidad o nivel de desarrollo de estos instrumentos institucionales no modifica ni condiciona el ejercicio de las competencias legales de las autoridades públicas, ni releva a las entidades del cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas por la Constitución y la ley. En consecuencia, el presente diagnóstico reconoce las capacidades institucionales existentes como un insumo para fortalecer la implementación del Sistema de Fiscalización, sin que ello pueda interpretarse como una limitación al ejercicio de las obligaciones legales de las entidades competentes.

En este sentido, la articulación con los instrumentos existentes constituye uno de los fundamentos operativos del Sistema de Fiscalización, en la medida en que permite fortalecer la implementación del modelo de gobernanza sin crear cargas administrativas innecesarias, preservando la autonomía técnica y funcional de cada entidad y facilitando la mejora continua del Sistema a partir de la información que estas producen en el ejercicio de sus funciones.

4.2. Canales de recepción de alertas

El diagnóstico evidencia que las autoridades ambientales consultadas cuentan con canales institucionales formalmente establecidos para la recepción y trámite de peticiones, quejas, denuncias, alertas y demás comunicaciones relacionadas con el ejercicio de sus competencias. Esta circunstancia confirma que la implementación del Sistema de Fiscalización debe apoyarse en la infraestructura institucional existente, articulándose con los mecanismos ya dispuestos por cada entidad, sin crear canales paralelos de recepción o radicación.

La existencia de estos canales constituye una fortaleza para la implementación del Sistema, en la medida en que permite aprovechar procedimientos ya institucionalizados para la atención de las alertas, fortalecer su trazabilidad y facilitar el acceso de las comunidades a las autoridades competentes.

En todo caso, la existencia o diversidad de los canales institucionales no modifica el deber de las autoridades públicas de recibir, tramitar y atender las actuaciones que correspondan al ámbito de sus competencias, conforme a la Constitución, la ley y los procedimientos administrativos aplicables. El Sistema de Fiscalización se limita a articular dichos mecanismos para fortalecer la coordinación institucional, la transparencia y el seguimiento de las actuaciones.

Con base en la información suministrada por las entidades consultadas, se identificaron los siguientes mecanismos institucionales de recepción de alertas:

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR): dispone de la Subdirección de Atención al Usuario (SAU), de las oficinas regionales, de la Subdirección de Cultura Ambiental, con presencia en sus catorce regionales y sede central, y de la Dirección de Control y Monitoreo Ambiental, las cuales operan conforme a los procedimientos internos

establecidos para la atención de peticiones, quejas y denuncias ambientales.

- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia): cuenta con dos canales oficiales de recepción, integrados por la plataforma Athento y la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), administrados por la Subdirección de Control y Calidad Ambiental, conforme a los procedimientos institucionales vigentes.
- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM): desarrolla la recepción y gestión de las actuaciones relacionadas con el control ambiental a través de la Subdirección de Gestión Ambiental, en el marco del Programa de Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, y de la Subdirección de Regulación y Calidad Ambiental, mediante el proyecto de control a la correcta utilización de los recursos naturales renovables.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Sumapaz: recibe las comunicaciones mediante el correo institucional de atención al usuario de la entidad, el correo electrónico propio del Parque y de manera presencial en sus sedes administrativas, incluida la sede ubicada en la vereda Santa Rosa, de la localidad de Sumapaz, que facilita el acceso de las comunidades campesinas asentadas en el territorio. Conforme a la información suministrada por la entidad, estos mecanismos han permitido atender adecuadamente las comunicaciones recibidas en el ámbito de sus competencias.

La información contenida en el presente diagnóstico servirá como referencia para la articulación operativa prevista en el Capítulo 3, particularmente respecto de la radicación de alertas, la trazabilidad de las actuaciones y la identificación de los puntos de contacto territorial, sin sustituir los procedimientos administrativos propios de cada entidad ni modificar las competencias legalmente asignadas para la atención de las actuaciones que les corresponden.

4.2. Capacidad operativa de campo

El diagnóstico permitió identificar las condiciones operativas bajo las cuales las autoridades ambientales consultadas desarrollan las actividades de seguimiento, vigilancia y control en el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz. La información recopilada evidencia la existencia de capacidades institucionales, recursos humanos, procedimientos y mecanismos de coordinación que soportan el ejercicio de sus funciones, así como desafíos asociados a la extensión del territorio, las condiciones geográficas y las dinámicas propias del ecosistema, aspectos que constituyen insumos para el fortalecimiento progresivo del Sistema de Fiscalización.

Las circunstancias operativas aquí identificadas no modifican, limitan ni condicionan el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de las autoridades ambientales, las cuales continúan obligadas a desarrollar las

funciones de seguimiento, vigilancia, control y protección ambiental que les han sido asignadas por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, este diagnóstico tiene un carácter exclusivamente descriptivo y orientador para la mejora continua del Sistema, sin que pueda interpretarse como una justificación para el incumplimiento de las obligaciones legales de las entidades.

Con base en la información suministrada por las autoridades consultadas, se identificaron las siguientes condiciones operativas:

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR): informó que cuenta con profesionales de planta y de apoyo contractual con jurisdicciones específicas asignadas mediante acto administrativo, así como con disponibilidad de vehículos para el desarrollo de las actuaciones de campo. De acuerdo con la información suministrada, la programación de visitas y actuaciones se prioriza atendiendo criterios técnicos relacionados con la naturaleza y gravedad de las situaciones reportadas, considerando la extensión del territorio bajo su jurisdicción.
- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia): manifestó que las actuaciones de seguimiento, vigilancia y control en ecosistemas de páramo son desarrolladas por el personal técnico disponible en el marco de sus funciones misionales, sin contar actualmente con un grupo especializado dedicado exclusivamente a esta materia. La entidad señaló que la amplitud del territorio y las condiciones de acceso representan factores que inciden en la planeación y ejecución de las actuaciones de campo, sin perjuicio del ejercicio de las competencias que le corresponden.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Sumapaz: informó que desarrolla actividades permanentes de seguimiento y control en el área protegida mediante personal técnico y operativo, complementadas con herramientas de monitoreo como la revisión periódica de coberturas mediante imágenes satelitales. Así mismo, indicó que determinadas condiciones del territorio, como afectaciones a la infraestructura vial, eventos climáticos y situaciones de orden público en algunos sectores, pueden requerir la adopción de estrategias diferenciadas para el desarrollo de las actuaciones de campo y la activación de mecanismos de articulación interinstitucional cuando las situaciones exceden el ámbito de sus competencias, como ocurre, por ejemplo, frente a incendios forestales de gran magnitud.

La información contenida en este diagnóstico constituye una línea base para fortalecer la articulación operativa entre las entidades participantes, identificar oportunidades de mejora institucional y orientar el proceso de evaluación y fortalecimiento continuo del Sistema de Fiscalización, sin alterar la distribución de competencias establecida por la Constitución y la ley.

4.3 Fortalecimiento institucional y oportunidades de mejora identificadas

Como resultado del ejercicio de autoevaluación institucional, Corporinoquia y Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Sumapaz identificaron oportunidades de fortalecimiento institucional orientadas a optimizar el desarrollo de las actividades de seguimiento, vigilancia, control, monitoreo y gestión ambiental en el territorio del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz.

Estas oportunidades de fortalecimiento constituyen un insumo para la mejora continua del Sistema de Fiscalización y para la gestión institucional de las entidades competentes. Su identificación no modifica ni condiciona el ejercicio de las competencias legales que corresponden a cada autoridad ambiental, las cuales continúan siendo exigibles en los términos previstos por la Constitución y la ley.

Así mismo, la incorporación de estas oportunidades en el presente diagnóstico no genera obligaciones presupuestales nuevas, no constituye una autorización de gasto ni implica compromisos automáticos de financiación derivados del Sistema de Fiscalización o del acto administrativo de delimitación. Su eventual desarrollo dependerá de los procesos de planeación institucional, de la disponibilidad de recursos, de las fuentes de financiación identificadas en el modelo de financiación desarrollado en el presente documento y de los instrumentos administrativos y presupuestales aplicables a cada entidad.

Con base en la información suministrada por las entidades consultadas, se identificaron las siguientes oportunidades de fortalecimiento:

- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia):
 - Conformación de un grupo técnico especializado para fortalecer las actividades de seguimiento, vigilancia y control en ecosistemas de páramo.
 - Incremento de la disponibilidad de vehículos adecuados para el acceso a zonas de difícil tránsito.
 - Fortalecimiento de los recursos destinados a viáticos y desplazamientos del personal técnico.
 - Incorporación de drones y demás tecnologías de monitoreo remoto para fortalecer la detección temprana de afectaciones ambientales.
 - Dotación de equipos especializados para actividades de georreferenciación, seguimiento y monitoreo ambiental.
 - Fortalecimiento de la planta técnica y operativa destinada al ejercicio de sus funciones misionales.
 -
- Parques Nacionales Naturales de Colombia – Parque Nacional Natural Sumapaz:
 - Incremento de la disponibilidad de vehículos y medios de transporte adecuados para las condiciones del territorio.

- Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa para el desarrollo de actividades de seguimiento y control.
- Gestión de recursos que permitan fortalecer progresivamente la implementación de los mecanismos previstos en el Sistema de Fiscalización, teniendo en cuenta las condiciones presupuestales del área protegida y las particularidades asociadas a los conflictos de uso, ocupación y tenencia presentes en el territorio.

Las oportunidades de fortalecimiento aquí identificadas constituyen un referente para orientar los procesos de articulación institucional, la priorización de fuentes de financiación, la formulación de proyectos de fortalecimiento institucional y el ciclo de evaluación previsto en el Capítulo 3. Así mismo, podrán ser consideradas por la Instancia de Coordinación como insumo para promover acciones de articulación entre las entidades participantes, respetando en todo caso la autonomía administrativa, presupuestal y funcional de cada una de ellas.

4.4 Espacios de articulación territorial ya existentes

El diagnóstico permitió identificar diversos espacios de articulación entre autoridades ambientales, entidades públicas, comunidades y organizaciones sociales que actualmente funcionan en el territorio del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz. Estos escenarios constituyen expresiones de gobernanza territorial ya consolidadas y representan un importante soporte para la implementación del Sistema de Fiscalización, en la medida en que facilitan el diálogo institucional, la participación comunitaria, la coordinación interinstitucional y el intercambio permanente de información.

La identificación de estos espacios evidencia que los mecanismos de participación y articulación territorial no parten de cero, sino que se sustentan en experiencias organizativas e institucionales que han demostrado continuidad y capacidad de articulación en el territorio. En consecuencia, el Sistema de Fiscalización reconoce, respeta y se articula con estas instancias, sin sustituirlas, modificarlas o interferir en su funcionamiento, promoviendo la complementariedad entre ellas y los mecanismos previstos en el presente documento.

La presente relación corresponde a la información suministrada durante el proceso de diagnóstico y no tiene carácter taxativo, por lo que no excluye otros espacios de articulación actualmente existentes ni aquellos que puedan consolidarse o fortalecerse durante la implementación del Sistema de Fiscalización.

Con base en la información recopilada, se identificaron, entre otros, los siguientes espacios:

- Comisión Ambiental Local de la localidad de Sumapaz: escenario de articulación territorial en el que participan el Parque Nacional Natural Sumapaz, comunidades y diferentes entidades públicas, con participación ocasional de la Veeduría Distrital y de las personerías, facilitando el diálogo institucional sobre asuntos ambientales de interés para el territorio.
- Juntas Administradoras Locales de Usme y Sumapaz: promueven espacios de diálogo y mesas de trabajo sobre asuntos específicos del territorio, entre ellos la mesa de la vía Troncal Bolivariana y la mesa de especies invasoras, con participación de autoridades públicas, organizaciones sociales y comunidad.
- Mesa de calidad del agua de la localidad de Sumapaz: espacio de articulación territorial que sesiona periódicamente con rotación entre veredas, en el que participan organizaciones sociales, asociaciones de acueductos comunitarios y diferentes actores institucionales para el análisis de asuntos relacionados con el recurso hídrico.
- Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Bogotá-Región – localidad de Sumapaz: escenario en el cual el Parque Nacional Natural Sumapaz desarrolla procesos periódicos de socialización y rendición de cuentas frente a las comunidades, constituyendo un referente práctico de articulación territorial y de divulgación permanente de la gestión institucional.

Estos espacios constituyen un referente para el desarrollo de los mecanismos de participación, transparencia, rendición de cuentas y seguimiento previstos en el Sistema de Fiscalización. No sustituyen la Instancia de Coordinación ni los demás mecanismos previstos en el presente documento, pero sí representan escenarios idóneos para fortalecer la articulación institucional, facilitar la circulación de información, promover el diálogo permanente con las comunidades y consolidar procesos de participación con incidencia real, conforme a los principios desarrollados por la Sentencia T-361 de 2017.

Su reconocimiento dentro del presente diagnóstico no implica la creación de nuevas competencias, la modificación de su naturaleza jurídica ni la imposición de obligaciones adicionales para quienes los integran. Por el contrario, responde al propósito de aprovechar las capacidades organizativas e institucionales existentes, fortalecer la coordinación territorial y consolidar un modelo de gobernanza ambiental basado en la colaboración, la participación efectiva y el respeto por la autonomía de los distintos actores que intervienen en la gestión integral del páramo.

5. TRAZABILIDAD ENTRE EL PROCESO PARTICIPATIVO Y EL DISEÑO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN

Conforme a lo desarrollado en el capítulo "Qué es el Sistema de Fiscalización y para qué existe", el presente Sistema de Fiscalización tiene su origen en el

proceso participativo adelantado durante las fases de consulta, iniciativa y concertación del procedimiento de delimitación del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz. En ese sentido, el contenido del Sistema no responde exclusivamente al análisis técnico y jurídico realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino que incorpora de manera directa los aportes formulados por las comunidades, las autoridades territoriales, las organizaciones sociales, el Ministerio Público y los demás actores participantes, en cumplimiento de los estándares de participación efectiva e incidencia real desarrollados por la Sentencia T-361 de 2017.

El propósito de este capítulo es evidenciar la trazabilidad entre los aportes recibidos durante el proceso participativo y las decisiones incorporadas en el diseño del Sistema de Fiscalización, demostrando que las propuestas formuladas por los participantes fueron objeto de análisis individual, valoración técnica y jurídica y respuesta motivada, garantizando que la construcción del Sistema respondiera a las necesidades, preocupaciones y particularidades territoriales identificadas durante el proceso de delimitación.

La información aquí consolidada constituye un soporte del Documento Técnico de Soporte y una evidencia del cumplimiento del componente participativo exigido por la Sentencia T-361 de 2017, sin sustituir la matriz detallada de análisis de observaciones que hace parte integral del expediente administrativo del proceso de delimitación.

5.1 Fase de consulta e iniciativa

Durante la fase de consulta e iniciativa, las comunidades, organizaciones sociales, autoridades territoriales y demás actores formularon aportes relacionados con el diseño del Sistema de Fiscalización. Estos aportes fueron analizados individualmente por el equipo técnico y jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinando en cada caso su viabilidad, pertinencia y articulación con el objeto del Sistema, las competencias de las entidades involucradas y el marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable.

Los aportes acogidos en esta etapa dieron lugar a componentes estructurales que hoy hacen parte del Sistema de Fiscalización, entre ellos el enfoque corresponsable del seguimiento entre comunidades e instituciones, el carácter preventivo y pedagógico del Sistema, la articulación con los canales institucionales de recepción de alertas, la protección de quienes ejercen control social y el reconocimiento de la autonomía de las comunidades para desarrollar mecanismos propios de observación territorial y seguimiento comunitario, mientras las autoridades públicas mantienen el ejercicio de las competencias que les corresponden por ministerio de la Constitución y la ley.

Sobre el tema de diálogo Sistema de Fiscalización se recibieron 152 aportes de las comunidades de Bogotá D.C., Cundinamarca, Meta y Huila.

Resultado	Número de aportes	Porcentaje
Acogidos	49	32%
No acogidos	97	64%
Parcialmente acogidos	3	2%
No aplica	3	2%

5.2 Jornadas de concertación

Sobre el mismo tema, durante las jornadas de concertación de 2026 se recibieron 71 registros adicionales clasificados como solicitudes, tensiones y desacuerdos o disensos, distribuidos en 21 municipios y localidades de los cuatro departamentos del complejo. Estas jornadas hacen parte de un proceso participativo más amplio que comprendió 31 sesiones de trabajo: siete con localidades de Bogotá D.C. y veinticuatro con los municipios de Cundinamarca, Meta y Huila.

Tipo de intervención	Número de registros
Solicitudes	56
Tensiones	12
Desacuerdos o disensos	3

Las jornadas de concertación desarrolladas durante el año 2026 profundizaron el análisis de los componentes del Sistema de Fiscalización y permitieron identificar solicitudes, tensiones y desacuerdos formulados por las comunidades y los demás actores participantes. Cada uno de estos registros fue objeto de análisis técnico y jurídico individualizado, determinando su incorporación al acto administrativo de delimitación, al Documento Técnico de Soporte, su traslado a la entidad competente cuando correspondía a materias ajenas al objeto del Sistema, o la explicación de que la situación planteada ya se encontraba regulada por el ordenamiento jurídico vigente.

Este ejercicio permitió fortalecer el diseño del Sistema de Fiscalización y garantizar que las decisiones adoptadas fueran el resultado de un proceso de diálogo, deliberación y valoración motivada, materializando el principio de participación con incidencia real desarrollado por la Sentencia T-361 de 2017. La matriz de análisis y respuesta a cada uno de los registros forma parte de los anexos del presente Documento Técnico de Soporte y constituye evidencia de la trazabilidad del proceso participativo.

5.3 Observaciones del Ministerio Público

En desarrollo de las funciones constitucionales de vigilancia preventiva y acompañamiento al proceso de delimitación, el Procurador 6 Judicial Ambiental y Agrario con sede en Caqueza, presentó observaciones orientadas al fortalecimiento del diseño del Sistema de Fiscalización. Dichas observaciones fueron objeto de análisis por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e incorporadas en aquellos aspectos compatibles con el objeto del Sistema, el marco jurídico aplicable y las necesidades identificadas durante el proceso participativo.

La incorporación de estas observaciones contribuyó a consolidar un Sistema de Fiscalización centrado en las dos funciones establecidas por la Sentencia T-361 de 2017 —el control de las actividades prohibidas en las zonas de páramo y la verificación del cumplimiento de las decisiones adoptadas durante el proceso de delimitación—, evitando la creación de estructuras innecesarias o mecanismos que excedieran las competencias de las entidades participantes.

6. ALCANCE DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN CON OTRAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES

Conforme a los principios desarrollados en el capítulo "Qué es el Sistema de Fiscalización y para qué existe", el Sistema de Fiscalización tiene un objeto específico y un ámbito competencial claramente delimitado por la Sentencia T-361 de 2017, la orden impartida por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá y el marco constitucional y legal vigente.

Durante el proceso participativo las comunidades formularon solicitudes que, si bien responden a necesidades legítimas del territorio y guardan relación con la gestión integral del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz, corresponden al ámbito competencial de otras entidades públicas o a instrumentos administrativos distintos de la resolución de delimitación.

En consecuencia, el Sistema de Fiscalización reconoce dichas necesidades, identifica las autoridades competentes para su atención y establece los mecanismos de articulación institucional y traslado previstos en el presente documento, sin asumir competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a otras autoridades ni generar obligaciones que excedan el objeto del acto administrativo de delimitación.

La identificación de la autoridad competente para cada materia no excluye los deberes de coordinación, concurrencia y colaboración armónica que orientan la actuación de las entidades públicas, particularmente en aquellos asuntos cuya gestión requiere la participación de varias autoridades en el marco del Sistema

Nacional Ambiental, del ordenamiento territorial o de la gestión integral de los ecosistemas de páramo.

Materia	Entidad activable	Fundamento
Minería en áreas protegidas	Agencia Nacional de Minería (ANM)	La minería en páramo es una prohibición expresa de la Ley 1930 de 2018, activada de pleno derecho por la delimitación. La revisión y eventual sustitución de títulos mineros vigentes corresponde a la ANM.
Saneamiento básico rural (pozos sépticos, acueductos veredales)	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio / Alcaldías municipales	Competencia municipal y sectorial conforme a la Ley 142 de 1994 y la Ley 1176 de 2007.
Manejo de residuos sólidos en área rural	Alcaldías municipales	Competencia municipal conforme a la Ley 142 de 1994.
Formación técnica y vocacional para jóvenes rurales	SENA	Competencia exclusiva conforme a la Ley 119 de 1994; excede el objeto del acto administrativo de delimitación.
Acompañamiento técnico en reconversión y sustitución de actividades agropecuarias	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Concurrencia prevista en la Ley 1930 de 2018, en coordinación con las autoridades ambientales y bajo directrices del MADS.
Capacidad de carga turística y regulación del turismo	Autoridades ambientales con jurisdicción	El análisis de capacidad de carga es competencia de las autoridades ambientales en el marco de sus instrumentos de ordenamiento y manejo del territorio.
Censo de población campesina	DANE / Ministerio de Agricultura	La producción de información censal excede la competencia del MADS.
Constitución de zonas de reserva campesina	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Materia regulada por la Ley 160 de 1994 y sus normas modificatorias y reglamentarias, en la que concurren ambas entidades según el componente del trámite.
Empoderamiento comunitario en mecanismos de participación	Defensoría del Pueblo / Personerías municipales	Competencia conforme a la Ley 24 de 1992.
Control fiscal de recursos destinados al páramo	Contraloría General de la República / Contralorías territoriales	Competencia exclusiva conforme a la Constitución Política y la Ley 42 de 1993.
Revisión de avalúos catastrales	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	Competencia exclusiva del IGAC en materia catastral.

La relación de materias contenida en el presente capítulo tiene carácter orientador y no es taxativa. El Sistema de Fiscalización reconoce que, durante su implementación, podrán presentarse situaciones cuya atención corresponda a entidades distintas de las aquí relacionadas, caso en el cual se aplicarán los mecanismos de articulación y traslado previstos en el Capítulo 3, respetando la distribución constitucional y legal de competencias.

En todos los casos, el Sistema de Fiscalización garantizará que las solicitudes formuladas por las comunidades reciban una respuesta institucional motivada, identificando la autoridad competente para conocer de cada asunto y facilitando su articulación con las entidades correspondientes. De esta manera, el Sistema no limita el acceso de las comunidades a la institucionalidad; por el contrario, fortalece la coordinación interinstitucional, la transparencia y la trazabilidad de las actuaciones administrativas, contribuyendo a una gestión integral, participativa y territorialmente articulada del complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz.