

**Juntas de Acción Comunal y gobernanza ambiental territorial: estrategias para la
protección de la biodiversidad en Colombia (2000-2024)**

Liliana Manrique Ardila

Asesor

Norma Yurany Bravo Medina

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Especialización en Gestión Pública

2025

Dedicatoria

Dedico este trabajo, con profunda gratitud, a mi esposo, por su apoyo incondicional, su paciencia y su compañía constante. Gracias por estar a mi lado en cada paso de este camino, motivándome con amor y fortaleza.

A mis padres, quienes con esfuerzo, sacrificio y valores me forjaron como abogada. Su ejemplo de vida, su perseverancia frente a las adversidades y su fe inquebrantable han sido mi mayor impulso para avanzar.

Extiendo esta dedicatoria a los docentes y líderes sociales que, desde su lucha silenciosa, trabajan con compromiso y esperanza por la protección de nuestros territorios y la defensa del bien común. Su labor inspira y da sentido a la construcción de un país más justo y consciente.

A todos ustedes, gracias por ser luz en este recorrido.

Agradecimientos

Expreso mi más sincero agradecimiento a mi directora de monografía, Dra Norma Yurany Bravo

Medina Directora de monografía, por su acompañamiento cercano, su guía académica y su compromiso durante todo este proceso. Su orientación, conocimientos y valiosas observaciones fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo. Gracias por su disposición, por creer en este proyecto y por sembrar en mí la confianza para seguir creciendo en el camino de la investigación.

Resumen

La presente monografía analiza las estrategias implementadas por las Juntas de Acción Comunal (JAC) en la protección de la biodiversidad y su incidencia en la construcción de la gobernanza ambiental territorial local, en el periodo 2000-2024. El estudio se enfocó en identificar cómo las acciones comunitarias lideradas por las JAC han contribuido a la conservación del entorno natural e influido en los procesos de toma de decisiones ambientales, a partir de una perspectiva participativa y contextualizada en el ordenamiento jurídico colombiano.

Se parte de conceptos fundamentales como gobernanza ambiental, participación ciudadana y políticas públicas ambientales, los cuales permiten enmarcar el análisis dentro de un enfoque jurídico-político. Para alcanzar este objetivo, se adopta una metodología cualitativa con diseño descriptivo, que facilita la comprensión del papel que desempeñan las JAC en la gestión ambiental local.

La estrategia de recolección de información se basó en la revisión documental de normativas, jurisprudencia, políticas públicas, informes técnicos e investigaciones académicas. Se aplicó como técnica principal una matriz documental que permitirá sistematizar los datos según criterios como: resumen, palabras clave, tipo de documento, origen, metodología, instrumentos utilizados, resultados y conclusiones.

Este análisis contribuye a generar recomendaciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana, mejorar la articulación entre las JAC y las entidades ambientales, y consolidar una gobernanza ambiental territorial más efectiva, sostenible e incluyente.

Palabras clave: Gobernanza, Biodiversidad, Participación, Comunales, Políticas.

Abstract

This monograph aims to analyze the strategies implemented by the Community Action Boards (Juntas de Acción Comunal – JAC) in the protection of biodiversity and their impact on the construction of local territorial environmental governance during the period from 2000 to 2024. The research focuses on identifying how community-led actions by the JACs have contributed to the conservation of the natural environment, assessing their impact on environmental decision-making from a participatory perspective. Key concepts such as environmental governance, citizen participation, and environmental public policies are used as the theoretical foundation, all within the framework of Colombian legal regulations.

In line with the stated objective, a qualitative methodology with a descriptive legal-political design will be adopted to enable a deep understanding of the role of JACs in local environmental management. The analysis will be based on a documentary review of regulations, public policies, case law, technical reports, and academic research related to the actions of these community organizations.

As the main technique for data collection and systematization, a documentary matrix will be used to organize information according to criteria such as summary, keywords, document type, origin, methodology, instruments used, results, and conclusions, among other relevant aspects. This information will be essential to develop a rigorous analysis of the 2000–2024 period and contribute to the formulation of recommendations aimed at strengthening citizen participation, improving coordination between the JACs and environmental authorities, and consolidating more effective and sustainable territorial environmental governance.

Keywords: Governance, Biodiversity, Participation, Community, Policies.

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 8 |
| Justificación | 9 |
| Objetivos..... | 10 |
| Marco conceptual y teórico..... | 11 |
| Marco Conceptual..... | 11 |
| Gobernanza ambiental..... | 11 |
| Participación ciudadana. | 11 |
| Juntas de Acción Comunal (JAC)..... | 11 |
| Biodiversidad..... | 12 |
| Estrategias..... | 12 |
| Marco Teórico..... | 13 |
| Teoría de los bienes comunes. | 13 |
| Teoría de la gobernanza ambiental..... | 13 |
| Enfoque de derechos..... | 13 |
| Resultados del análisis documental. | 17 |
| Recolección documental..... | 17 |
| Planes de Desarrollo y su Enfoque en la Participación Comunitaria y Ambiental | 19 |
| Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" | 19 |
| Plan de Desarrollo Departamental del Caquetá 2024-2027 | 19 |
| Plan de Desarrollo Municipal de Florencia 2024-2027 "Hagamos Grande a Florencia" | 20 |
| Políticas públicas ambientales relevantes para el accionar de las Juntas de Acción Comunal en Colombia (2000–2024)..... | 21 |

| | |
|--|----|
| Construcción de la matriz documental | 22 |
| Conclusiones | 27 |
| Recomendaciones | 30 |
| Referencias Bibliográficas | 33 |

Introducción

En el contexto actual de transformación ambiental, social y territorial, Colombia enfrenta desafíos complejos en la conservación de su biodiversidad. La deforestación, la urbanización informal, la expansión agrícola sin planificación y la contaminación de cuerpos hídricos han intensificado la degradación de los ecosistemas, afectando directamente la calidad de vida de las comunidades (IDEAM, 2018). Frente a este panorama, las Juntas de Acción Comunal (JAC) emergen como actores comunitarios clave en la construcción de una gobernanza ambiental territorial más participativa, cercana y sostenible.

Esta monografía tiene como propósito analizar las estrategias implementadas por las JAC en la protección de la biodiversidad en Colombia durante el periodo 2000–2024, así como su incidencia en la consolidación de procesos de gobernanza ambiental local. El enfoque adoptado es cualitativo, con diseño descriptivo de corte jurídico-político, sustentado en marcos como la teoría de los comunes (Ostrom, 2011) y los modelos de gobernanza ambiental participativa (Lemos & Agrawal, 2006). La metodología se basa en la revisión documental de normas, políticas públicas, jurisprudencia, informes técnicos y literatura académica pertinente.

A lo largo del documento, se presentarán los conceptos fundamentales, el contexto jurídico y político que enmarca el accionar de las JAC, y un análisis detallado de sus prácticas e impactos en la gestión ambiental. Finalmente, se formularán recomendaciones orientadas a fortalecer su articulación con las entidades ambientales y territoriales, aportando a una gobernanza ambiental más efectiva e incluyente.

Justificación

La elección del tema “Juntas de Acción Comunal y gobernanza ambiental territorial: estrategias para la protección de la biodiversidad en Colombia (2000–2024)” responde a la necesidad de comprender en profundidad una problemática de alto impacto: la pérdida acelerada de biodiversidad y sus consecuencias sobre la sostenibilidad ambiental y el bienestar comunitario. Esta situación no solo constituye un reto teórico y jurídico, sino también una preocupación práctica que afecta directamente a las comunidades locales, las instituciones ambientales y la formulación de políticas públicas.

En este contexto, las Juntas de Acción Comunal (JAC) se perfilan como actores estratégicos para la gestión ambiental local, debido a su cercanía con los territorios y su capacidad organizativa. No obstante, enfrentan limitaciones estructurales relacionadas con la débil articulación interinstitucional, la escasez de recursos, la formación insuficiente y la falta de reconocimiento. Su estudio resulta relevante para visibilizar sus aportes, identificar barreras y proponer estrategias que fortalezcan su incidencia en la gobernanza ambiental.

Existe una escasa producción académica que aborde este fenómeno desde una perspectiva integral, jurídica y territorial, lo que genera vacíos en el conocimiento y en el diseño de respuestas efectivas. Esta investigación busca aportar evidencia empírica y reflexión crítica que enriquezca el debate académico y contribuya a la construcción de territorios más resilientes y sostenibles.

Finalmente, el trabajo se articula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial los ODS 15 y 11, y con las líneas de investigación de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD, aportando insumos útiles para futuras políticas, intervenciones o estudios.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en la protección de la biodiversidad y la transformación de la gobernanza ambiental en Colombia durante el período 2000-2024, con el fin de generar recomendaciones de estrategias de articulación que fortalezcan la gobernanza ambiental participativa y mejoren la protección de la biodiversidad.

Objetivos Específicos

Identificar las estrategias que pueden ser implementadas por las Juntas de Acción Comunal (JAC) para la protección de la biodiversidad, señalando su fundamento jurídico y su impacto en la gobernanza ambiental local.

Determinar cómo las Juntas de Acción Comunal (JAC) influyen en la protección de la biodiversidad y la transformación de la gobernanza ambiental territorial.

Proponer recomendaciones para fortalecer la gobernanza ambiental, como estrategias que promuevan la articulación efectiva entre las JAC, las entidades ambientales y las entidades territoriales, de acuerdo con el marco jurídico-político ambiental vigente.

Marco conceptual y teórico

Marco Conceptual

En este apartado se definen los conceptos fundamentales que guían la investigación, con el objetivo de establecer una comprensión común de los términos clave que estructuran el análisis sobre el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en la gobernanza ambiental y la protección de la biodiversidad en Colombia.

Gobernanza ambiental

Se entiende como el conjunto de procesos mediante los cuales diversos actores —entre ellos el Estado, la sociedad civil organizada y el sector privado— toman decisiones y coordinan acciones para gestionar los recursos naturales de manera sostenible (Lemos & Agrawal, 2006). Esta noción abarca principios como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia y la coordinación interinstitucional.

Participación ciudadana

Hace referencia al involucramiento activo, informado y significativo de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su entorno y calidad de vida. De acuerdo con Arnstein (1969), existen distintos niveles de participación que van desde la mera consulta hasta formas más avanzadas de cogestión y control social. En este estudio, se exploran dichas modalidades en relación con las dinámicas territoriales de las JAC.

Juntas de Acción Comunal (JAC)

Son organizaciones de base comunitaria de primer grado, legalmente reconocidas, cuyo propósito es promover el desarrollo integral de sus comunidades en articulación con las autoridades locales (Ley 743 de 2002). Se analizará su estructura interna, funciones, y las

competencias que la legislación colombiana les ha conferido en materia de participación y gestión ambiental.

Biodiversidad

Se refiere a la variedad de formas de vida en la Tierra, incluyendo la diversidad genética, de especies y de ecosistemas (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992). La biodiversidad es esencial para el equilibrio ecológico, el bienestar humano y la sostenibilidad de los territorios. En el contexto de esta investigación, se examina cómo las JAC contribuyen a su protección a través de prácticas comunitarias.

Estrategias

Son acciones planificadas que buscan alcanzar objetivos específicos. En el caso de esta monografía, se consideran estrategias aquellas iniciativas implementadas por las JAC para la conservación de la biodiversidad, fortaleciendo así la gobernanza ambiental local con enfoque participativo y sostenible.

Marco Teórico

Este apartado presenta los enfoques teóricos que sustentan la investigación y justifican su pertinencia en el contexto académico, con énfasis en el análisis jurídico-político de la participación comunitaria en la gestión ambiental.

Teoría de los bienes comunes

Propuesta por Elinor Ostrom (1990), esta teoría plantea que las comunidades locales pueden gestionar de forma eficaz y sostenible los recursos naturales compartidos, sin necesidad exclusiva de intervención estatal o privatización. La teoría destaca principios como la autoorganización, la confianza social, y el diseño de normas colectivas, todos relevantes para entender el papel de las JAC en la protección de los bienes comunes naturales.

Teoría de la gobernanza ambiental

Desde esta perspectiva, la gobernanza ambiental implica una interacción entre actores estatales y no estatales en la definición de reglas, procesos y mecanismos institucionales para la gestión ambiental (Lemos & Agrawal, 2006; Young, 2002). Este marco permite analizar cómo las JAC, como organizaciones comunitarias, se integran (o no) en los esquemas institucionales formales y qué desafíos enfrentan para incidir en las políticas públicas ambientales.

Enfoque de derechos

Se adopta como eje transversal el reconocimiento del derecho fundamental a un ambiente sano, consagrado tanto en instrumentos internacionales como en la jurisprudencia nacional. La Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional de Colombia es un referente clave, al reconocer al río Atrato como sujeto de derechos, lo que refuerza la obligación del Estado y de la sociedad civil de garantizar la protección de la naturaleza. Este enfoque fortalece el argumento de que la participación ciudadana, a través de las JAC, no solo es deseable sino necesaria para

una gestión ambiental con justicia social y equidad.

Actualmente, los estudios sobre gobernanza ambiental en Colombia resaltan la importancia de ampliar los mecanismos de participación ciudadana y fortalecer la coordinación interinstitucional para responder eficazmente a los desafíos ambientales (IDEAM, 2018). No obstante, persisten vacíos académicos en torno al papel específico que desempeñan las JAC en la conservación de la biodiversidad a nivel local, así como en la identificación de barreras normativas, políticas y estructurales que dificultan su plena participación.

La presente investigación busca aportar al cierre de dichos vacíos, mediante un análisis cualitativo de las estrategias adelantadas por las JAC en contextos territoriales diversos, destacando aquellas prácticas que resultan exitosas o replicables, y formulando recomendaciones orientadas a robustecer su articulación con las políticas públicas y el marco legal ambiental vigente. El objetivo último es promover una gobernanza ambiental más inclusiva, participativa y efectiva, desde los territorios. Diseño Metodológico

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, orientado a comprender en profundidad el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en la protección de la biodiversidad y la transformación de la gobernanza ambiental territorial local, durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2024. Este enfoque permite analizar la complejidad del fenómeno estudiado, considerando tanto los aspectos jurídicos como los políticos que influyen en la gestión ambiental (Baptista et al., 1996). El diseño metodológico es de tipo descriptivo jurídico-político, lo que posibilita un análisis detallado del marco normativo vigente y de las dinámicas de poder que inciden en la gestión ambiental (Lemos & Agrawal, 2006; Ostrom, 2011).

Para la recolección de información, se implementó una matriz documental estructurada,

instrumento fundamental en la investigación cualitativa mediante análisis documental (Baptista et al., 1996). Esta matriz permitió organizar, evaluar y sistematizar los datos provenientes de una amplia variedad de fuentes, tales como políticas públicas, normas ambientales, jurisprudencia, informes técnicos, actas de reuniones comunitarias, informes de gestión de las JAC y otros documentos relevantes para el caso de estudio. Cada documento fue analizado considerando los siguientes campos: resumen, palabras clave, tipo de documento, origen, metodología empleada, instrumentos de recolección, resultados y conclusiones. Esta sistematización facilitó la comparación, el análisis crítico y la identificación de patrones, buenas prácticas y limitaciones en la gestión ambiental comunitaria (IDEAM, 2018).

La selección de documentos se realizó mediante un proceso riguroso de búsqueda, priorizando aquellos publicados entre los años 2000 y 2024, relacionados directamente con el papel de las JAC en la protección de la biodiversidad y la gobernanza ambiental local. Se incorporaron fuentes nacionales y locales, captando así la diversidad de experiencias en las que operan estas organizaciones comunitarias (Agrawal, 2002; Ley 743 de 2002).

El análisis de la información se centró en identificar las estrategias implementadas por las JAC para la protección de la biodiversidad, así como en evaluar el impacto de su participación en la gobernanza ambiental local. Se examinaron las barreras jurídicas y políticas que limitan su accionar, tales como la falta de articulación con las políticas públicas, la escasez de recursos, la ausencia de reconocimiento formal y la complejidad del marco jurídico ambiental (Corte Constitucional, 2016). Asimismo, se analizaron las oportunidades y fortalezas que presentan las JAC en la gestión ambiental, destacando aquellas experiencias exitosas que puedan servir de modelo para otras comunidades.

Desde un enfoque conceptual, esta investigación se fundamenta en la teoría de los

comunes de Elinor Ostrom (2011), que analiza cómo las comunidades pueden gestionar efectivamente recursos naturales colectivos mediante normas propias y organización social. También se retoman aportes de las teorías de gobernanza ambiental, que destacan la importancia de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional en los procesos de gestión ambiental (Lemos & Agrawal, 2006). Se incluye, además, el enfoque de derechos, en virtud del cual la protección del ambiente se concibe como un derecho fundamental, como ha sido desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia en sentencias emblemáticas como la T-622 de 2016.

Finalmente, la metodología adoptada permite que el investigador asuma un rol activo como principal instrumento de análisis, seleccionando y adaptando los métodos y técnicas según el propósito de la investigación y el contexto histórico-social en el que se desarrolla. Esto garantiza un abordaje flexible, emergente y holístico, que responde a la dinámica y complejidad de la realidad estudiada, contribuyendo así al desarrollo de conocimiento científico en el área de la gobernanza ambiental y la protección de la biodiversidad (Baptista et al., 1996; IDEAM, 2018).

Resultados del análisis documental

Recolección documental

Como parte de la fase exploratoria de esta investigación, se realizó un proceso sistemático de recolección y revisión documental que abarcó fuentes normativas, jurisprudenciales, técnicas y académicas producidas entre los años 2000 y 2024. El objetivo principal de esta revisión fue identificar los marcos regulatorios, las experiencias significativas y los principales desafíos asociados al papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en la protección de la biodiversidad y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental en los territorios.

En el corpus normativo analizado, se destacan:

- La Ley 743 de 2002, que regula la organización, constitución y funcionamiento de las JAC en Colombia. Esta norma reconoce a estas organizaciones como formas legítimas de participación ciudadana en el ámbito local, otorgándoles funciones orientadas al desarrollo comunitario y a la interlocución con las autoridades.
- La Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y establece los principios de participación, coordinación y corresponsabilidad en la gestión ambiental, articulando al Estado con las comunidades en la conservación de los recursos naturales.
- La Constitución Política de 1991, particularmente en sus artículos 79, 80 y 103, que consagran el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y la promoción de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan, sentando así las bases de una gobernanza ambiental participativa.

Desde el ámbito jurisprudencial, se resalta la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, que reconoce al río Atrato como sujeto de derechos. Este fallo constituye un

referente clave del enfoque ecocéntrico y participativo, al reivindicar el papel de las comunidades —especialmente étnicas y rurales— en la protección de ecosistemas estratégicos, mediante mecanismos de gestión ambiental con base territorial.

En cuanto a los documentos técnicos, se revisaron informes del IDEAM (2018) sobre el estado del medio ambiente en Colombia, los cuales ofrecen datos relevantes sobre la situación de la biodiversidad, el cambio climático y la gestión de recursos hídricos, entre otros temas críticos. Asimismo, se consultaron artículos científicos especializados en gobernanza ambiental, participación comunitaria y manejo local de recursos naturales, publicados en revistas académicas indexadas.

Además, se incluyeron planes de desarrollo municipal con enfoque ambiental y estudios de caso que documentan experiencias concretas lideradas por las JAC. Entre estas se encuentran iniciativas como procesos de reforestación, protección de microcuencas, creación de viveros comunitarios, patrullajes ecológicos y esquemas de vigilancia ambiental participativa, que reflejan su potencial como actores activos en la gestión del territorio y la defensa de la biodiversidad.

Asimismo, como parte del ejercicio exploratorio, se revisaron diversos planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, con el fin de identificar orientaciones estratégicas, líneas programáticas y metas relacionadas con la protección ambiental y la participación comunitaria. Esta revisión permitió establecer puntos de conexión entre las políticas públicas y el accionar de las Juntas de Acción Comunal (JAC) como actores claves en la gobernanza ambiental territorial.

Planes de Desarrollo y su Enfoque en la Participación Comunitaria y Ambiental

En el marco de la investigación, se realizó una revisión detallada de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, con el objetivo de identificar las orientaciones estratégicas y líneas programáticas relacionadas con la protección ambiental y la participación comunitaria.

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

Este plan establece como uno de sus ejes transversales la justicia ambiental y la acción climática, reconociendo a los territorios y sus comunidades como protagonistas en la gestión sostenible de los recursos naturales. Se promueve el fortalecimiento de la economía popular y comunitaria, así como la inclusión activa de organizaciones sociales en los procesos de planeación y ejecución ambiental (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

Además, se resalta la necesidad de proteger ecosistemas estratégicos mediante esquemas de gobernanza participativa y de cuidado colectivo de la biodiversidad, lo que abre oportunidades para el reconocimiento y fortalecimiento del trabajo de las JAC en contextos rurales y urbanos.

Plan de Desarrollo Departamental del Caquetá 2024-2027

El Plan de Desarrollo Departamental del Caquetá 2024-2027 se organiza en torno a cinco líneas estratégicas diseñadas para contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del departamento. Dentro de estas líneas, se destaca el compromiso con la preservación de la Amazonía, el control a la deforestación y la promoción de prácticas sostenibles. Aunque el documento reconoce la importancia de la participación comunitaria, se identifican oportunidades para fortalecer las capacidades y canales efectivos de articulación entre las instituciones ambientales y las organizaciones de base, como las JAC. Programas como la implementación de viveros forestales comunitarios y la educación ambiental son mencionados, pero su diseño y

ejecución podrían beneficiarse de una mayor participación activa de los liderazgos comunales, lo que limitaría el alcance transformador de las iniciativas ambientales (Gobernación del Caquetá, 2024).

Plan de Desarrollo Municipal de Florencia 2024-2027 "Hagamos Grande a Florencia"

El Plan de Desarrollo Municipal de Florencia 2024-2027, titulado "Hagamos Grande a Florencia", identifica entre sus objetivos estratégicos el fortalecimiento de la gestión ambiental participativa. Se incluyen líneas de acción relacionadas con la protección de microcuencas, reforestación urbana y periurbana, y fortalecimiento de redes comunitarias de cuidado ambiental. El plan promueve la vinculación de las Juntas de Acción Comunal en actividades de educación ambiental y vigilancia ciudadana, reconociendo su capacidad de movilización social y su conocimiento directo del territorio (Alcaldía de Florencia, 2024). Sin embargo, se observan limitaciones presupuestales y una débil institucionalización de mecanismos permanentes de interlocución y cogestión entre las JAC y la administración municipal.

En síntesis, los planes de desarrollo revisados demuestran avances discursivos y programáticos en cuanto al reconocimiento de las comunidades organizadas como actores ambientales, pero también reflejan brechas persistentes en la implementación efectiva de esquemas de gobernanza territorial con participación incidente de las JAC. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer los marcos de coordinación institucional, garantizar recursos técnicos y financieros, y fomentar procesos formativos que fortalezcan el liderazgo comunitario ambiental.

Finalmente, se identificaron políticas públicas relevantes y necesarias para destacar en proceso investigativo, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Políticas públicas ambientales relevantes para el accionar de las Juntas de Acción Comunal en Colombia (2000–2024)

En Colombia, el marco jurídico-político ha promovido la implementación de políticas públicas ambientales orientadas a fortalecer la participación ciudadana y la gobernanza territorial, en especial a través del accionar de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Estas organizaciones han sido reconocidas como actores fundamentales en la conservación de la biodiversidad, dada su presencia en los territorios y su capacidad de movilización social. Una de las principales políticas que orienta sus acciones es la **Política Nacional de Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (2012)**, la cual plantea estrategias de conservación que integran a las comunidades locales en la toma de decisiones ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS], 2012).

Asimismo, la **Política Nacional de Educación Ambiental (2002)** ha sido clave para fortalecer los procesos de formación y sensibilización comunitaria, habilitando a las JAC para liderar proyectos que promuevan el cuidado ambiental desde un enfoque pedagógico (MADS, 2002). Estas acciones encuentran respaldo en la **Política Nacional de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental**, cuyas bases, planteadas desde 2003, promueven la articulación de los actores sociales en los procesos de planificación, veeduría y control ambiental (MADS, 2003).

Otro instrumento importante es la **Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010)**, que reconoce el rol de las comunidades en la recuperación y conservación de fuentes hídricas, un ámbito donde las JAC han ejercido liderazgo mediante la vigilancia ambiental y la gestión local de cuencas (MADS, 2010). Además, con la entrada en vigor de la **Política Nacional de Cambio Climático (2017)**, se establecieron lineamientos que

reconocen la importancia de la acción comunitaria frente a los desafíos climáticos, habilitando a las JAC como aliados en la implementación de estrategias de mitigación y adaptación (MADS, 2017).

De igual forma, los **Planes Nacionales de Desarrollo** de los últimos periodos han incorporado el enfoque territorial y la participación ciudadana en los objetivos estratégicos del desarrollo sostenible. En particular, el **Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026** destaca la necesidad de ordenar el territorio alrededor del agua, de promover la justicia ambiental y de fortalecer los saberes comunitarios, principios donde las JAC pueden desempeñar un papel protagónico (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2022).

Finalmente, normas como el **Decreto 1076 de 2015**, que compila y reglamenta el sector ambiente y desarrollo sostenible, reconocen instrumentos legales de participación como las veedurías ambientales, audiencias públicas y consultas, que facultan a las JAC a incidir en procesos de gobernanza ambiental desde un enfoque jurídico legítimo (MADS, 2015). Estas políticas y normas, articuladas entre sí, configuran un entorno institucional que respalda y promueve la participación activa de las JAC en la protección de la biodiversidad y en la construcción de territorios sostenibles.

Construcción de la matriz documental

Se diseñó e inició el diligenciamiento de una matriz documental con los siguientes campos:

Tabla 1

Matriz documental de fuentes normativas, jurisprudenciales y de planeación territorial (2000–2024)

| Tipo de Fuente | Nombre del Documento | Aportes a la Gobernanza Ambiental y Participación Comunitaria | Referencias APA 7.ª edición |
|--------------------|---|---|---|
| Plan Nacional | <i>Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida</i> | Plantea una justicia ambiental basada en la equidad territorial. Reconoce el papel de los actores comunitarios en la transición ecológica y la defensa del agua, la biodiversidad y el territorio. Promueve estrategias de gobernanza participativa y la protección de los ecosistemas como bienes comunes. | Departamento Nacional de Planeación. (2023). <i>Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida</i> . https://colombiapotenciamundialdelavida.dnp.gov.co |
| Plan Departamental | <i>Plan de Desarrollo Departamental Caquetá 2024–2027: Potencia de Vida y Territorio de Paz</i> | Aborda el desarrollo sostenible en la Amazonía con ejes en biodiversidad, agroambientalismo y control de la deforestación. Reconoce la participación comunitaria como principio, aunque sin un enfoque estructurado para las JAC. | Gobernación del Caquetá. (2024). <i>Plan de desarrollo 2024– 2027</i> . https://www.caqueta.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20242027 |
| Plan Municipal | <i>Plan de Desarrollo Municipal Florencia 2024–2027: Hagamos Grande a Florencia</i> | Apuesta por la restauración ecológica urbana, la gestión de microcuencas y el fortalecimiento comunitario a través de las JAC como ejecutoras en acciones ambientales. Se reconocen como actores clave para la sostenibilidad local. | Alcaldía de Florencia. (2024). <i>Plan de desarrollo 2024– 2027</i> . https://www.florencia-caqueta.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20242027 |
| Ley | Ley 743 de 2002 | Regula la organización, constitución y funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal. Reconoce a las JAC como mecanismos legales de participación ciudadana en el desarrollo comunitario y territorial. | Congreso de Colombia. (2002). <i>Ley 743 de 2002</i> . https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5301 |
| Ley | Ley 99 de 1993 | Crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Introduce el principio de participación ciudadana en la gestión ambiental y la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil en la protección de los recursos naturales. | Congreso de Colombia. (1993). <i>Ley 99 de 1993</i> . https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2084 |
| Norma Superior | Constitución Política de Colombia | Establece en sus artículos 79, 80 y 103 el derecho a un ambiente sano, la obligación del Estado de proteger la biodiversidad, y la promoción de mecanismos de participación comunitaria como las JAC. | Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Editorial Legis. |

| | | | |
|-----------|---|---|---|
| Sentencia | Sentencia T- 622 de 2016 – Río Atrato como sujeto de derechos | Reconoce derechos propios a la naturaleza, en este caso al río Atrato, bajo un enfoque ecocéntrico. Reafirma el deber del Estado de permitir la participación de las comunidades locales en la protección de sus ecosistemas vitales. Referente jurisprudencial en participación ambiental desde las bases. | Corte Constitucional de Colombia. (2016). <i>Sentencia T- 622/16</i> . https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm |
|-----------|---|---|---|

Nota. Instrumento que recopila, organiza y sistematiza de manera cronológica y temática las principales fuentes normativas, jurisprudenciales y de planeación territorial emitidas entre los años 2000 y 2024. La matriz permite identificar el desarrollo legal y jurisprudencial, así como las directrices de planificación que han orientado la gestión del territorio en este período.

Tabla 2

Matriz de análisis de casos: Participación de las JAC en gobernanza ambiental y protección de la biodiversidad

| Nombre del caso | Municipios involucrados | Año | Actores principales | Rol de las JAC | Resultados | Desafíos enfrentados | Fuente |
|---|-----------------------------------|-----------|--|---|--|--|-----------------------------|
| Proyecto de Restauración Ecológica Comunitaria | 11 municipios del Caquetá | 2025 | Ministerio Ambiente, SINCHI, comunidades locales, JAC de | Implementación de | Restauración planeada de 12.000 ha; conservación directa de 3 ha por familia; fortalecimiento organizativo | Amenazas por grupos armados, intento de apropiación del proyecto | El País (2025) |
| Red de Viverismo Comunitario en la Amazonía Caqueteña | Municipios amazónicos del Caquetá | 2021-2024 | PNUD, excombatientes, comunidades campesinas, JAC | Coordinación de viveros comunitarios, siembra y restauración, liderazgo comunitario | 750.000 árboles sembrados, 4.000 ha restauradas, fortalecimiento del tejido social | Estigmatización, inseguridad, acceso a recursos | El País (2024) |
| Participación en la Mesa Ambiental de la Orinoquía | Villavicencio, Meta | 2018-2023 | Gobernación del Meta, comunidades, JAC | Liderazgo en vigilancia ambiental y en promoción de buenas prácticas agropecuarias | Incremento en el control comunitario de áreas protegidas; mejor gestión de residuos | Falta de recursos económicos y técnicos | Gobernación del Meta (2023) |
| Plan de Manejo Ambiental Local Tolima | Ibagué, Tolima | 2019-2023 | Alcaldía de Ibagué, JAC, organizaciones | Participación en elaboración y seguimiento del plan ambiental | Consolidación de estrategias de protección de fuentes hídricas y | Dificultades para articular a todas las | Alcaldía de Ibagué (2023) |

| | | | |
|-------------|-----------|--------------|---|
| ambientales | municipal | conservación | JAC; limitaciones de participación real |
|-------------|-----------|--------------|---|

Nota. Herramienta de sistematización cualitativa que organiza y analiza casos representativos sobre la participación de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en procesos de gobernanza ambiental y acciones para la protección de la biodiversidad. Permite identificar patrones, estrategias comunitarias, niveles de articulación institucional y desafíos enfrentados en distintos territorios.

En conclusión, el análisis documental evidencia que las Juntas de Acción Comunal (JAC) cuentan con un marco normativo sólido que reconoce su papel fundamental en la protección de la biodiversidad y la gobernanza ambiental territorial. Sin embargo, aunque los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales promueven la participación comunitaria y el cuidado ambiental, en la práctica esta participación enfrenta importantes retos.

Se enfrentan dificultades porque, pese al reconocimiento legal, la actuación efectiva de las JAC se ve limitada por la falta de recursos técnicos y financieros, la escasa institucionalización de mecanismos de interlocución y la débil articulación con las autoridades. Además, las condiciones sociales y ambientales complejas, como la presencia de grupos armados o conflictos territoriales, suman obstáculos que afectan la continuidad y eficacia de sus iniciativas. La insuficiente capacitación y el apoyo discontinuo también dificultan el fortalecimiento de su liderazgo comunitario, limitando su capacidad para gestionar sosteniblemente los recursos naturales y defender la biodiversidad en sus territorios.

Por ello, es necesario seguir trabajando en cerrar estas brechas, garantizando espacios reales de participación, recursos adecuados y procesos formativos continuos que permitan a las JAC consolidarse como actores ambientales protagonistas, capaces de enfrentar los desafíos

locales y contribuir al bienestar de sus comunidades y al cuidado del medio ambiente. Este esfuerzo conjunto fortalecerá la gobernanza ambiental y sentará bases firmes para la sostenibilidad territorial

Conclusiones

En conclusión, el análisis documental evidencia que las Juntas de Acción Comunal (JAC) cuentan con un marco normativo sólido que reconoce su papel fundamental en la protección de la biodiversidad y la gobernanza ambiental territorial. Sin embargo, aunque los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales promueven la participación comunitaria y el cuidado ambiental, en la práctica esta participación enfrenta importantes retos.

Se enfrentan dificultades porque, pese al reconocimiento legal, la actuación efectiva de las JAC se ve limitada por la falta de recursos técnicos y financieros, la escasa institucionalización de mecanismos de interlocución y la débil articulación con las autoridades. Además, las condiciones sociales y ambientales complejas, como la presencia de grupos armados o conflictos territoriales, suman obstáculos que afectan la continuidad y eficacia de sus iniciativas. La insuficiente capacitación y el apoyo discontinuo también dificultan el fortalecimiento de su liderazgo comunitario, limitando su capacidad para gestionar sosteniblemente los recursos naturales y defender la biodiversidad en sus territorios.

Por otra parte, los casos prácticos analizados demuestran que, cuando las JAC son fortalecidas con apoyo técnico, reconocimiento institucional y acompañamiento, pueden liderar proyectos concretos y significativos que benefician directamente a sus comunidades y al entorno natural. Sin embargo, también enfrentan desafíos como la inseguridad, la falta de recursos y la necesidad de una articulación más efectiva con las autoridades. Reconocer y superar estas dificultades es fundamental para garantizar que las Juntas de Acción Comunal puedan seguir siendo guardianas de la biodiversidad y agentes esenciales en la construcción de una gobernanza ambiental participativa y resiliente.

Implementar tecnologías de inteligencia artificial en estos procesos podría ser un gran aliado para cerrar muchas de estas brechas. Herramientas digitales pueden facilitar la gestión de información ambiental, mejorar la comunicación entre comunidades y entidades, optimizar la vigilancia y monitoreo de recursos naturales, y fortalecer los procesos de capacitación y participación. De esta manera, la inteligencia artificial ayudaría a potenciar el liderazgo de las JAC, haciendo más eficientes y efectivos sus esfuerzos en la protección ambiental y la gobernanza local.

Por ello, es necesario seguir trabajando en cerrar estas brechas, garantizando espacios reales de participación, recursos adecuados y procesos formativos continuos que permitan a las JAC consolidarse como actores ambientales protagonistas, capaces de enfrentar los desafíos locales y contribuir al bienestar de sus comunidades y al cuidado del medio ambiente. Este esfuerzo conjunto fortalecerá la gobernanza ambiental y sentará bases firmes para la sostenibilidad territorial.

Po último, esta monografía sostiene que las Juntas de Acción Comunal (JAC) desempeñan un papel fundamental en la implementación de políticas ambientales dentro del marco jurídico-político ambiental colombiano, al actuar como agentes clave en la gobernanza territorial y la protección de la biodiversidad. Su participación activa permite articular las políticas públicas con las necesidades y saberes locales, fortaleciendo la gestión comunitaria y promoviendo una gobernanza ambiental más inclusiva y efectiva. A través de su organización y liderazgo, las JAC facilitan la movilización social, el seguimiento y la vigilancia de las acciones ambientales, contribuyendo así a cerrar brechas en la participación ciudadana y a consolidar territorios sostenibles. Por tanto, fortalecer su capacidad técnica, institucional y normativa es

indispensable para garantizar que estas organizaciones comunitarias continúen siendo guardianas de la biodiversidad y promotoras de una gobernanza ambiental resiliente y participativa.

Recomendaciones

Para fortalecer el papel de las Juntas de Acción Comunal en la protección de la biodiversidad, es vital que se les brinde el apoyo necesario para desarrollar sus capacidades organizativas y técnicas. Esto implica no solo ofrecer formación en gestión ambiental y liderazgo, sino también facilitarles el acceso a recursos y asesoría que les permitan actuar con mayor autonomía y eficacia en sus territorios. Cuando las comunidades cuentan con las herramientas adecuadas, se convierten en protagonistas activos del cuidado de su entorno.

Además, es fundamental que las JAC no trabajen de manera aislada, sino que se promueva una verdadera colaboración entre ellas, las entidades gubernamentales y otros actores sociales y privados. Esta coordinación interinstitucional abre espacios para que las iniciativas ambientales sean más integrales, cuenten con respaldo técnico y presupuestal, y se enfoquen en las realidades y necesidades específicas de cada territorio. La unión y el trabajo conjunto fortalecen los procesos y generan impactos más duraderos.

Es igualmente importante que las Juntas de Acción Comunal tengan una participación real y significativa en la elaboración y seguimiento de las políticas públicas ambientales. Escuchar las voces locales y permitir que estas influyan en las decisiones garantiza que las estrategias diseñadas sean pertinentes y respeten los saberes ancestrales y la experiencia comunitaria. Cuando las comunidades sienten que sus opiniones cuentan y que sus esfuerzos son reconocidos, se motivan a comprometerse aún más con la conservación.

En contextos donde las amenazas y conflictos pueden poner en riesgo a quienes lideran procesos comunitarios, se hace indispensable garantizar la protección y seguridad de estas personas. Las comunidades deben sentirse seguras para expresar sus ideas, actuar como

vigilantes de su entorno y promover el cambio sin temor a represalias. Un entorno seguro es la base para una participación genuina y sostenida.

La educación ambiental y la sensibilización de las comunidades son pilares que fortalecen el cuidado del medio ambiente. Cuando las personas comprenden la importancia de la biodiversidad y cómo sus acciones impactan el ecosistema, desarrollan un compromiso colectivo que trasciende generaciones. Las campañas educativas y espacios de diálogo fortalecen este sentido de pertenencia y responsabilidad compartida.

Es necesario también que las experiencias exitosas de las JAC en la gestión ambiental sean visibilizadas y reconocidas. Documentar y compartir estas buenas prácticas no solo dignifica el trabajo comunitario, sino que también sirve de ejemplo para otras regiones que enfrentan desafíos similares. Reconocer el esfuerzo y los logros ayuda a que las JAC ganen más apoyo y legitimidad.

Finalmente, se debe trabajar en la adecuación y fortalecimiento del marco normativo para facilitar la participación comunitaria en la gobernanza ambiental. Es necesario eliminar barreras legales que dificultan el accionar de las JAC y promover espacios donde su rol sea reconocido y protegido, especialmente en territorios con alta biodiversidad y presencia de comunidades étnicas. Un marco legal inclusivo y flexible es clave para empoderar a las comunidades y garantizar la sostenibilidad de sus acciones en favor del medio ambiente.

En este sentido, la incorporación de tecnologías basadas en inteligencia artificial (IA) puede ser un elemento clave para cerrar brechas y mejorar los procesos de participación de las JAC. La IA puede facilitar el acceso a información actualizada y relevante, optimizar la gestión de proyectos comunitarios, y mejorar la comunicación entre actores locales y entidades gubernamentales. Asimismo, herramientas inteligentes pueden ayudar en la monitorización

ambiental, detección temprana de riesgos y en la toma de decisiones basadas en datos, fortaleciendo la autonomía y efectividad de las Juntas. La integración de estas tecnologías, combinada con la capacitación adecuada, puede transformar positivamente la gobernanza ambiental comunitaria, promoviendo un desarrollo más inclusivo, participativo y sostenible.

Referencias Bibliográficas

- Agrawal, A. (2002). Common property resources and sustainable livelihoods. *World Development*, 30(10), 1649-1664.
<https://public.websites.umich.edu/~arunagra/papers/Common%20Property%20Institutions%20and%20Sustainable%20Governance%20of%20Resources.pdf>
- Alcaldía de Florencia. (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Hagamos grande a Florencia”. <https://www.florencia-caqueta.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-hagamos-grande-a-florencia-20242027>
- Alcaldía de Ibagué. (2023). Plan de manejo ambiental local 2019-2023. Ibagué, Colombia: Secretaría de Ambiente. <https://ibague.gov.co/plan-manejo-ambiental-local>
- Baptista, L. P., Fernández, C. M., & Hernández, S. R. (1996). Metodología de la investigación (1.ª edición). McGraw-Hill Interamericana.
https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/metodologia-de-la-investigaci%C3%83%C2%B3n_sampieri.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 10 de noviembre). Sentencia T-622 de 2016. (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Plan Nacional de Desarrollo 2022– 2026: Colombia potencia mundial de la vida. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022– 2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida.
<https://colombiapotenciamundialdelavida.dnp.gov.co>

El País. (2024, diciembre 5). La Red de Viverismo Comunitario de la Amazonía: una apuesta de campesinos y firmantes de paz para restaurar bosques y corazones.

<https://elpais.com/america-colombia/branded/los-lideres-de-colombia/2024-12-05/la-red-de-viverismo-comunitario-de-la-amazonia-una-apuesta-de-campesinos-y-firmantes-de-paz-para-restaurar-bosques-y-corazones.html>

El País. (2025, mayo 5). La disidencia de Calarcá congela con amenazas un proyecto de reforestación para presentarlo como iniciativa propia [https://elpais.com/america-](https://elpais.com/america-colombia/2025-05-05/la-disidencia-de-calarca-congela-con-amenazas-un-proyecto-de-reforestacion-para-presentarlo-como-iniciativa-propia.html)

[colombia/2025-05-05/la-disidencia-de-calarca-congela-con-amenazas-un-proyecto-de-reforestacion-para-presentarlo-como-iniciativa-propia.html](https://elpais.com/america-colombia/2025-05-05/la-disidencia-de-calarca-congela-con-amenazas-un-proyecto-de-reforestacion-para-presentarlo-como-iniciativa-propia.html)

Gobernación del Caquetá. (2024). Plan de Desarrollo Departamental del Caquetá 2024– 2027

“Caquetá, potencia de vida y territorio de paz”. <https://www.caqueta.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20242027>

Gobernación del Meta. (2023). Informe de gestión ambiental 2018-2023. Villavicencio,

Colombia: Secretaría de Ambiente y Turismo. <https://meta.gov.co/informe-gestion-ambiental>

IDEAM. (2018). Informe del Estado del Medio Ambiente en Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

<https://www.ideam.gov.co/documents/2418981/477369/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2018+Versi%C3%B3n+1+-+Documento/d13aced1-cff5-4b4f-8de6-b8a6951250c3?version=1.0>

Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. Annual Review of Environment and Resources, 31, 297-325.

<https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>

Ley 743 de 2002. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5301>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2002). Política Nacional de Educación

Ambiental. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Politica-Nacional-Educacion-Ambiental.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2003). Lineamientos de la política de

participación ciudadana en la gestión ambiental. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/DS-A-SCD-15-PLAN-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2010). Política Nacional para la Gestión

Integral del Recurso Hídrico. <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/direccion-integral-de-recurso-hidrico/politica-nacional-para-la-gestion-integral-del-recurso-hidrico>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Política Nacional de Biodiversidad y

sus Servicios Ecosistémicos. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col155855.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Decreto 1076 de 2015: Decreto Único

Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Decreto-1076-de-2015.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). Política Nacional de Cambio Climático.

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>

Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Fondo de Cultura Económica.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3666749.pdf>