

Presidencia del Consejo de Estado



Programa JCA y Posconflicto

Insumos para el debate

El actual proceso de paz entre
el Gobierno Nacional y las FARC-EP

Documento 3

**La Jurisdicción Contencioso Administrativa
y los avances del Proceso de Paz con las FARC-EP
Agosto de 2016**

Contenido

Introducción	2
1. Implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	3
Necesidad de coordinar la Jurisdicción Especial para la Paz con la Rama Judicial.....	5
1.1. Tutela.....	5
1.2. Nuevas normas procedimentales.....	7
1.3. Cosa juzgada en la JEP a la luz del ordenamiento jurídico colombiano ..	8
1.4. Costos.....	9
2. La Jurisdicción Contencioso Administrativa y los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.....	12
2.1. Responsabilidad del Estado y competencia de la JEP	12
2.2. Reparación de víctimas	14
2.3. Los asuntos agrarios conocidos por los jueces de la administración ...	17
2.4. La revisión de la organización electoral y el control judicial de asuntos electorales.....	18
2.5. Los litigios o controversias relacionadas con temas ambientales en el marco del conflicto armado	19
3. El rol del juez administrativo en el posconflicto desde la perspectiva comparada.....	21

Introducción

El conflicto armado en Colombia ha dejado millones de víctimas, que en algunos casos, especialmente en los últimos años, han recibido atención institucional con medidas de asistencia, de atención humanitaria o de reparación. Así mismo, en garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, las autoridades estatales competentes han conocido de hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado interno, y por ello, han adelantado procesos penales, constitucionales, disciplinarios, y contenciosos administrativos. En estos últimos procesos el Consejo de Estado ha venido definiendo controversias y litigios derivados de hechos, omisiones, operaciones y actos en los que estén involucradas autoridades administrativas cuyos casos se relacionan de manera directa o indirecta con hechos del conflicto armado interno.

Con el propósito de dar fin a este conflicto armado interno, en agosto de 2012 se instaló la Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia y desde entonces en ella se han logrado acuerdos sobre todos los puntos de la hoja de ruta fijada entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Tales acuerdos se refieren a (i) política de desarrollo agrario, (ii) participación política, (iii) fin del conflicto, (iv) solución al problema de las drogas ilícitas, (v) víctimas y (vi) implementación, verificación y refrendación, según se indica en el Acuerdo General¹. El 24 de agosto de 2016 se llegó al Acuerdo Final y se inició el trámite legislativo y de refrendación para su implementación.

Estos acuerdos suponen cambios sustanciales en las políticas públicas, la organización institucional y en las competencias de las autoridades administrativas del nivel local, regional y nacional competentes. De igual forma los mencionados acuerdos, principalmente sobre el punto de víctimas que incluye un componente de justicia materializado en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), acarrearán cambios para la Rama Judicial tanto en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como en la ordinaria y en la constitucional.

El presente documento busca exponer algunos de los retos que deberá asumir el poder judicial en Colombia y de manera específica lo atinente al rol de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ante el posible escenario de posconflicto, especialmente en lo que tiene que ver con el proceso de paz con las FARC-EP y los acuerdos logrados en la Mesa de Conversaciones de La Habana.

Para ello, en primer lugar este texto se refiere a la implementación de la JEP, teniendo en cuenta sus relaciones con la Rama judicial, la tutela, sus

¹ Ver Insumos para el Debate. Documento 1: Recuento Histórico, Consejo de Estado, junio de 2016, Bogotá.

procedimientos y sus costos, así como la cosa juzgada establecida en la JEP a la luz del ordenamiento jurídico nacional. En segundo lugar, se profundiza sobre temas de competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que requieren ser armonizados con los acuerdos de la Mesa de Conversaciones y con la estructura, la competencia y el funcionamiento de la JEP. El rol del juez contencioso administrativo en escenarios de posconflicto con perspectiva comparada se abordará en el tercer apartado. Finalmente se proponen algunas recomendaciones generales para establecer canales de comunicación entre la Rama Judicial y los actores de este proceso de paz.

1. Implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)²

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) acordado en la Mesa de Conversaciones de La Habana constituye otro de los mecanismos de justicia transicional implementados en Colombia³, regidos por la adopción y aplicación de los estándares de verdad, justicia y reparación con el propósito de respetar los derechos de las víctimas, garantizar la no repetición y propender por la reconciliación nacional. Todo ello se ha enmarcado en la búsqueda de consolidar la paz en el país, la cual tiene una múltiple naturaleza al constituir un derecho fundamental, una obligación estatal⁴, un fin constitucional, y un presupuesto para el ejercicio de los derechos fundamentales en un proceso libre, abierto y democrático.

El componente de justicia de este sistema integral prevé la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como un mecanismo para administrar justicia encargado de investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario⁵.

A ese respecto vale la pena recordar que, como lo indica la Constitución Política, la Administración de Justicia es una función pública donde las actuaciones son

² Ver Insumos para el debate. Documento 2. Estructura, funcionamiento y procedimientos de la Jurisdicción Especial para la Paz, julio de 2016

³ El Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como Marco Jurídico Para la Paz, habilitó el proceso de paz con las FARC-EP lo que significó una apertura del proceso político, y el Acto Legislativo 01 de 2016, la apertura jurídica de este proceso. Ejemplo de estos otros mecanismos son: la Ley 975 de 2005, por la cual se crea la Jurisdicción Penal Especial de Justicia y Paz; la Ley 1448 de 2011, la cual crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Centro Nacional de Memoria Histórica; y la Ley 1424 de 2010.

⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, voto concurrente del juez Diego García-Sayán, sentencia de 25 de octubre de 2012, Caso Masacre de El Mozote y lugares aledaños vs El Salvador, párr. 37.

⁵ Gobierno Nacional y FARC-EP, Borrador Conjunto. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto. Diciembre 15 de 2015, punto 5.1.

permanentes, exceptuando aquellas que indique la misma Carta. Dentro de estas excepciones se encontraría la JEP por su naturaleza temporal y especial, la cual la convierte en un mecanismo de justicia transicional contemplado en el artículo 66 transitorio constitucional.

Teniendo en cuenta que, de una parte, el diseño institucional de la JEP acordado en la Mesa de Conversaciones, no previó la participación de la Rama Judicial, pues su intervención se limita a la remisión de sus actuaciones y decisiones relativas a hechos del conflicto⁶; y de otra, que en escenarios de reconciliación y posconflicto las estrategias relativas a la justicia implementadas por el Estado, para ser eficaces requieren la participación de las instituciones del sector justicia⁷, específicamente coordinarse con la Rama Judicial; este documento busca pronunciarse respecto de varios puntos que encuentra debatibles sobre la JEP y realizar propuestas al respecto en aras de lograr su eficacia y el cumplimiento de las obligaciones estatales de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

Poner en funcionamiento la JEP conlleva varias acciones por parte del Estado que ponen de presente la necesidad de coordinar su implementación con el quehacer de la Rama Judicial, teniendo en cuenta la variada institucionalidad creada para la ejecución de la JEP, que asumirá una amplia competencia sobre los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado interno de los cuales ya existen pronunciamientos e investigaciones de carácter judicial, administrativo y disciplinario, frente a lo cual se pueden destacar cuatro aspectos. El primero hace referencia a la acción de tutela en razón de hechos del conflicto, en contra de sentencias de la JEP y por posibles violaciones al debido proceso en esa jurisdicción especial. El segundo se refiere a los procedimientos que se pondrán en marcha durante la vigencia de esta jurisdicción especial. El tercero gira en torno a la cosa juzgada acordada para la JEP en el marco del ordenamiento jurídico nacional. El último aspecto tiene en cuenta los costos que podría acarrear la implementación de la JEP, pues requiere de una inversión económica significativa.

⁶ El Documento Preguntas y Respuestas Jurisdicción Especial para la Paz, realizado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, se refirió a cuatro relaciones de la justicia ordinaria con la JEP: (i) La JEP partirá de las investigaciones y sentencias de la justicia ordinaria; (ii) En determinados casos el régimen de ejecución de las penas aplicables será el ordinario; (iii) Para los casos en los que no haya reconocimiento de responsabilidad, la investigación y acusación se apoyará en la Fiscalía General de la Nación; y (iv) Se resolverá la situación jurídica de los casos juzgados teniendo en cuenta las condenas ya impuestas.

En línea, disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Audios/PREGUNTASYRESPUESTAS.pdf> (consultado: 27 de abril de 2016).

⁷ ONU, Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. S/2004/616.

Necesidad de coordinar la Jurisdicción Especial para la Paz con la Rama Judicial

El Acuerdo sobre el punto 5 de Víctimas del Conflicto prevé que el componente de justicia, materializado en la JEP, se implemente en una jurisdicción con ejercicio preferente y autónomo de sus funciones judiciales con respecto a conductas cometidas con anterioridad a su vigencia⁸. Así mismo, se acordó que la JEP tenga competencia material respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos⁹. Con respecto a la competencia subjetiva el Acuerdo establece que la justicia del SIVNJR se aplicará de manera simultánea e integral a todos los que participaron directa e indirectamente en el conflicto armado¹⁰, sin que existiera referencia en el Acuerdo a la responsabilidad de personas jurídicas.

Los siguientes puntos no han sido tratados, ni definidos por el Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto. Ello podría acarrear un conflicto de competencias e inseguridad jurídica, dilatando los procesos y volviendo ineficiente la nueva institucionalidad en perjuicio de las víctimas, quienes son el centro del SIVJRNR.

1.1. Tutela

De acuerdo con la Constitución, la acción de tutela constituye un procedimiento sumario y preferente para la protección inmediata ante cualquier vulneración o violación de derechos constitucionales fundamentales por parte de autoridades públicas, y en algunos casos por agentes privados. Esta acción, introducida en el ordenamiento jurídico colombiano en la Constitución de 1991, como una de las herramientas principales con las que los ciudadanos se relacionan con la administración pública, ha sido considerada como una revolución jurídica, en tanto ha permitido la constitucionalización de los escenarios sociales y políticos del país debido a su amplia utilización¹¹.

Como desde sus inicios lo ha señalado la Corte Constitucional, la tutela constituye una estrategia para lograr la efectividad de los derechos fundamentales en cabeza de los jueces¹². Así mismo, la competencia para conocer de las acciones de tutela en Colombia ha sido definida en el artículo 86 de la Carta Política, en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y en el Decreto 1382 de 2000.

⁸ Gobierno Nacional y FARC-EP, Borrador Conjunto. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto. Diciembre 15 de 2015, punto 5.1.2. 9º principio básico del componente de justicia SIVJRNR

⁹ *Ibíd.* 2º principio básico del componente de justicia SIVJRNR.

¹⁰ *Ibíd.* 15º principio básico del componente de justicia SIVJRNR.

¹¹ Cfr. García Villegas, Mauricio y otro. La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?, 2002, revista de derecho público, Universidad de los Andes, edición N° 31.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

En este sentido, los jueces deben conocer y fallar tutelas que versen sobre violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas durante el conflicto armado, así como aquellas relativas a las vulneraciones al debido proceso que puedan derivarse de las actuaciones de la JEP. Esto implica que, en el marco de la implementación del SIVJRNR, los ciudadanos podrían recurrir a la acción de tutela ante cualquier juez de la República cuando considere que las decisiones tomadas en el marco de la JEP vulneran sus derechos fundamentales.

El Consejo de Estado resuelve gran cantidad de tutelas anualmente. Para el año 2015 falló 7.935, mientras que la Corte Constitucional, en ese mismo año decidió 598¹³. Esto muestra que el órgano cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo resuelve hasta más de 10 veces la cantidad de tutelas decididas por el Alto Tribunal Constitucional y muchas de ellas están relacionadas con hechos del conflicto y responsabilidad de personas jurídicas de derecho público.

Además, vale resaltar que en el ordenamiento jurídico nacional proceden las tutelas contra sentencias judiciales bajo supuestos excepcionales cuando dichas decisiones vulneran o amenazan derechos fundamentales¹⁴. En consecuencia, a la postre la Corte Constitucional podría revisar acciones de tutela en contra de fallos de la JEP.

Con respecto a lo anterior, es necesario poner de presente que en el punto 52 del Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto se establece que cuando las sentencias de la JEP vulneren derechos fundamentales de víctimas con interés directo y legítimo, procederá un recurso ante la Sección de Apelaciones que será resuelto en 10 días. La pregunta es si ese recurso puede ser una suerte de acción de tutela, como la consagrada constitucionalmente, ya que versa sobre vulneración de derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior es necesario definir si la implementación de la JEP debe acompañarse de una reforma constitucional para determinar con claridad la competencia de los jueces frente a las tutelas que versen sobre hechos del conflicto, las que se interpongan en contra de sentencias emitidas por los magistrados de dicha jurisdicción especial y aquellas que busquen la defensa del debido proceso por actuaciones de las Salas o Secciones de la JEP. También podría pensarse una sala o sección en el tribunal con competencia específica sobre tutelas en los sentidos mencionados.

¹³ Corte Constitucional. Estadísticas 1992 -2016. Disponible en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

1.2. Nuevas normas procedimentales

El Acuerdo sobre el componente de justicia igualmente establece que los magistrados de las secciones y las salas de la JEP serán quienes fijen el reglamento de funcionamiento y organización de la misma jurisdicción, en ejercicio de su autonomía y con respecto a los principios de imparcialidad, independencia y las garantías de debido proceso. Tal reglamento definirá también los procesos y causales de recusación e impedimentos de magistrados¹⁵.

Lo anterior sugiere que ante esta jurisdicción especial se crearán normas diferentes a las existentes en el ordenamiento jurídico colombiano para el adelantamiento de procesos con el respeto de garantías fundamentales como los derechos al debido proceso, la asistencia de abogado, la presunción de inocencia, la doble instancia, la imparcialidad e independencia de los magistrados¹⁶.

Sin embargo, estos reglamentos y normas nuevas no pueden desconocer las experiencias de Colombia y el mundo sobre mecanismos de justicia transicional de carácter judicial penal. De manera especial las amnistías e indultos otorgados a integrantes de la fuerza pública y de grupos insurgentes en pasadas décadas; y el proceso de Justicia y Paz han dejado buenas prácticas y lecciones aprendidas que pueden ser consideradas en posteriores procesos transicionales.

Si bien está por reglamentarse el funcionamiento y procedimiento de la JEP, es necesario recalcar que el respeto y garantía de los principios fundamentales de la administración de justicia deben ser observados por todas las jurisdicciones y eso debe ser materializado en normas concretas más allá de una declaración de principios. En este sentido es menester cumplir con los mandatos constitucionales e internacionales al respecto.

La Rama Judicial puede brindar apoyo a la JEP y participar en su reglamentación e implementación, porque tiene una larga tradición en la administración de justicia, específicamente en el conocimiento de hechos del conflicto, en investigación, juzgamiento y sanción de responsables, la reparación de víctimas y el tratamiento de la responsabilidad de personas jurídicas de derecho público. Este apoyo debe darse desde la reglamentación de la JEP y así procurar un trabajo armónico entre las jurisdicciones operantes en el país. Ello implica participar en su conformación, fijar procedimientos claros, establecer un sistema probatorio concordante con las necesidades de la nueva jurisdicción y con los procesos vigentes en Colombia, y recoger los aprendizajes de las experiencias del país para depurar el modelo de justicia transicional en Colombia.

¹⁵ Cfr. Gobierno Nacional y FARC-EP, Borrador Conjunto. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto. Diciembre 15 de 2015, punto 5.1.2. numeral 46º.

¹⁶ *Ibid.* Numeral 14º.

1.3. Cosa juzgada en la JEP a la luz del ordenamiento jurídico colombiano

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que el objetivo de la cosa juzgada es que los hechos y conductas ya resueltas en algún medio legalmente aceptado no sean debatidos en juicios posteriores¹⁷. Así mismo, esta Corporación afirma que la cosa juzgada opera cuando existe una decisión de fondo ejecutoriada en la cual la jurisdicción ya tuvo la oportunidad de pronunciarse¹⁸. De acuerdo con la Corte Constitucional, el efecto negativo de la cosa juzgada es prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar lo que ya se ha resuelto, mientras la función positiva radica en dar seguridad jurídica a las relaciones jurídicas¹⁹. Esta figura se consagra en la Constitución en tratándose de los fallos de la Corte Constitucional (artículo 241), en el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo 303 del Código General del Proceso.

Lo anterior pone de relieve la importancia de respetar la figura de cosa juzgada en el ámbito nacional y esto se replantea en el Acuerdo sobre justicia antes citado pues su punto 48 determina que la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y determinación de los hechos y conductas de la JEP, recibirá toda la información proveniente de las instituciones u órganos competentes que operen en Colombia sobre investigaciones de hechos del conflicto y, al igual que un informe sobre las sentencias de la justicia al respecto.

Con base en dichos informes la Sala podrá llamar a las personas involucradas en los hechos, para adelantar declaraciones, y determinar la admisibilidad de los mismos para la JEP. Esto implica que se volverá sobre cuestiones ya decididas por la Rama Judicial y demás autoridades competentes, donde se han fijado decisiones constitucionales, penales, disciplinarias y contencioso administrativas. Estas últimas han comprometido la responsabilidad estatal, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Consejo de Estado, y frente a ello no se han definido claramente los límites de la competencia de la JEP. En consecuencia, se abre la posibilidad a relativizar el principio de cosa juzgada.

También está por fijarse la duración de la JEP, pues no se incluye en el Acuerdo. Esto es de suma importancia en tanto el mismo texto establece que todas las sentencias en firme de esta jurisdicción especial serán remitidas a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la cual sí tiene fijada una duración de tres años en el Acuerdo. Es decir, que las sentencias de la JEP deberían proferirse en menos de tres años para que puedan ser incluidas en

¹⁷ Cfr. Consejo de Estado, auto del 1º de febrero de 2010, expediente: 2001666, C.P. Susana Buitrago Valencia.

¹⁸ Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 23 de junio de 2010, expediente 16770, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

los informes de la Comisión y así contribuir al esclarecimiento de la verdad y el reconocimiento de los daños.

Además, el Acuerdo establece la existencia y aplicación de la cosa juzgada para la JEP, en su punto 56 la firmeza de las resoluciones o sentencias se define en el mismo componente de justicia del Acuerdo, porque tales pronunciamientos judiciales podrán ser recurridos en reposición ante la sala que los dictó y en apelación ante la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz.

Más allá de esto, el mismo punto 56 del Acuerdo determina que se garantizará la inmutabilidad de los mencionados pronunciamientos de la JEP y su validez o efectos solo podrán ser cambiados por el Tribunal para la Paz por las causales establecidas en el reglamento. Esto cambia los supuestos bajo los cuales ha operado el mecanismo judicial de justicia transicional en Colombia, es decir Jurisdicción Penal Especial de Justicia y Paz, en la cual la justicia ordinaria, específicamente la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia era la segunda instancia de las Salas de Justicia y Paz.

Para garantizar la estabilidad, la eficacia y el cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, el Tribunal para la Paz establecerá una Sección que tendrá aquello como función principal, y así se refuerza la aplicación del principio de cosa juzgada para esa jurisdicción

1.4. Costos

De acuerdo con el documento “Costos Estimados de la Jurisdicción Especial para la Paz y su correspondiente Secretaría Técnica”, elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura en marzo de 2016²⁰ el costo anual del Tribunal para la Paz, incluyendo todas sus Secciones, las Salas, las Secretarías Técnicas y la Secretaría Ejecutiva, se estima en una suma de ochenta y un mil cuatrocientos treinta y siete millones setecientos setenta y tres mil quinientos ochenta pesos (\$81.437.773.580).

En este cálculo se tiene en cuenta que se prevé crear aproximadamente quinientos treinta tres personas (533) así:

- Veinticuatro (24) magistrados para las cinco Secciones que componen el Tribunal para la Paz, quienes deben ser veinte (20) colombianos y cuatro (4) extranjeros. Estos magistrados deberán reunir los requisitos para ser magistrado de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, con excepción de la nacionalidad colombiana para jueces extranjeros.

²⁰ Este documento se realizó en atención a la solicitud de los magistrados José Agustín Suarez Alba y Néstor Raúl Correa Henao del Consejo Superior de la Judicatura.

- Dieciocho (18) magistrados para las tres Salas de la JEP. Estos magistrados deberán reunir iguales requisitos de los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial.
- Ciento once (111) personas en las Secretarías de las Secciones.
- Sesenta y tres personas (63) en la Secretaría Ejecutiva de la JEP.
- Aproximadamente cuatrocientos noventa y un (491) personas para componer la planta de apoyo judicial.

Con base en información periodística²¹, el documento citado destaca que a la competencia de la JEP entrarían más de diez mil integrantes de las FARC-EP, más de siete mil quinientos integrantes de la Fuerza Pública y más de cuatro mil trescientos civiles que apoyaron o incidieron en hechos del conflicto. Así mismo la JEP recibiría aproximadamente cuarenta y ocho millones de folios relativos a procesos con carácter activo provenientes de la Fiscalía. De manera adicional se recibirán las sentencias y los fallos de la jurisdicción ordinaria, de la Procuraduría y de la Controlaría que versen sobre hechos del conflicto armado.

Al respecto, es preciso recordar que en Colombia se implementó desde 2005 la Jurisdicción Penal Especial para la Paz, creada por la Ley 975 de ese año, la cual tiene como objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (artículo 1). Este mecanismo de justicia transicional ofrece beneficios a quienes en su momento fueron postulados por el Gobierno Nacional y ya cumple más de 10 años de vigencia. Por lo anterior, se presenta un cuadro comparativo entre la Jurisdicción de Justicia y Paz y lo acordado con respecto a la JEP.

	Jurisdicción Penal Especial de Justicia y Paz	Jurisdicción Especial para la Paz
N.º de personas en su competencia	Aproximadamente 5032 postulados ²² y aproximadamente 2500 postulados ratificados en el proceso de Justicia y Paz ²³	Aproximadamente 10322 integrantes de las FARC-EP, 7500 integrantes de la Fuerza Pública y 4.354

²¹ Diario El Tiempo de 3 de marzo de 2016, *Jurisdicción Especial de Paz costaría alrededor de \$ 2 billones* disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/medidas-para-la-justicia-especial-para-la-paz/16526426>. No sobra cuestionar esta forma de investigación por parte de un órgano oficial como lo es el Consejo Superior de la Judicatura.

²² Fiscalía General de la Nación. Informes de Gestión de años 2012, 2013-2014, 2014-2015.

²³ Cfr. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional. Estadísticas. Ovando, Valentina. El Espectador. Sólo 12 postulados han salido de la cárcel. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/solo-12-postulados-han-salido-de-carcel-articulo-538615>

		civiles, como terceros ²⁴ .
N.º de salas, secciones y demás instituciones	<p>Tres Salas de Justicia y Paz en los Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Bogotá, Medellín y Barranquilla con funciones de control de garantías y conocimiento.</p> <p>Una Sala de Justicia y Paz con funciones de control de garantías en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga</p> <p>Un juzgado con función de ejecución de sentencias de las Salas de Justicia y Paz del territorio nacional.</p> <p>Cincuenta y ocho despachos en la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional.</p>	Cinco secciones del Tribunal para la Paz, tres Salas y Unidad de Investigación y Acusación
N.º de magistrados	<p>Total: 10 de Conocimiento y 5 de Control de Garantías</p> <p>Segunda Instancia ejercida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.</p>	24 magistrados de Sección (20 nacionales y 4 extranjeros) y 18 magistrados de Sala.
Años de vigencia	10 años y 9 meses (25 de julio de 2005 – 25 de abril de 2016).	No especificado
Resultados durante la vigencia	38 sentencias condenatorias ²⁵ .	
N.º de condenados	147 postulados condenados	

²⁴ Diario El Tiempo de 3 de marzo de 2016. En Consejo Superior de la Judicatura. Costos Estimados de la Jurisdicción Especial para la Paz y su correspondiente Secretaría Técnica, marzo de 2016, Bogotá.

²⁵ Según las estadísticas presentadas por la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional, desde la entrada en vigor de la Ley 975 de 2005 se han confesado 57883 hechos, en los cuales se han relacionado 84354 víctimas. Además, se han compulsado 15591 copias a terceros, a integrantes de la Fuerza Pública y a políticos. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2015/09/estadisticas-DFNEJT.pdf>

Tras más de una década de vigencia de la Ley 975 de 2005, los resultados antes relacionados pueden dar lineamientos para potenciar el alcance de la JEP y superar retos que la Jurisdicción Penal Especial de Justicia y Paz ha visibilizado y afrontado tras varios años de implementación o aún tiene pendiente, sin que se avizore su conclusión cercana. Esto permite hacer un balance de la eficacia y eficiencia de mecanismos de justicia transicional vigente en Colombia, el cual solo asumió competencia sobre unos hechos del conflicto y sobre unos actores del mismo, dejando ver que los esfuerzos judiciales han sido profundos pero con limitaciones tanto cuantitativas como cualitativas. Esto enseña a los nuevos procesos la necesidad de dar un mayor alcance territorial, presupuestal y judicial a los nuevos mecanismos de justicia de transición a implementar.

2. La Jurisdicción Contencioso Administrativa y los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP

Los hechos ocurridos en razón y en el marco del conflicto armado han derivado en múltiples daños de carácter individual, colectivo, económico o moral, y ha visibilizado responsabilidades de particulares, de grupos al margen de la ley y, en muchos casos, de autoridades administrativas. En consecuencia, estos hechos han desatado varios litigios o controversias conocidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el marco de sus competencias.

En los acuerdos de La Habana se han planteado reformas institucionales de gran alcance que sugieren convergencia o replanteamiento de algunas de las competencias hasta ahora asumidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este apartado se hace referencia a algunas cuestiones en las que se visibiliza la necesidad de coordinar y armonizar los mandatos constitucionales y legales de los jueces contencioso administrativos con la institucionalidad prevista en los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Estas cuestiones hacen referencia a la responsabilidad del Estado en hechos del conflicto armado interno en relación con la competencia de la JEP, la reparación de víctimas del conflicto armado, los asuntos agrarios conocidos por los jueces de la administración, los litigios o controversias relacionadas con temas ambientales en el marco del conflicto armado, y la revisión de la organización electoral y el control judicial de estos asuntos.

2.1. Responsabilidad del Estado y competencia de la JEP

La JEP se ha planteado como una jurisdicción encaminada a definir la situación jurídica de individuos que siendo integrantes de las FARC, de la Fuerza Pública o como terceros que prestaron apoyo y/o que participaron en hechos del conflicto. Es decir, esta jurisdicción tiene competencia subjetiva sobre personas naturales

que pasarán a responder individual y colectivamente por los daños ocasionados en el marco del conflicto armado.

Entonces, la JEP operaría como una suerte de jurisdicción penal que no tiene competencia con respecto a las personas jurídicas que hubiesen participado en hechos del conflicto y con su acción u omisión generaran daños. El acuerdo no se refiere al régimen de responsabilidad de las personas jurídicas y específicamente de aquellas del derecho público sujetas al régimen de responsabilidad estatal, sobre las cuales tiene competencia la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Lo anterior pone de presente que se requiere delimitar la competencia de la JEP, o al menos precizarla, con respecto a aquellos hechos del conflicto que acarrearán responsabilidad de las personas jurídicas estatales, especialmente responsabilidad extracontractual, en tanto varios de los procesos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa tienen que ver con hechos del conflicto y se ha condenado al Estado y tomado las medidas necesarias para reparar de forma integral a las víctimas de graves violaciones al DIH y a los DDHH.

Por lo tanto con la vigencia de la JEP, tal como se ha estipulado en el Acuerdo sobre Víctimas, estarían operando dos regímenes de responsabilidad diferentes, uno dirigido a los individuos y otros a las personas jurídicas de derecho público sobre acciones u omisiones ocurridas en el marco del conflicto armado. Si bien en Colombia se ha presentado esta situación pues la jurisdicción ordinaria, así como la Jurisdicción de Justicia y Paz, conocen sobre responsabilidad individual en hechos del conflicto, la discrepancia se presentaría en tanto la misión de la JEP es conocer de todos los hechos del conflicto, con respecto de todos los actores que en él participaron y hasta el momento no se ha previsto cuál será la coordinación entre la JEP y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con respecto a los procedimientos que se adelantan para la reparación de víctimas del conflicto y aquellos que involucran responsabilidad estatal²⁶.

En este escenario se requiere prevenir posibles conflictos de competencia o vacíos sobre la responsabilidad de personas jurídicas de derecho público en hechos del conflicto y por ello se considera pertinente (i) crear mecanismos de coordinación y comunicación entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la JEP (ii) y estar atentos a la reglamentación del procedimiento y la asignación de competencia de la JEP con respecto a hechos del conflicto que pudieran acarrear responsabilidad de instituciones estatales sea por acción o por omisión.

Con estas propuestas se busca cumplir con las obligaciones del Estado colombiano en relación con los DDHH y el DIH, frente a las víctimas del conflicto que deben conocer la verdad y ser reparadas por los individuos que les causaron daño, así

²⁶ Todo ello sin perjuicio del análisis que también habría que hacer respecto de las decisiones de condena en contra de Colombia proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por hechos del conflicto.

como las instituciones estatales que presuntamente permitieron o promovieron estas acciones por parte de sus agentes²⁷.

También se busca claridad sobre las reglas aplicables en situaciones en las que la JEP condene a integrantes de la Fuerza Pública y por ello se abra espacio a reclamaciones en contra de las personas jurídicas estatales involucradas, específicamente con acciones de reparación directa. Lo dicho no es de menor importancia pues el Estado ostenta el monopolio de las armas y ejerce legítimamente la fuerza.

Además, con estas propuestas se busca articular ambas jurisdicciones para preparar la coordinación de sus competencias en torno a los litigios que pasen tanto por la JEP como por el contencioso administrativo. Entonces es necesario asegurar al menos la determinación de los hechos conjuntamente pues será la base de la responsabilidad y eventual reparación, en donde el derecho a la verdad es fundamental.

2.2. Reparación de víctimas

En el ámbito jurídico internacional se ha desarrollado el contenido del derecho a la reparación integral de las víctimas de violaciones a DDHH y graves infracciones al DIH, desde instrumentos de soft law²⁸ que han sido ampliamente reconocidos por los Estados y han tomado gran importancia tanto en el Sistema Universal de Protección de DDHH como en los sistemas regionales y nacionales. En consecuencia, muchos ordenamientos jurídicos nacionales, como el de Colombia, ha venido armonizando su derecho interno con el internacional para cumplir con sus obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los DDHH.

A ese respecto, se han establecido estándares internacionales, incluyendo los interamericanos, sobre la obligación estatal de garantizar derechos y libertades, la cual debe ser una conducta gubernamental que asegure el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos²⁹. Así, el Estado se compromete a investigar, sancionar y reparar las violaciones a DDHH. Esta última acción debe hacerse de forma

²⁷ La ausencia de reconocimiento de responsabilidad de las entidades estatales, puede implicar una responsabilidad internacional del Estado colombiano ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

²⁸ Cfr. Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad de 1997 y su versión actualizada de 2005. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones de 2005; entre otros.

²⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), 1988.

integral, por lo cual la misma no se realiza con el mero pago de compensaciones a las víctimas directas o indirectas³⁰.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha respondido a las exigencias internacionales, particularmente partir del reconocimiento del principio de reparación integral previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 y por ello, ha avalado una hermenéutica garantista con respecto al artículo 90 de la Constitución Política y el derecho internacional, para la protección activa de los DDHH³¹.

En consecuencia, el Consejo de Estado a través de los medios de control establecidos, especialmente la acción de reparación directa, en tratándose de violaciones a derechos humanos, decreta medidas de justicia restaurativa y distributiva en consonancia con el principio de *restitutio in integrum* y el de reparación integral del daño³².

Ahora bien, el Acuerdo de Víctimas del Conflicto, sobre el punto de justicia, impone el deber de reparar los daños causados y buscar su restauración cuando sea posible³³. Así, el componente de justicia anuncia que las víctimas serán centrales y se seguirán los llamados de la ONU al respecto.

Aunque el acuerdo sobre justicia pretende que la JEP se concentre en graves violaciones a los DDHH y graves infracciones al DIH, no prevé un estándar claro de reparación, pues no se refiere explícitamente a la reparación integral en desarrollo de esta jurisdicción. Sin perjuicio de las demás medidas contempladas sobre reparación integral que se planean desarrollar en paralelo con la JEP, es necesario resaltar que ante estas graves violaciones ocurridas, muchas de ellas en el conflicto armado interno, los estándares nacionales e internacionales han exigido la búsqueda de la reparación integral también en los ámbitos judiciales.

Tampoco se definió con claridad qué pasaría con los procesos de reparación de víctimas el conflicto que se adelantan actualmente en Colombia, tales como aquellos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aquellos de

³⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia del 31 de enero de 2006. Caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia, sentencia del 15 de septiembre de 2005. Caso de las masacres de Ituango Vs. Colombia.

³¹ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera, expediente: 760012325000199 62231 01 (22.231, 22.289 y 22.528 acumulados), sentencia del 4 de mayo de 2011. C.P. Enrique Gil Botero.

³² Consejo de Estado, expediente 18436, sentencia de 18 de febrero de 2010; expediente: 05001-23-31-000-2004-04210-01 (40.060). C.P. Enrique Gil Botero, sentencia del 20 de octubre de 2014; expediente: 230012331000199, 70844501 (22206), sentencia del 22 de marzo de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

³³ Gobierno Nacional y FARC-EP, Borrador Conjunto. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto. Diciembre 15 de 2015, punto 5.1.2. 6º principio básico del componente de justicia SIVJRNR.

la Jurisdicción Penal Especial de Justicia y Paz, los de restitución de tierras o los adelantados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Es necesario entonces establecer reglas claras sobre el contenido y alcance de la reparación adelantada ante el SIVJRNR, específicamente en la JEP. Así, se podrá esclarecer la relación, la compatibilidad y la complementariedad de la reparación de víctimas del conflicto armado en sede contenciosa administrativa y de la JEP. En este aspecto se debe tener en cuenta que no puede privarse a las víctimas del derecho de acceder a la reparación integral en sede judicial.

Lo anterior no puede perder de vista las experiencias nacionales e internacionales al respecto, donde en algunos casos han primado los programas de reparación colectiva con carácter administrativo, como es el caso de Perú, o en otros se ha privilegiado la reparación individual y simbólica como en el caso de Sudáfrica. En el caso colombiano, con el proceso penal especial de Justicia y Paz, se otorgó a los jueces la potestad para dictar las medidas de reparación integral a las que hubiese lugar³⁴ y de forma paralela operan procesos administrativos de reparación, con énfasis en la reparación integral individual, con apoyo en primer momento en el Decreto 1290 de 2008 y posteriormente tanto individual como colectiva con la Ley 1448 de 2011.

Sin embargo, la reparación integral en los procesos de Justicia y Paz ha demandado un esfuerzo judicial amplio debido a las múltiples tareas asignadas a los magistrados de esta jurisdicción especial, derivando en congestión del sistema, como se expuso en los debates sobre la reforma a este proceso incluidas en la Ley 1592 de 2012, la cual, entre otros aspectos, sustituyó el incidente de reparación integral por uno de identificación de afectaciones causadas a las víctimas, reforma declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencias C-286 y C-287 de 2014. Lo anterior no obsta para reconocer los avances cualitativos que en la materia se han dado en estos procesos penales especiales.

En todo caso, como algunos lo han resaltado, se deben tener en cuenta las limitaciones materiales que tiene la reparación integral ante un escenario de millones de víctimas del conflicto armado, incluyendo el principio de sostenibilidad fiscal y los límites de caducidad de los medios de control partir de cuándo se conocen los hechos³⁵.

³⁴ En el marco de este proceso se han dictado sentencias con trascendencia, tal como aquella en contra de los postulados Uber Banquez y Edwar Cobos Téllez, desmovilizados del Bloque Héroes de los Montes de María. Esta sentencia del 29 de junio de 2010, se refirió, entre otros, a la masacre y desplazamiento ocurrido en Mampuján y se impartieron diferentes órdenes a autoridades nacionales y locales para la realización de obras en favor de las comunidades afectadas. Estas órdenes fueron cambiadas por exhortos según decisión de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 27 de abril de 2011.

³⁵ Cfr. Gómez Lee, Iván Darío, y Ortiz Delgado, Gloria en el panel: “El papel del juez administrativo en el posconflicto”, agosto 4 de 2016, Bogotá, Auditorio del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.3. Los asuntos agrarios conocidos por los jueces de la administración

El acuerdo del punto (i) sobre política de desarrollo agrario “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)”, incluye varias disposiciones para garantizar el acceso y uso adecuado de la tierra para la formalización, restitución y redistribución equitativa de la misma, asuntos que se relacionan directamente con competencia sobre temas agrarios relativos a la extinción del dominio, o la clarificación, el deslinde o la recuperación de baldíos en cabeza de la Jurisdicción Administrativa.

Según este acuerdo, se creará un fondo para democratizar el acceso a la tierra y así disponer de millones de hectáreas provenientes de diferentes fuentes tales como las tierras recuperadas a favor de la Nación correspondientes a baldíos ocupados indebidamente, o aquellas provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de las reservas forestales.

En estos propósitos el Estado se ha comprometido para actuar en favor de acciones para proveer bienes y servicios públicos, así como el impulso de programas de desarrollo con enfoque territorial. Además, se prevé la implementación de una nueva Jurisdicción Agraria para resolver los conflictos relativos al uso y tenencia de la tierra, así como el fortalecimiento de la producción agraria.

Lo acordado no deja claro si los litigios hasta ahora encargados a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa serán complementarios o desaparecerán frente a esta nueva jurisdicción, pues recuérdese que a cargo del Consejo de Estado (Jurisdicción Contencioso Administrativa) se encuentran las acciones de revisión sobre expropiación agraria, de nulidad y restablecimiento del derecho agraria y la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos prevista en la numeral 10 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011. Además cuando en sentencia C-623 de 2015 la Corte Constitucional declaró inexecutable:

(…) la expresión “Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoriapermanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia” y “Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada” contenida en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994.

(...) la expresión “...y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda” contenida en el inciso tercero del artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

Quedó claro el papel del Consejo de Estado en algunos de los casos de reclamación de tierras, y en la política agraria en general³⁶.

Este no es un tema menor teniendo en cuenta que se calcula la existencia de millones de hectáreas correspondientes a terrenos baldíos en Colombia y que el Consejo de Estado ha conocido de procesos relativos a asuntos agrarios que devienen de hechos del conflicto. Tal es el caso de la acción de revisión sobre expropiación agraria³⁷, en el cual se relata que la comunidad negra del riño Naya, habitantes de la cuenca baja de este sitio en litigio, fue víctima de una masacre de varios de sus integrantes por parte de grupos paramilitares.

Es necesario entonces prever los mecanismos de coordinación de la Jurisdicción Agraria acordada en La Habana y la competencia que sobre el tema tiene asignada la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.4. La revisión de la organización electoral y el control judicial de asuntos electorales

Aparte de los acuerdos referenciados se encuentra aquel sobre el punto (ii) del Acuerdo General referente a participación política, que involucran de forma clara competencias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Con respecto a este punto, se ha planteado en la Mesa de Conversaciones la necesidad de conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral (Punto 3.3.1), lo que implicaría revisar la organización electoral. Además, se ha abierto la posibilidad a la participación política de excombatientes, lo que seguramente:

(...) necesitará un nuevo esquema constitucional y legal que redefina el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, el cual estará llamado a interpretarse por el juez con el ánimo de garantizar el efectivo acceso de los reinsertados a los cargos de elección popular y, por ende, a la toma de decisiones con participación

³⁶ Cfr. Restrepo, Juan Camilo. *El Derecho Agrario Y El Proceso De Paz En Colombia*. Conferencia dictada en la Academia Colombiana de Jurisprudencia el 28 de marzo-2016.

³⁷ Consejo de Estado, sentencia del 12 de diciembre de 2014, expediente 36251, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

de todos los grupos o movimientos, a fin de que evite su exclusión o marginación y así se mantenga la estabilidad del posconflicto³⁸.

A este respecto se deberá tener en cuenta que los jueces de la administración conocen tanto de actos electorales como de actos de contenido electoral. Así mismo conoce de los procesos de pérdida de investidura de concejales, diputados y congresistas. Entonces deberán concertarse reglas claras para armonizar las funciones de los mecanismos que se implementarán y los ya vigentes.

2.5. Los litigios o controversias relacionadas con temas ambientales en el marco del conflicto armado

Las anteriores consideraciones y propuestas igualmente deben incluir hechos del conflicto que han derivado en daños ambientales, que también son conocidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de acciones constitucionales o medios de control. Esto tiene en cuenta que las acciones armadas han generado vulneraciones al ambiente y es un asunto de gran importancia para el país. A manera de ejemplo valga la referencia de algunas sentencias proferidas por la Sección Tercera.

El Consejo de Estado consideró que debido a la situación de conflicto armado interno “la simple presencia o ubicación de bienes o instalaciones que los grupos armados ilegales escogen como objetivo de sus ataques, generaba un riesgo para la comunidad que, de concretarse, comprometía la responsabilidad estatal”. Estas consideraciones sirvieron para resolver un caso en el cual las FARC ocasionaron daños con la voladura de un oleoducto y el consecuente derramamiento de combustible, con afectación del ambiente³⁹.

Igualmente el Consejo de Estado⁴⁰ conoció el caso de la muerte de soldados profesionales el 15 de abril de 1996, cuando se desplazaban en por la vía Monopamba-Puerres y fueron emboscados por la guerrilla de las FARC. Este grupo guerrillero ocasionó la explosión y vertido de hidrocarburos del oleoducto transandino, lo cual produjo efectos nocivos en los bienes ambientales de la zona.

En el punto tercero de la parte resolutive de este fallo se condenó a la “Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional en cuanto a los perjuicios

³⁸ Bermúdez Bermúdez, Lucy Jeannette. *Justicia contenciosa en el post conflicto*. En Justicia Contenciosa Administrativa: avances retos y metas. Por una pronta y cumplida justicia administrativa, abierta al mundo, Bogotá, Consejo de Estado, septiembre de 2015, p. 41.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, expediente 18472. C.P. Danilo Rojas Betancourth. Por cierto que en este caso se habló por primera vez de la imputación al Estado en la categoría de “riesgo conflicto”.

⁴⁰ Consejo de Estado, sentencia del tres de diciembre de 2014, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

inmateriales, en la modalidad afectación relevante a bienes y derechos convencional y constitucionalmente amparados”, en los siguientes términos:

(10) En el marco de la reparación integral, al juez administrativo se remite copia del expediente y la presente providencia a la Fiscalía General de la Nación para que revise en la Unidad de Delitos Ecológicos o Ambientales para que inicie, o reabra, y en dado caso, se pronuncie si procede investigar a la organización insurgente FARC y aquellos miembros que hayan participado en la comisión de presuntas violaciones a los bienes ambientales afectados por la explosión y vertido de hidrocarburos del oleoducto transandino ocurrido el 15 de abril de 1996 en jurisdicción del municipio de Puerres, Nariño, debiéndose solicitar a las autoridades ambientales y territoriales de la zona remitir todos los informes que por estos hechos se hayan elaborado y levantado.

Este pronunciamiento pone de relieve la ocurrencia de daños ambientales por hechos del conflicto probados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con trascendencia tal que se solicita la actuación de otras autoridades competentes para individualizar la responsabilidad por estos daños.

Siguiendo esta postura, el mismo Consejo de Estado fue más allá con respecto al tema ambiental y los procesos de paz con grupos guerrilleros. En sentencia del primero de julio de 2015, con ponencia del mismo consejero Santofimio, se reiteró la ocurrencia de daños ambientales y ecológicos por contaminación en los bienes ambientales de la zona en la cual ocurrieron los hechos de la sentencia antes mencionada, que constituyeron:

(…) la violación del artículo 14 del Protocolo II al Convenio de Ginebra según el cual se “prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

Reiteración que sirvió de base para ampliar lo resuelto en la sentencia del 3 de diciembre de 2014 y así solicitar al Gobierno Nacional

(…) incluir la protección del ambiente sano y de los bienes ambientales, recursos naturales, ecosistemas, biodiversidad y la naturaleza en las agendas para la paz que se elaboren con los diferentes grupos armados insurgentes, incluido los que estén en curso en las negociaciones de La Habana [Cuba].

Lo anterior refleja la relevancia que para el Consejo de Estado representa el tema ambiental en relación con los hechos del conflicto, incluso al punto de proponer un avance en la teoría del riesgo cuando se trata de este contexto particular. Es sabido que acciones armadas ilegales con impactos ambientales han sido recurrentes a lo largo del territorio nacional.

3. El rol del juez administrativo en el posconflicto desde la perspectiva comparada

Se han registrado pocos casos en los cuales el juez administrativo tenga un rol central en el posconflicto⁴¹ o en la implementación de justicia transicional, debido a dos razones primordiales: a nivel internacional existen pocos países con tribunales administrativos o Jurisdicción Contencioso Administrativa separada de otras Cortes como la Constitucional o la Suprema, y muchos de los conflictos existentes en el mundo no han derivado en procesos de paz o reconstrucción. Otra variable que aparece en el ejercicio comparado se refiere a los problemas del sistema judicial tras la terminación de los enfrentamientos armados al interior de los países, lo cual debilita el poder judicial.

En este contexto, Colombia ostenta ventajas con respecto a otros países con procesos de paz ya que el sistema judicial no ha dejado de funcionar totalmente en el conflicto y por ello ha adquirido experiencia para afrontar el posible posconflicto, pues los juzgados, tribunales y Cortes han protegido efectivamente los derechos de víctimas del conflicto desde hace varias décadas.

Pero con ello no se puede perder de vista que, como lo ha señalado Richard Sannerholm⁴², un marco jurídico que no sea claro puede conllevar al solapamiento de varias jurisdicciones transicionales y/o permanentes y con ello se abre espacio a la discreción y la inercia administrativa.

Colombia puede aprovechar la existencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para lograr que las determinaciones de estos jueces busquen la reparación integral, así como la construcción de institucionalidad de Estado de Derecho en el nivel local, y de la reconstrucción de la confianza en el Estado. Así pues, la política pública diseñada para la reparación integral debe armonizarse con la actuación del juez, siendo este activo, consecuente, riguroso, pedagógico y transparente⁴³.

⁴¹ Ver Cuadro Anexo.

⁴² Sannerholm, Richard. *Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict Societies: Beyond the Rule of Law Template*. Journal of Conflict & Security Law. Oxford University Press 2007.

⁴³ Catalina, Botero en el panel: “El papel del juez administrativo en el posconflicto”, agosto 4 de 2016, Bogotá, Auditorio del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Cuadro Anexo

Conflicto armado	Posconflicto	Contencioso administrativo como jurisdicción separada	Participación jueces en el posconflicto
Angola (1975-2002)	2002, Luena, MOU: amnistía	En la Constitución 2010, art 176 fue creado el tribunal contencioso.	Algunos fallos de la Corte Constitucional sobre los partidos políticos (elecciones) y la incorporación del grupo armado FNLA (e.g. Acórdao no 109/2009).
Chad (1965-1979, 2005-2010)	Varios acuerdos	Tiene Sala Administrativa como parte de Corte Suprema (Constitución de 1996 art. 152).	Hissene Habre sentenciado en juicio en Senegal.
El Salvador (1980-92)	Acuerdos de Chapultepec firmados en 1992	Creado 1978 una Sala en Corte Suprema de Justicia (Decreto 81). Constitución de 1983, art. 172.	Algunos fallos del contencioso administrativo sobre pensiones y reparaciones por la violencia (e.g. 264-2011) y también uno de expropiación agraria (58-L-2001) y de refinanciamiento de sectores productivos (122-A-97).
Guatemala (1960-1996)	Acuerdos de paz firmados 1996	Incluido desde la Constitución de 1945, 1965, 1985). Constitución de 1985, art. 221.	Varios fallos sobre pensión de invalidez de miembros de las FF.AA. (e.g. 333-2011). También fallos revisando los impuestos especiales sobre los acuerdos de paz (e.g. 334-2010).
Irlanda Norte (1968-1998)	Good Friday Agreement	Tiene Tribunal de Tierras.	Varios casos criminales sobre muertes del conflicto armado todavía en proceso. Fallo de 2016 sobre la reintegración de un ex-combatiente (MAG9955).
Kosovo (1998-1999)	Acuerdo 1999, involucramiento de la ONU	Tiene Tribunales Agrarios.	Algunas decisiones de la Corte Constitucional sobre elecciones (e.g. K I51/10 sobre la selección de un representante de la comunidad serbia a la comisión central de elecciones) y sobre decisiones de tribunales agrarios (e.g. KI 87/10).

Liberia (1989-1997, 1999-2003)	En 1996 fue la firma del 14 ^a acuerdo de paz. 2003 acuerdo de paz comprensiva	No	Charles Taylor se va a la Corte Especial de Sierra Leona y documenta la guerra civil a partir de las sentencias.
Mozambique (1977-1992)	Acuerdos de paz 1992	JCA existía antes de independencia. Constitución 2004, art. 223, 228	Decisiones en conflictos de tierras y repatriación de desplazados en tribunales tradicionales y comunitarios. Algunos jueces tradicionales respondieron a casos de crímenes de guerra, aunque había amnistía (Ver caso Igreja).
Nepal (1996-2006)	Acuerdo comprensivo de paz firmado en 2006	JCA creada en 1988	Casos administrativos para definir los ministerios involucrados en reparación (Adhikari & Gautam, p 25). Corte Suprema declaró amnistía inexecutable. Conferencias sobre el estado de derecho.
Perú (1980-2000)		Art, 148 Constitución de 1993 incluye contencioso administrativo como una de la Corte Suprema.	Varios casos administrativos sobre reparación, sin mayor conexión con el conflicto armado.
Ruanda (1990-1993)	Acuerdo de paz Arusha 1993	No	Casos criminales en ICTR. Fallos de casos administrativos en Kinyirwanda.
Senegal (Casamance 1982-2014)	Acuerdo de paz con MFDC 2004	No	Varios fallos electorales y expropiaciones de territorio en comunidades rurales (e.g. No 04 de 27/1/2009 Sheikh Abdul Khadre CISSOKHO c/ Rural Council of State of Sengal Seindia). Sin embargo no están conectados al conflicto.
Sierra Leona (1991-2002)	Acuerdo de paz Lome 1999	No	Tribunal especial para resolver casos de DIH y crímenes de guerra. No resolvió asuntos administrativos.
Sri Lanka (1983-2009)	Acuerdo de paz con Tamil Tigers 2002	No	Casos no directamente conectados al conflicto.
Sudáfrica	Constitución 1996	No	Tiene Tribunal Especial para

(apartheid, 1948-1994)	(con principios), acto de reconciliación,		resolver temas de tierras conectado con Apartheid (Land Claims Court). También hay un tribunal electoral, aunque no hay casos ligados al apartheid.
------------------------	---	--	---