

**Antonio Alejandro Barreto Moreno\***

Universidad de la Sabana (Bogotá D.C., Colombia)

antonio.barreto@unisabana.edu.co.

**Efectos de la implementación de los acuerdos  
de paz en la estructura orgánica del Estado:  
La burocracia de la paz**

*Effects of the implementation of peace agreements on the  
organic structure of the state: the bureaucracy of peace*

*Efeitos da implementação dos acordos de paz na estrutura  
orgânica do estado: a burocracia da paz*

**Artículo de investigación:** recibido 03/05/2017 y aprobado 30/05/2017

\* Profesor de planta y Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana. Doctor y Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, Pasantía Doctoral de la Universidad de Nantes (Francia), Abogado de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Miembro del grupo de investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, Bogotá D.C., Colombia. Agradezco la colaboración recibida de Raquel Sarria Acosta y Duván Murcia Sarmiento, estudiantes destacados de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, quienes apoyaron la revisión de la normatividad utilizada como fuente para la elaboración de este escrito.



## Resumen

La suscripción y ratificación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Interno en Colombia y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, inició el proceso de implementación y en consecuencia la expedición de un gran número de normas constitucionales y de rango legal, vía procedimiento especial para la paz conocido como fast track. Esta normatividad creó, modificó o inaplicó, de forma temporal, pero con efectos a mediano y largo plazo, la estructura orgánica del Estado y su planta de personal. Bajo la perspectiva de Weber, este fenómeno lo denominaré: la burocracia de la paz. En este sentido, el presente escrito tiene dos objetivos principales: i) analizar el cumplimiento de las obligaciones de los arreglos generativos de reformas relevantes a las diferentes ramas del poder público (legislativo, ejecutivo, judicial) y de los órganos autónomos e independientes, por los mecanismos normativos creados y ii) realizar un inventario de los efectos que ha tenido la implementación de los acuerdos en la estructura orgánica del Estado para describir cómo tal proceso afecta el diseño institucional contenido en la Constitución Política de Colombia.

**Palabras clave:** acuerdo final de paz, implementación, procedimiento especial legislativo para la paz, estructura orgánica del Estado, ramas del poder público, órganos autónomos e independientes.

## Abstract

The signing and ratification of the Final Agreement for the Ending of the Internal Conflict in Colombia and the Construction of a Stable and Lasting Peace initiated the process of implementation and, consequently, the issuance of a large number of constitutional and legal regulations, through a special procedure for peace known as fast track. This normativity created, modified or applied, temporarily, but with medium and long-term effects, the organic structure of the State and its personnel plant. From Weber's perspective, this phenomenon is called: the "bureaucracy of peace". In this sense, the present document has two objectives: i) to analyse the fulfilment of the obligations of generative reform arrangements relevant to the different branches of public power (legislative, executive, judicial) and autonomous and independent branch; ii) to make an inventory of the effects of the implementation of the agreements on the organic structure of the State to describe how this process affects the institutional design contained in the Political Constitution of Colombia.

**Keywords:** final peace agreement, implementation, special legislative procedure for peace, organic structure of the State, branches of public power, autonomous and

## Resumo

A assinatura e ratificação do Acordo Final para a Terminação do Conflito Interno na Colômbia e na Construção de uma Paz Estável e Duradoura, iniciou o processo de implementação e como consequência a expedição de um grande número de normas constitucionais e legais, por meio de procedimento especial para a paz conhecido como fast track. Esta normatividade criou, modificou ou não aplicou, temporariamente, mas com efeitos a médio e longo prazo, a estrutura orgânica do Estado e sua planta de pessoal. Sob a perspectiva de Weber, este fenômeno denominaria: a burocracia da paz. Neste sentido, este escrito tem dois objetivos principais: i) analisar o cumprimento das obrigações dos acordos generativos de reformas relevantes aos diferentes ramos do poder público (legislativo, executivo, judiciário) e dos órgãos autônomos e independentes, pelos mecanismos normativos criados e ii) realizar um inventário dos efeitos da implementação dos acordos na estrutura orgânica do Estado para descrever como este processo afeta o desenho institucional contido na Constituição Política da Colômbia.

**Palavras chaves:** acordo final de paz, implementação, procedimento especial legislativo para a paz, estrutura orgânica do Estado, ramos do poder público, órgãos autônomos e independentes.

## Introducción

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Interno y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Este evento dio inicio al proceso de implementación y en consecuencia a la expedición de un gran número de normas, vía procedimiento especial conocido como *fast track*, que vienen a crear, modificar o inaplicar, de forma temporal, pero con efectos a mediano y largo plazo, diferentes aspectos constitucionales y legales, entre ellos, algunos relacionados con el diseño institucional.

Para el cumplimiento de los acuerdos, se hizo necesario adecuar la estructura orgánica del Estado en las diferentes ramas del poder público (legislativa, ejecutiva, judicial) y de los órganos autónomos e independientes conforme la clasificación señalada en el artículo 113 constitucional; para ello, se crean unas instituciones y se reforman otras. El objetivo de este escrito, consistirá en la realización de un inventario de los efectos que ha tenido la implementación de los acuerdos en la estructura orgánica del Estado y cómo esa situación afecta el diseño institucional contenido en la Constitución Política de Colombia. Lo que se denominará en este escrito la burocracia de la paz (recuperado de [www.rae.es](http://www.rae.es)),<sup>1</sup> seguirá la concepción de Weber de la organización estatal, parámetro teórico que encuentra grandes contradictores pero que continúa como guía de la organización burocrática en Colombia (Buchely, 2015; López Medina, 2006).

Para lograr el propósito planteado, inicialmente se hará referencia a la creación de un procedimiento legislativo especial para la expedición de actos legislativos y leyes con miras a la implementación del Acuerdo; así mismo, se hablará de la facultad constitucional otorgada al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley (I). Luego, se enunciarán y estudiarán las entidades que vía actos legislativos, leyes especiales o decretos ley han sido creadas, reformadas o suprimidas en las diferentes ramas y órganos en las que se divide el Estado en el orden nacional, que da origen a la reorganización del Estado para la implementación de los acuerdos (II).

1 Sólo para los efectos de este documento, se recogerán las primeras dos acepciones del vocablo burocracia: «1. Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. 2. f. Conjunto de los servidores públicos» y se dejarán de lado aquellas que la califican de forma despectiva como «Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas».

Sin contar en este texto, que el desarrollo normativo de la paz también ha creado un gran número de fondos, pero que no han generado modificaciones a la estructura del Estado, v.gr. el Fondo Colombia en Paz, cuya norma fuente, el Decreto Ley 691 de 2017 lo caracteriza como «un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas» (Decreto Ley 691, 2017, art. 1); o el Decreto Ley 903 de 2017 autoriza la constitución de «un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que servirá de receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados» que provengan de las FARC; adicionalmente, la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación para la implementación del Acuerdo Final, regulado por el Decreto Ley 248 de 2017.

### **Creación de un procedimiento legislativo especial para la expedición de actos legislativos y leyes con miras a la implementación de los acuerdos de paz y la asignación de competencias excepcionales legislativas asignadas al Gobierno Nacional para expedir decretos con fuerza de ley con igual propósito**

El Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 1 de 2016 y allí estableció los instrumentos jurídicos para la implementación del Acuerdo. En el artículo 1º de ese A.L. se creó un «procedimiento legislativo especial para la paz» con la intención de «agilizar y garantizar la implementación» del Acuerdo. Por este mecanismo, se definió un proceso abreviado para la aprobación de actos legislativos y leyes que adecuaran el ordenamiento jurídico a las necesidades del acuerdo y el cabal cumplimiento de los compromisos en él adquiridos por el Estado colombiano.

En este contexto, se establecieron mecanismos abreviados de reforma constitucional y creación legal: los que llamaremos actos legislativos y leyes para la paz (A.L.P. y L.P.), comúnmente conocidos como «*fast track*» y que el Acto Legislativo 1 de 2016 obliga a identificarlos y que señalen expresamente «*El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberán corresponder precisamente a su contenido y a su texto precederá esta fórmula: «El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA».*

Además, se otorgó vía constitucional la autorización para que el Gobierno Nacional expida decretos con fuerza de ley (D.F.L.) y así acelerar aún más la

implementación; lo que supone la asignación de competencias paralelas de legislador al Congreso y al Ejecutivo. Para este caso, la regla sobre competencias es la siguiente: el Gobierno Nacional tiene una amplia función legislativa y sólo acudirá al Congreso cuando se trate de tramitar leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación y leyes que decretan impuestos, restricciones impuestas por la norma constitucional.

Como se desarrollará adelante, la implementación ha estado soportada sobre todo en una gran cantidad de decretos con fuerza de ley, que se puede evidenciar en los 38 que fueron expedidos hasta el 29 de mayo de 2017, fecha de vencimiento de las facultades extraordinarias del Gobierno Nacional y no en la labor legislativa del Congreso, de la cual solo han resultado promulgadas dos leyes especiales para la paz en los primeros 6 meses de vigencia de la norma.

Adicionalmente, el Gobierno continúa con la competencia genérica señalada en el artículo 189-11 de la C.P. de ejercer la potestad reglamentaria, incluso frente a aquellas leyes expedidas acorde al procedimiento legislativo especial. Así mismo, con similares propósitos de implementación de los acuerdos, encontramos decretos que no se emiten con fundamento en el A.L 1 de 2016, sino en virtud de normas permanentes de la Constitución Política; esto ocurre v.gr. con el Decreto 300 de 2017 que modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección -UNP y se expide con fundamento en el artículo 189-16 de la C.P., o el Decreto 2027 de 2016 que crea el Consejo Nacional de Reincorporación y también los Consejos Territoriales de Reincorporación y paritarios. Así, se confirma que el Gobierno no perdió sus facultades constitucionales corrientes.

Con estas modificaciones, se pueden advertir varios cambios; primero, se adicionó un mecanismo para reformar la Constitución que viene a sumarse de forma temporal, a los reconocidos en el título XIII de la Constitución Política (arts. 374 a 379), a recordar, el acto legislativo, el referendo constitucional y la Asamblea Constituyente. Así las cosas, mientras dure la implementación de los acuerdos, que por disposición constitucional no podrá ser superior a 12 meses, incluida la eventual prórroga, (A.L. 1, 2016, art. 1) «contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo» (A.L. 1, 2016, art. 1), coexistirán en nuestro ordenamiento el acto legislativo (A.L.) y el acto legislativo para la paz (A.L.P), cada uno con restricciones temáticas relacionadas con su vinculación al proceso de cumplimiento del Acuerdo de paz.

La Corte Constitucional determinó en la sentencia C-160 de 2017 que el Acto Legislativo 1 de 2016 entró en vigencia el 30 de noviembre de 2016 y se cumplió así con el requisito de «refrendación popular» exigido en su artículo 5 titulado «vigencia»; señaló el Tribunal Constitucional: «Teniendo en cuenta lo anterior, cabe entender que el proceso de Refrendación Popular del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016 y, en consecuencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente» (Corte Constitucional, C-160 de 2017), la segunda fecha será el punto de partida de las facultades procedimentales transitorias.

Un segundo cambio consiste en la duplicidad de procedimientos legislativos para la creación de la ley; como se verá adelante, y durante el mismo plazo de 12 meses, el legislador podrá expedir leyes por el trámite constitucional tradicional o por el especial, esto es, vía *fast track* dependiendo que se trate de temáticas relacionadas o no con la implementación de los acuerdos de paz. No obstante, podría admitirse como válida la eventualidad de que existan modificaciones por esta vía que no sean transitorias, sino que perduren en el tiempo y que quizá intencionalmente se pretenda esa circunstancia, como por ejemplo la creación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (Decreto Ley 890, 2017) o el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) (Decreto Ley 884, 2017) y porque no, incluir la Justicia Especial para la Paz (JEP) (Decreto Ley 706, 2017) cuya vocación de permanencia podría ser grande.

La tercera variación está relacionada con la duplicidad de competencias legislativas en cabeza del Gobierno Nacional y del Congreso de la República, que permite al primero, como en efecto ha sucedido, avanzar en la implementación del acuerdo de forma directa, sin más controles que el judicial vía Corte Constitucional. La mayoría de los cambios que se han presentado en la estructura del Estado se han dado mediante DFL, entre ellos, se reforma el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se crea una Unidad Delegada para el Posconflicto en la Contraloría General de la Nación, se modifica la denominación y estructura de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización-ARN y nace la Unidad Especial al interior de la Fiscalía General de la Nación de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductos criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la

implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesores del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Estos tres cambios serán hilo conductor de este escrito y sustentarán el esquema de implementación planteado por el Estado colombiano.

Se precisa que si bien las competencias asignadas al Congreso y al Ejecutivo para emitir las normas son limitadas en el tiempo, no lo son los efectos de sus reformas, ni tampoco lo será el impacto que ellas puedan tener en temáticas como el diseño institucional, la carga burocrática y el impacto fiscal. Algunas de las entidades creadas, implementarán, desarrollarán o evaluarán políticas públicas a mediano y largo plazo, también juzgarán a muchos ciudadanos durante las siguientes décadas, de allí la relevancia de conocerlas y valorar su impacto.

A continuación se validará el procedimiento especial del acto legislativo para la paz al compararse con el procedimiento general consagrado en el artículo 375 de la C.P. (A) y de leyes (L.P.) y decretos con fuerza de ley para la paz (D.F.L.) (B). Para hacer un estudio sistemático, se incluirán en el estudio los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha emitido frente a los procedimientos especiales.

### *Procedimiento legislativo para la expedición de un acto legislativo especial para la paz*

Este aparte seguirá los siguientes pasos del procedimiento legislativo de reforma constitucional por medio de acto legislativo: **iniciativa, debates, aprobación, vigencia y control constitucional**, etapas que pueden reconocerse como comunes y comparables de los dos procedimientos que coexisten en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico. El primero que llamaremos general, señalado en el artículo 375 de la C.P. (1) y el transitorio o especial, regulado mediante el A.L. 1 de 2016 (2).

En estricto sentido, el procedimiento legislativo especial para la paz si se compara con el procedimiento general tiene variaciones en algunos aspectos específicos, en lo demás deberá seguirse la regla general del procedimiento de reforma constitucional. En primer lugar se diferencian por la transitoriedad de la competencia asignada al Congreso de la República, mientras que el procedimiento especial se concibió como una facultad temporal de seis meses, prorrogables por otros seis meses, el procedimiento general no tiene límite temporal, es una función permanente.

También se distinguen en la iniciativa, para el A.L.P. es exclusivo y excluyente en cabeza del Gobierno nacional, mientras que para el mecanismo general se reconoce iniciativa en varios entes, Gobierno, Congreso, ciudadanos, Concejales o Diputados; discrepan en el número de debates, cuatro del especial frente a ocho del trámite general; también varía el requisito de aprobación en las cámaras, si es el general dependerá de la vuelta del debate, mientras en el especial será mayoría absoluta de los miembros. Se observan igualmente cambios en el control constitucional, para el procedimiento especial será automático, único y abreviado, para el esquema ordinario o general será el rogado con la caducidad de un año de la acción pública de inconstitucionalidad. Asuntos que se desarrollarán con detalle en los siguientes numerales.

Para mayor claridad sobre los diferentes procedimientos, se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**

	<b>Acto Lesgislativo</b>	<b>Acto Legislativo para la Paz (A.L. 1 de 2016)</b>
<b>Iniciativa</b>	Iniciativa (375 - 155 C.P) (Gobierno, Congreso, ciudadanos, Concejales o Diputados)	Exclusiva del Gobierno Nacional
<b>Debate</b>	Ocho debates	Cuatro debates (sesiones ordinarias o extraordinarias y preferentes) con posibilidad de incluir cambios, según la sentencia C - 332 del 2017.
<b>Aprobación</b>	Mayoría simple primera vuelta y mayoría absoluta segunda vuelta	Mayoría absoluta
<b>Vigencia</b>	Desde la promulgación	Desde la promulgación
<b>Control</b>	Rogado (caducidad de un año)	Automático, preferente y abreviado

Procedimiento legislativo general para reformar la Constitución Política a través de acto legislativo (A.L.), regulado en su artículo 375

En atención a los artículos 155 y 375 de la C.P., tienen **iniciativa** permanente para reformar la Constitución Política, el Gobierno nacional, diez congresistas, el treinta por ciento de los concejales o diputados, o los ciudadanos en un número equivalente al cinco por ciento del censo electoral. Frente a la dicotomía presentada en la iniciativa de concejales y diputados, la Corte Constitucional en sentencia C-180 de 1994 definió que: «Se declarará inexecutable la parte final en cuanto señala que, tratándose de iniciativa de acto legislativo el respaldo de concejales o diputados deberá ser del veinte por ciento (20%), toda vez que el conflicto planteado por la incongruencia sobre el monto del apoyo previsto en el artículo 155 (30%) y 375 (20%) CP, debe resolverse en favor de la observancia del 30%, pues pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o reformatorios de la Constitución Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes».

Los ocho **debates** que conforman la etapa de discusión del procedimiento general, tienen «lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos» (Const., 1991, art. 138), esto es, en una legislatura (Ley 5, 1992, art. 224). Luego de la radicación ante la secretaría general de las cámaras o ante la plenaria (Ley 5, 1992, art. 224), el proyecto se publicará y remitirá a la Comisión primera constitucional de la cámara de inicio para que se asigne ponente y se surta el primer debate de la vuelta inicial. En la segunda vuelta solamente podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera (Const., 1991, art. 375).

El artículo 7 de la Ley 186 de 1995 señala para la **aprobación** que «El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple (de los asistentes), en la primera “vuelta” o primer período ordinario de sesiones; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta (de los miembros) en la segunda “vuelta” o período ordinario. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura».

Aprobado en segunda vuelta, octavo debate en la cámara de cierre, el acto legislativo entra en **vigencia** a partir de la promulgación sentencia (Corte Constitucional, 2013, C-524) y su **control de constitucionalidad** es rogado. Cualquier ciudadano puede solicitar por vicios de forma, a través de la acción

de inconstitucionalidad, la declaratoria de inexequibilidad (Const., 1991, art. 241-1) del acto legislativo. El artículo 379 de la C.P. señala el término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad de un año contado desde su promulgación.

Este fue el trámite que se surtió para expedir el A.L. 1 de 2016 que contiene los procedimientos especiales para la paz o de *fast track*, que se verán a continuación.

### Procedimiento legislativo especial para reformar la Constitución Política a través de acto legislativo para la paz (A.L.P.) definido en el A.L. 1 de 2016

El A.L. 1 de 2016 restringe al Gobierno Nacional la **iniciativa** de reforma constitucional por el procedimiento legislativo especial para la paz. De esa forma, una de las partes firmantes del acuerdo, la institucional y quien conoce con detalle las obligaciones asumidas, tiene la competencia exclusiva de presentar los proyectos de A.L.P. que sean necesarios para ambientar la implementación desde la perspectiva constitucional.

El proyecto de A.L. 4 de 2015, que se convertiría en el A.L. 1 de 2016 no se extiende en la justificación del procedimiento especial, incluida la razón de la restricción a la iniciativa, se limita a mencionar los fines de la norma:

«Presentamos entonces a consideración del Honorable Congreso este proyecto de Acto Legislativo que tiene dos objetivos. Por un lado, garantizar y agilizar la implementación del Acuerdo Final. Y por otro, asegurar la fidelidad entre el Acuerdo Final y los desarrollos normativos necesarios para su implementación. El Estado colombiano debe tener las herramientas necesarias para garantizar que en un tiempo razonable puede cumplir con lo acordado. Esa es la única forma de garantizar que las guerrillas dejen las armas y renuncien a la lucha armada».

En cuanto a los **debates**, el A.L. 1 de 2016 define que los A.L.P. se aprobarán en cuatro, tramitados en una sola vuelta (artículo 1, lit. f) en sesiones ordinarias o extraordinarias y tendrán prioridad frente a cualquier otro tema que sea puesto a consideración del Congreso (A.L. 1, 2016 art. 1 lit. b.); determina además que los vacíos de procedimiento se llenarán con lo estipulado en la Ley 5 de 1992 y sus reformas: «En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República». Es decir, que «Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios» según la regla general (L. 5, 1992, art. 222), para dar curso al primer debate en la Comisión primera constitucional de la cámara de radicación (L. 5, 1992, art. 34); luego sigue su paso de discusión en plenaria de la cámara

de origen, pasa a comisión constitucional de la otra cámara (llamada de cierre), y finalmente plenaria de la cámara de cierre. Agrega el procedimiento especial para la paz, que «el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días» (A.L. 1, 2016, art. 1 lit. f).

En sentencia C-332 de 2017 la Corte Constitucional resuelve declarar inexecutable los literales h) y j) del artículo 1o del Acto Legislativo 1 de 2016 que impedían al Congreso incluir modificaciones y sólo lo podían hacer con la autorización del Gobierno Nacional. Sobre el particular señaló la decisión:

«De este modo, no obstante que, en efecto, formalmente, la figura contenida en los literales j) y h) del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, podría entenderse como una réplica de las previsiones contenidas en otras disposiciones de la Constitución, materialmente, su aplicación en los escenarios para los que se previó dichas disposiciones, resulta absolutamente incompatible con el principio de separación de poderes y con la autonomía del Congreso. Precisamente, el citado principio, tal como fue concebido en la Constitución de 1991, particularmente en cuanto hace a las competencias del legislador, se sustituye cuando la capacidad del Congreso en relación con la cláusula general de competencia legislativa y su competencia como poder de reforma, se trasladan sustancialmente al ejecutivo, en cuanto se le reviste de la capacidad de determinar los contenidos de una y otra potestad normativa, limitando la actuación del Congreso a la posibilidad de asentir o disentir en bloque, y exigiendo que, en función de preservar los acuerdos de paz, limite su competencia a la aprobación de lo que se le presente o las modificaciones que sean avaladas por el Gobierno» (Corte Constitucional, 2017, C-332).

En este sentido, la Corte no critica la iniciativa exclusiva del Gobierno, pero sí lo hace frente a la restricción de incluir modificaciones al proyecto sin el consentimiento previo del propio Gobierno, porque considera que es anular el equilibrio de los poderes públicos. En conclusión, a partir de la decisión constitucional citada, el Congreso podrá incluir las modificaciones que considere

El proyecto de A.L.P. será **aprobado** si logra el voto positivo de la mayoría absoluta de los miembros (art. 1 lit. g, A.L. 1 de 2016), esto es, con el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de cada una de las comisiones y cámaras.

Después de darse la aprobación por parte de la plenaria de la cámara de cierre, se entenderá que el A.L.P. entra en **vigencia** desde la promulgación. No obstante, el A.L. 1 de 2016 consagra un **control constitucional** «automático y único», agregaría también «abreviado» al señalar que «los términos de esta

revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados» (A.L. 1, 2016, art. 1 lit. k), en cabeza de la Corte Constitucional, Entidad que con idéntica restricción a la consignada en los artículos 241-1 y 379 de la C.P., sólo podrá declarar la inexequibilidad «por vicios de procedimiento en su formación» (A.L. 1, 2016, art. 1 lit. k.). No obstante, no existe restricción y seguramente la Corte no la aceptaría, para aplicar el test de sustitución en la revisión de constitucionalidad de los A.L.P., ante la posibilidad de que alguno de ellos pueda afectar los contenidos normativos supraconstitucionales intocables definidos por el propio órgano judicial y que sanciona con inexequibilidad por vicios de competencia (Cajas, 2008, pp. 111-ss).

#### *Procedimiento legislativo para la expedición de leyes y decretos con fuerza de ley especial para la paz*

Como ya se indicó, el A.L. 1 de 2016 entró en vigencia el día 30 de noviembre de 2016 con la «refrendación» de la Cámara de Representantes; desde el día siguiente comenzaron a contarse los seis meses, prorrogables por otro tiempo igual, para que el Congreso adelante la expedición de leyes para la paz (A.L.); así mismo, se inició el conteo de los 180 días que el legislador facultó al «Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». Esta facultad especial presidencial feneció el día 29 de mayo de 2017, que se puede evidenciar en la gran cantidad de D.F.L. que fueron expedidos ese día, para evitar que se quedara algún tema sin desarrollar antes de que terminara la vigencia del acto legislativo.

No obstante, el legislador se reservó algunas temáticas que se salen de la facultad presidencial, ellas son: expedir leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni podrá decretar impuestos. Para estas normas se otorgó un plazo máximo de 12 meses para hacer uso del procedimiento especial. No obstante, existen reformas en curso que van por el trámite permanente y que están relacionadas con asuntos de gran impacto institucional.

En adelante, se analizará el procedimiento legislativo especial para la expedición de leyes para la paz (L.P.) (1) y posteriormente se mostrarán algunos

resultados del uso de la facultad especial de expedir decretos con fuerza de ley (D.F.L.) (2).

Para mayor claridad sobre los diferentes procedimientos, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 2

	Acto Lesglativo	Acto Legislativo para la Paz
<b>Iniciativa</b>	Artículo 154, 155 y 156 C.P	Gobierno Nacional
<b>Debate</b>	Cuatro debates	Tres debates (sesiones ordinarias o extraordinarias)
<b>Contenido</b>	Diversos temas	Facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera.
<b>Aprobación</b>	Depende de la naturaleza de la Ley	Depende de la naturaleza de la Ley y de trámite preferencial.
<b>Vigencia</b>	Depende de lo dispuesto en el contenido de la ley	Depende de los dispuesto en el contenido de la ley
<b>Control</b>	Depende de la naturaleza de la Ley	Automático y único

### Procedimiento legislativo especial para la expedición de leyes para la paz (L.P.)

Así como el constituyente delegado creó de manera temporal dos formas de reformar la Constitución Política a través de acto legislativo, también generó un procedimiento especial para la emisión de leyes para la paz (L.P.), que viene a sumarse a los ya existentes para la expedición de las diferentes clases de leyes reconocidas en la Constitución Política y la ley.

El procedimiento especial no hace distinciones por la naturaleza de la ley que expide el Congreso, crea un trámite único para todas ellas, quizá el único aspecto que deja inmodificable en cuanto a la etapa de debate o discusión es

el requisito de aprobación. En este sentido, para que ello ocurra en asuntos sometidos a leyes estatutarias (Const., art. 153) y orgánicas (Const. art. 151), se requiere la mayoría absoluta de sus miembros. En aquellos bajo leyes marco (Ley 5, 1992, art. 118) y ordinarias (Ley 5, 1992, art. 118) con mayoría simple.

Así las cosas, se seguirán las siguientes etapas del trámite legislativo para revisarlo a la luz de las normas creadas en el A.L. 1 de 2016 sobre leyes para la paz (L.P): **iniciativa, debates, aprobación, sanción, vigencia y control constitucional.**

Al igual que para el A.L.P, el Congreso definió que la **iniciativa** de proyecto de L.P. está exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional; de igual manera, se les da prioridad en la agenda legislativa y se discuten de forma preferente.

Los **debates** se reducen a tres, el primero se realiza «en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas» (A.L. 1 de 2016, art. 1 lit. d), mientras que el segundo y tercer debates se dan en cada una de las plenarias tanto de Cámara como de Senado. En el trámite general, lo usual es que los debates sean cuatro, dos en comisiones constitucionales permanentes y dos en plenarias de las dos cámaras.

Para la **aprobación** del proyecto de ley, se siguen los parámetros generales dependiendo la naturaleza de la ley que se vaya a aprobar (A.L. 1 de 2016, art. 1 lit. e); por ejemplo, si es ley estatutaria u orgánica se aprobarán con mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (Const. art. 151 y 153), si es marco u ordinaria será mayoría simple (L. 5, 1992, art. 118). El artículo 154 de la C.P. señala que «las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno», ante la omisión del A.L. 1 de 2016 sobre este asunto y ante las precisiones realizadas por la Corte Constitucional sobre el particular, es posible que el Congreso incluya modificaciones.

El artículo 1 de A.L. 1 de 2016 determinó que «En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República», así las cosas, se acudirá a las reglas de la Ley 5 de 1992 relacionadas con **sanción** y promulgación, la primera contenida en sus artículos 196 y siguientes, el primero señala: «Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su **sanción**. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley» (Subrayas fuera de texto). El procedimiento de la objeción se encuentra definido en los artículos 197 y 201 de la misma Ley. Sancionada la ley se procederá a su promulgación en el Diario Oficial.

Después de darse la aprobación por parte de la plenaria de la cámara de cierre, se entenderá que la L.P. entra en **vigencia** desde la promulgación. No obstante, el A.L. 1 de 2016 consagra un **control constitucional** en cabeza de la Corte Constitucional «automático y único», agregaría también «abreviado» toda vez que «los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados» (A.L. 1, 2016, art. 1 lit. k).

### Facultades presidenciales para la paz, los decretos con fuerza de ley (DFL) y sus resultados

El artículo 2 del A.L. 1 de 2016 otorga facultades especiales al Presidente de la República para que expida decretos ley. Esta facultad excepcional de orden constitucional supone el desprendimiento de la potestad legislativa en cabeza del ejecutivo para «facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». El periodo asignado fue de 180 días contados desde el 30 de noviembre de 2016 y feneció el 29 de mayo de 2017. Durante ese periodo, el Presidente expidió 38 D.F.L., dos de ellos declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional en su control constitucional.

No obstante, la facultad otorgada no es absoluta, el Presidente tiene límites, que consisten en la prohibición «para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos».

En cuanto al control de constitucionalidad, el A.L. determina que a los D.F.L. se les hará un control automático abreviado, al definir el término de dos meses para su revisión. La norma señala «Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtir por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición» (A.L. 1, 2016, art. 2).

Los siguientes decretos se expidieron con fundamento en las funciones especiales otorgadas al Presidente de la República para implementar el Acuerdo: Decreto ley 2204 de 2016, declarado inexecutable en sentencia C-160 de 2017 toda vez que «el Gobierno no presentó una carga argumentativa mínima para

exponer y demostrar que el cambio de adscripción de la mencionada entidad era necesario y no sólo conveniente para la implementación del Acuerdo Final y además que las vías legislativa ordinaria y extraordinaria no eran idóneas para realizar dicha modificación»; Decreto ley 154 de 2017, Decreto ley 121 de 2017, Decreto ley 248 de 2017, Decreto ley 249 de 2017, Decreto ley 277 de 2017, Decreto ley 298 de 2017, Decreto ley 587 de 2017, Decreto ley 588 de 2017, Decreto ley 589 de 2017, Decreto ley 671 de 2017, Decreto ley 691 de 2017, Decreto ley 700 de 2017, Decreto ley 706 de 2017, Decreto ley 775 de 2017, Decreto ley 831 de 2017, Decreto ley 861 de 2017, Decreto ley 870 de 2017, Decreto ley 882 de 2017, Decreto ley 883 de 2017, Decreto ley 884 de 2017, Decreto ley 885 de 2017, Decreto ley 888 de 2017, Decreto ley 889 de 2017, Decreto ley 890 de 2017, Decreto ley 891 de 2017, Decreto ley 892 de 2017, Decreto ley 893 de 2017, Decreto ley 894 de 2017, Decreto ley 895 de 2017, Decreto ley 896 de 2017, Decreto ley 897 de 2017, Decreto ley 898 de 2017, Decreto ley 899 de 2017, Decreto ley 900 de 2017, Decreto ley 902 de 2017, Decreto ley 903 de 2017 y. En el próximo aparte, se revisarán aquellos que tienen relación con la variación de la estructura del Estado para efectos de la implementación de los Acuerdos.

### **Adaptación de la estructura orgánica del Estado para la implementación del acuerdo de paz**

Las reformas constitucionales transitorias introducidas a la Constitución Política por el mecanismo de *fast track* buscan crear el entorno propicio para que los acuerdos se implementen de manera eficaz, así como incluir o restringir aspectos que deban inaplicarse y resaltan el papel de los órganos del Estado para que ello se cumpla. El A.L.P. 2 de 2017 señala la obligación en cabeza de las instituciones y autoridades del Estado «de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final».

En el literal B, se verá como la mayoría del rediseño institucional para adecuarlo a las necesidades de la implementación de los acuerdos, se ha dado a través de Decretos con fuerza de ley (DFL).

*Reforma a la estructura orgánica del Estado vía actos legislativos para la paz con miras a la implementación del Acuerdo*

Al mes de agosto de 2017, se han expedido 3 Actos Legislativos bajo el procedimiento de *fast track*; estos son: el A.L.P 1 de abril 4 de 2017, «Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones»; el A.L.P 2 de mayo 11 de 2017, «Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera»; el A.L.P 3 de mayo 23 de 2017, «Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera».

El Acto Legislativo 1 del 4 de abril de 2017 se convirtió en la primera reforma constitucional promulgada fruto del «procedimiento legislativo especial para la paz». En él, el Congreso de la República creó el «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)» –en adelante Sistema– cuyo objetivo se puede resumir en el reconocimiento de las víctimas como sujetos con derechos y beneficiarios principales de los acuerdos. Entre los derechos reconocidos se resaltan, el de conocer la «verdad plena» sobre lo ocurrido durante el conflicto armado, a que se atribuya responsabilidad a quienes les causaron daño y a una reparación integral que incluya además de la verdad en cada caso, la justicia, la indemnización y la no repetición. Este Sistema, recoge el marco de protección de quienes han sido considerados el centro de protección de los acuerdos.

Para dar cumplimiento a los fines del Sistema, se requirió adicionar temporalmente la estructura del Estado; en este sentido, el A.L.P 1 de 2017 creó dos órganos y una jurisdicción; los primeros son: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) (1) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (2); en cuanto a la jurisdicción, se trata de la Jurisdicción Especial para la Paz, conocida como JEP (3).

Por su parte, el A.L.P 3 de 2017 varió la composición del Congreso de la República para las elecciones parlamentarias de los siguientes dos periodos, y asignó a candidatos del partido de las FARC curules en las Corporaciones

que conforman ese órgano, en caso de que no logren los votos suficientes para alcanzarlas; otorga la norma una garantía de representación de ese nuevo grupo político en ese órgano en los próximos 8 años (2 periodos) (4).

### La comisión de la verdad colombiana bajo la denominación de Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) se le asignan los objetivos de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido durante el conflicto interno armado, a promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como sujetos de derechos y a promover la convivencia en los territorios (Decreto Ley 588, 2017, art. 2). Esta Entidad atiende los parámetros de las comisiones de la verdad creadas en posconflictos internacionales y han sido definidos como

«organismos de investigación creados para ayudar a las sociedades que han enfrentado graves situaciones de violencia política o guerra interna, a enfrentarse críticamente con su pasado, a fin de superar las profundas crisis y traumas generados por la violencia y evitar que tales hechos se repitan en el futuro cercano. A través de las Comisiones de la Verdad se busca conocer las causas de la violencia, identificar a los elementos en Conflicto, Investigar los hechos más graves de violaciones a los derechos humanos y establecer las responsabilidades jurídicas correspondientes» (Cuya, 1996).

204

Con relación a su ubicación en la estructura estatal y características particulares, el artículo transitorio 2 del A.L.P. 1 de 2017 crea la CEV «como un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio». El Gobierno Nacional, conforme a sus competencias especiales, expide el «Decreto con fuerza de Ley» 588 de 2017 y en su artículo 1o sobre la «naturaleza» de la Entidad, la puso en marcha «como un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeto a un régimen legal propio, por un período de tres (3) años de duración».

El Decreto precisó que se trataba de un órgano autónomo e independiente, esto es, que no se ubica al interior de la estructura de ninguna de las tres ramas clásicas del poder público, sino uno ajeno a esa estructura, que el artículo 113 de la Constitución Política enuncia así: «Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado».

### La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)

El Gobierno Nacional asigna a la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) el objetivo de «dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueléticos, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en el presente Decreto Ley, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género». De esa manera se pone en marcha el organismo del Estado que se encargará de ubicar, recuperar, desenterrar, etc. los miles de desaparecidos que ha dejado el conflicto durante los más de cincuenta años de su duración.

El artículo 3º transitorio del A.L.P. 1 de 2017 define que la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) es un «ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica».

Por su parte, el artículo 1 del D.F.L. 589 de 2017 pone en marcha esta Entidad y asigna unas características que ayudan en la labor de ubicación en el diseño institucional; señala la norma que la UBPD «es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal». Define el Gobierno en el D.F.L. que tendrá una duración de «veinte (20) años, prorrogables por ley».

En cuanto a su régimen contractual, señala la norma que «La UBPD podrá realizar todos los actos, contratos y convenios en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ajustándose a las facultades

y atribuciones que le otorgan la Constitución, este Decreto Ley, su reglamento y las demás normas que rijan su funcionamiento» (Decreto Ley 589, 2017, art. 1).

En consecuencia, estamos en presencia de una entidad del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, de la rama judicial del poder público.

### Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Por medio del acto legislativo para la paz (A.L.P) 1 de 2017 se creó un nuevo título transitorio de la Constitución Política. En el capítulo II de este Título se estableció la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) cuyos propósitos son «satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado». Esta jurisdicción se une, de manera transitoria, a las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa, constitucional, especiales y disciplinaria.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 5º transitorio del A.L.P, deben destacarse las siguientes características de la JEP: 1) autonomía y prevalencia: la JEP debe tener «un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica» y además «conocerá de manera preferente» los asuntos de su competencia «sobre todas las demás jurisdicciones». 2) Transitoriedad: la JEP «administrará justicia de manera transitoria» sobre «las conductas cometidas con anterioridad al 1o de diciembre de 2016». De acuerdo con el artículo 15 transitorio, «el plazo para la conclusión de las funciones de la JEP...será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP, y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado mediante ley, para concluir su actividad, a solicitud de los magistrados de la JEP». 3) Competencia: la JEP conocerá de las conductas que hayan sido realizadas «por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos».

El artículo 7º transitorio establece que la JEP estará compuesta por los siguientes órganos: 1) El Tribunal para la Paz. Este tribunal «es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz». El

Tribunal para la Paz se conformará «por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia». Este tribunal se integrará «por un mínimo de 20 magistrados colombianos titulares» y «contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán» quienes «participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto». 2) Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de amnistía o indulto que «estarán conformadas por un total de 18 magistrados colombianos» y contarán «con 6 juristas expertos extranjeros» quienes participarán en las sesiones sin derecho a voto. 3) La Unidad de Investigación y Acusación encargada de realizar «las investigaciones correspondientes» y adelantar «el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz» y 4) la Secretaría Ejecutiva. La Jurisdicción contará además con un Presidente.

Teniendo en cuenta la importancia de este asunto para la configuración de la jurisdicción en Colombia, debe resaltarse que, de acuerdo con el artículo 8º transitorio, la tutela procede contra las decisiones de los distintos órganos de la JEP. El citado artículo señala que esta acción procede «solo por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental» y «se hubieran agotado todos los recursos al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz».

Además, el artículo 8º transitorio define que las acciones de tutela «deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz, único competente para conocer de ellas». En estos procesos de tutela, la «primera instancia será decidida por la Sección de Revisión» y la segunda instancia «por la Sección de Apelaciones». En todo caso se admite que las sentencias de tutela podrán ser revisadas por la Corte Constitucional siempre que así lo decida «una sala conformada por dos Magistrados de la Corte Constitucional escogidos por sorteo y dos magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz». Para que el fallo sea seleccionado, se definió que los cuatro magistrados deben votar «a favor de la selección». La Corte Constitucional, según el artículo 8º transitorio, revisará las decisiones de la JEP por la Sala Plena y en caso de que encuentre que «el derecho invocado ha sido vulnerado, así lo declarará precisando en qué consiste la violación, sin anular, invalidar o dejar sin efectos la decisión del órgano de la Jurisdicción Especial para la Paz».

### Asignación de curules al partido político de las FARC en Cámara de Representantes y Senado de la República

El A.L.P. 3 de 2017 en su artículo transitorio 2, establece que en las siguientes elecciones parlamentarias para los periodos 2018-2022 y 2022-2026, y sólo cuando el partido de las FARC-EP no alcance mínimo 5 curules para el Senado de la República, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros, los cuales serán adicionales al número de miembros que el art. 171 asigna al Senado de la República. La norma señala:

«Si una vez aplicada esta regla (art. 263 C.P), la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política».

Por otra parte y en condiciones idénticas, el artículo transitorio 3 del mismo A.L.P. establece que, para los periodos mencionados, la Cámara de Representantes estará integrada hasta por cinco (5) Representantes más que los que establece el art. 176 de la Constitución. Así mismo, al igual que en el Senado, si el partido de las FARC-EP no alcanza las 5 curules, les asignará el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, las que hagan falta para completar mínimo 5 miembros electos en esa Corporación.

«Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 5 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 5 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules».

De esta manera se reforman de manera transitoria, por dos periodos electorales, los artículos de la Constitución que desarrollan la composición orgánica del Congreso de la República.

*Reforma a la estructura orgánica del Estado vía leyes expedidas bajo el procedimiento legislativo especial y decretos con fuerza de ley para la paz con miras a la implementación del Acuerdo*

Los siguientes entes fueron creados: El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se crea una Unidad Delegada para el Posconflicto en la Contraloría General de la Nación, se modifica la denominación y estructura de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización-ARN y nace la Unidad Especial al interior de la Fiscalía General de la Nación de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductos criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesores del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

El Presidente de la República, mediante el Decreto Ley 885 de 2017 («Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia») creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia como un órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Se le asignan funciones como apoyo del gobierno en escenarios como la formulación de programas de reconciliación, promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política, difusión del Acuerdo Final para su implementación en la totalidad de niveles educativos públicos y privados, entre otros. La naturaleza jurídica de esta entidad está contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 885 de 2017, al señalar que el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia con participación de la sociedad civil, es un órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional.

Este Consejo está ubicado en el nivel nacional, en la rama ejecutiva sector central, identificándolo como un Consejo superior de la administración, debido a que el objetivo de este organismo es servir de órgano consultivo al Gobierno

Nacional, generalmente, están adscritos a un ministerio, sin embargo «existen consejos con carácter especial, que no están relacionados con un ministerio o departamento administrativo, y que dada su importancia son presididos por el presidente» (Rodríguez, 2015), como sucede con este Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y convivencia (Decreto 885, 2017, art. 3).

Las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, el Ministerio Público y la sociedad civil tienen incidencia y participan en la integración de este Consejo, como se observa en el artículo 4° del Decreto en mención. Se resalta de su conformación, que de él harán parte 69 miembros provenientes de la sociedad civil, de múltiples orígenes, como por ejemplo representantes de iglesias, sindicatos de trabajadores, empresarios, campesinos, indígenas, negritudes, pueblo Rom, comunidad LGBTI, defensores de derechos humanos, universidades, ambientalistas, entre muchos otros.

### Unidad Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República

En virtud del Decreto 888 de 2017, se modifica la estructura interna de la Contraloría General de la República, al crearse la dependencia llamada Unidad Delegada para el Posconflicto, que está en el nivel superior de dirección, adscrita al despacho del Contralor General de la República, con el objetivo de liderar, coordinar y hacer seguimiento de la acción de este órgano autónomo de control en relación con los recursos públicos utilizados en la implementación del Acuerdo Final.

210

El artículo 2 del Decreto 888 de 2017, señala que La Unidad Delegada para el Posconflicto, «tiene la misión de liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda la acción de la Contraloría General de la República, en relación con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas».

Por otra parte, el artículo 3 de la norma en mención, asigna planta de personal para la recién creada Unidad, así: «Créase dentro de la planta global de la Contraloría General de la República, un cargo de Jefe de Unidad Nivel Directivo Grado 04 y 6 cargos de Asesor de Despacho, Nivel Asesor Grado 02, adscritos al Despacho del Contralor General, para el cumplimiento de las funciones previstas en el presente decreto ley».

### Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN

Con la expedición del Decreto Ley 897 de 2017, en su artículo primero, se hace un cambio en la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (creada por el Decreto 4138 de 2011), para pasar a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Su naturaleza jurídica no se encuentra determinada en el Decreto 897 de 2017, sin embargo, sigue la naturaleza que traía, como una Unidad Administrativa especial con personería jurídica; en consecuencia ubicada en el sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva del orden nacional y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia.

Las funciones de este organismo están dadas en el artículo 5°, algunas de ellas son asesorar al gobierno Nacional en la implementación de la política de desarme, articular la implementación de la política de reintegración con las entidades territoriales, autoridades locales y diversos actores de la sociedad civil. Su conformación se desarrolla en el artículo 7° y está conformada por el despacho del director general (1), la dirección de reintegración (2), la secretaria general (3), y órganos de asesoría y coordinación (4).

### Creación de una Unidad Especial al interior de la Fiscalía General de la Nación

En esta ocasión, mediante el Decreto 898 de 2017, el Gobierno modifica la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación, creando al interior de esta la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductos criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesores del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Además de la creación de esta Unidad de Investigación, el Decreto asimismo suprime gran cantidad de cargos dentro de esta organización (art. 59), crea ciertos empleos en la planta de la Fiscalía (art. 60) y origina los cargos para la Unidad de Investigación creada en el artículo 61.

Hasta el día de hoy, el estudio de este Decreto por parte de la Corte Constitucional se encuentra suspendido, la Corporación está en espera de publicar su decisión sobre el estudio realizado del Sistema Integral de Verdad,

Justicia, Reparación y no repetición (Creada por el acto legislativo 01 de 2017), y con base en esta decisión continuar su estudio sobre estas modificaciones a la Fiscalía, debido al vínculo directo entre estas disposiciones.

## Conclusiones

La firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, exigió preparar el ambiente de lo público y con ello realizar algunas modificaciones a la estructura orgánica del Estado y a su base de servidores públicos. Es a este requerimiento de la implementación de los compromisos asumidos que se ha denominado: la «burocracia de la paz».

Esa fue una exigencia, pero antes, se creó el ambiente normativo, a nivel constitucional y legal, necesario para que la implementación se pudiera realizar de forma rápida y acorde a las obligaciones surgidas del acuerdo. Por esta razón se implementaron procedimientos legislativos transitorios o excepcionales que permitieran modificar la Constitución Política, a través de Actos Legislativos para la Paz (A.L.P), la ley, a través de Leyes para la Paz (L.P), y asignó atribuciones legislativas especiales al Presidente de la República para que legislara de forma paralela al Congreso de la República. El escrito da cuenta de las reformas, los nuevos requisitos, límites, controles, etc. y la coexistencia de procedimientos permanentes y transitorios para reformar la Constitución Política y crear la ley; además muestra como el Presidente no sólo actúa en el papel de legislador, sino que sigue con sus atribuciones constitucionales ordinarias como expedir decretos reglamentarios, lo que en la práctica puso sobre sus hombros la mayor parte de la implementación de los acuerdos, aunque a Corte Constitucional ha estado atenta a delimitar esa facultad.

Finalmente, se presenta la nueva o «transitoria» estructura orgánica del Estado creada como efecto de los acuerdos de paz. Se observa que todas las ramas y los órganos autónomos e independientes fueron afectadas en mayor o menor medida por la implementación; si bien los procedimientos para la paz fueron planteados como transitorios, sus efectos se verán durante los siguientes años; quizá algunos permanezcan definitivamente en nuestro ordenamiento jurídico.

El diseño institucional cambió, se ajustó y seguirá haciéndolo ante esta nueva circunstancia, la implementación de los acuerdos de paz. Un ejercicio académico inicial supone validar el cambio, identificar sus efectos en la organización del Estado y servir de insumo para nuevos estudios que permitan ver los resultados de toda esta gran reforma.

## Bibliografía

- Acto Legislativo 1 de 2016 «Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera».
- Acto legislativo 1 de 2017 «Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones».
- Acto legislativo 3 de 2017 «Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera».
- Buchely Ibarra, Lina Fernanda, Activismo burocrático. La construcción cotidiana del principio de legalidad, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2015.
- Cajas Sarria, Mario, Los jueces de las reformas: Control de las reformas constitucionales en Colombia, Universidad ICESI, Cali, 2008.
- Constitución Política de Colombia.
- Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional, sentencia C-524 de 2013, M.P. Jorge Pretelt.
- Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa
- Corte Constitucional, sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Cuya, Esteban. Las comisiones de la verdad en américa latina, disponible en: <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>. Consultado 19 de julio de 2017.
- Decreto 1995 de 2016 «Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016».
- Decreto 2027 de 2016 «Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación».

Decreto Ley 154 de 2017 «Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016».

Decreto Ley 248 de 2017 «Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera».

Decreto 300 de 2017 «Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección - UNP».

Decreto 588 de 2017 «Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición».

Decreto 589 de 2017 «Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado».

Decreto 691 de 2017 «Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el «Fondo Colombia en Paz (FCP)» y se reglamenta su funcionamiento».

Decreto 884 de 2017 «Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera».

Decreto Ley 885 de 2017 «Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia».

Decreto 888 de 2017 «Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República».

Decreto 889 de 2017 «Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991».

Decreto Ley 890 de 2017 «Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural».

- Decreto 893 de 2017 «Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: PDET».
- Decreto Ley 895 de 2017 «Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política».
- Decreto Ley 896 de 2017 «Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito - PNIS».
- Decreto Ley 897 de 2017 «Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones».
- Decreto Ley 902 de 2017 «Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras».
- Decreto 903 de 2017 «Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP».
- Decreto 915 de 2017 «Por el cual se modifica parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado».
- Decreto ley 898 de 2017 «Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones».

Ley 5 de 1992.

López Medina, Diego, El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del estado colombiano, Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006.

Rodríguez, Libardo. Derecho administrativo. Temis, Bogotá, 2015.

## **Anexos**

### Cuadro 3

#### Burocracia de la Paz

	Norma modificante	Contenido de la modificación
<b>Rama Ejecutiva</b>	Acto legislativo 1 de 2016	El Artículo 2 da facultades al presidente para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo.
	Decreto Ley 2204 de 2016 (inexecutable)	En este decreto ley, se adscribe a la Presidencia la Agencia de Renovación del territorio. Declarado inexecutable sentencia C-160 de 2017.
	Decreto 2027 de 2016	Se crea el Consejo Nacional de Reincorporación (Art. 1). También se crean, en el artículo 2, Consejos Territoriales de Reincorporación y paritarios, según lo que el CNR considere.
	Decreto 1995 de 2016	Se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación el Acuerdo Final (CSIVI).
	Decreto 300 de 2017	Con motivo de la implementación de paz, se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección (UNP)
	Decreto Ley 154 de 2017	En este acto legislativo, es creada la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final.
	Decreto Ley 897 de 2017	En este acto legislativo se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.
	Decreto Ley 248 de 2017	Dispone un saldo del Fondo de Regalías en liquidación (FNR-L) para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Estable y Duradera.
	Decreto Ley 691 de 2017	En el artículo 1, se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto" por el "Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República. Así mismo, en el artículo 4 establece un Consejo del fondo y se asignan sus funciones (artículo 5).
	Decreto Ley 884 de 2017	Con base en el marco del Acuerdo de paz, se establecen las normas para la creación de un Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER). En su artículo 3, parágrafo 3, establece que el Ministerio de Minas y Energía podrá desarrollar y coordinar entidades y recursos para este fin.

---

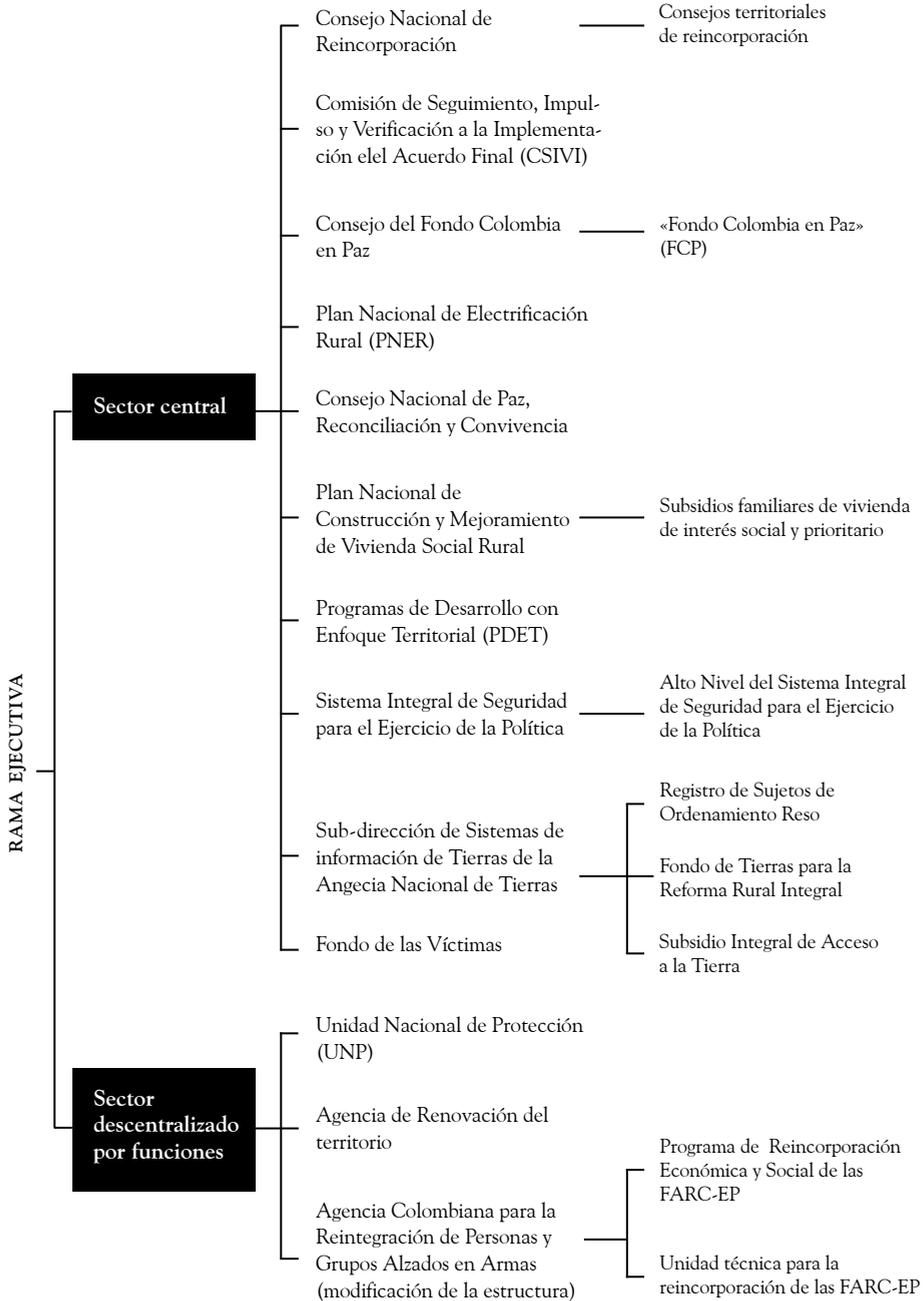
Decreto Ley 885 de 2017	Este Decreto con fuerza de Ley, modifica la Ley 434 de 1988 y crea, en su artículo 3 el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional.
Decreto Ley 890 de 2017	En el artículo 1 de este Decreto Ley, es creado el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el cual deberá ser hecho teniendo en cuenta el Acuerdo de Paz y será formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. También se crea en el artículo 4 subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural.
Decreto 893 de 2017	Son creados los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Según el artículo 9, la financiación la obtendrá el Gobierno y las entidades territoriales de con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas.
Decreto Ley 895 de 2017	Mediante este Decreto Ley, el artículo 1 crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, donde también se crea la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (artículo 6).
Decreto Ley 896 de 2017	Se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
Decreto Ley 897 de 2017	En el artículo 2 de este Decreto Ley, se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, y en su artículo 3 se crea el Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP, donde interverdrá el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR). Así mismo, en el artículo 4 se crea una Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP
Decreto Ley 902 de 2017	En virtud del Acuerdo Final, y más específicamente del punto sobre Reforma Rural Integral se crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento Reso (artículo 11), el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (artículo 18) y el Subsidio Integral de Acceso a Tierra (artículo 29), entre otras disposiciones.

---

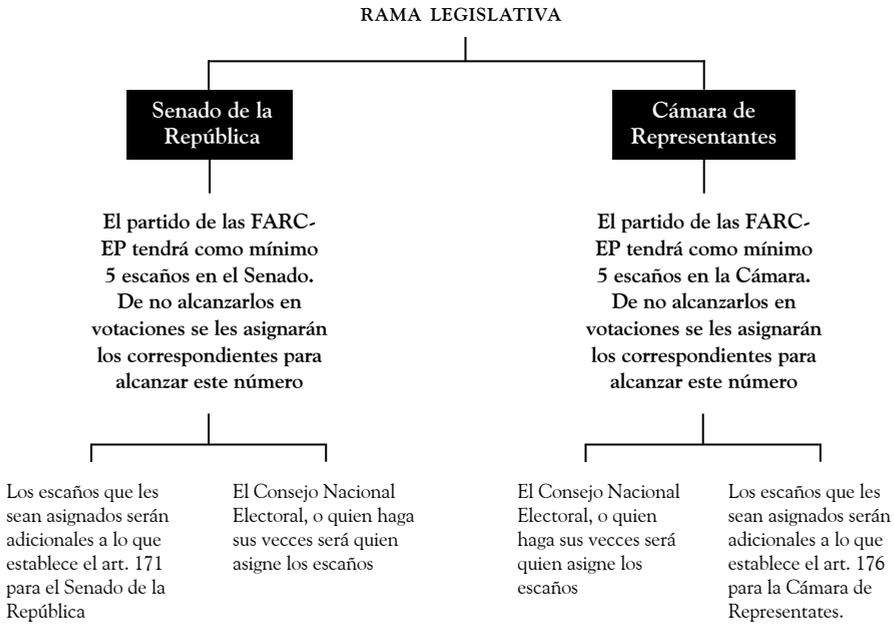
	Decreto Ley 903 de 2017	Es creado el Fondo de Víctimas en el artículo 3, como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia.
<b>Rama Legislativa</b>	Acto legislativo 3 de 2017	<p>- En el artículo transitorio 2, establece que en las elecciones cuando el partido de las FARC-EP no alcancen mínimo las 5 curules en el congreso el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros, los cuales serán adicionales al número de miembros que el art. 171 asigna al Senado de la República.</p> <p>- El artículo 3 establece que, para los periodos de 2018-2022 y 2022-2026, la Cámara de Representantes estará integrada hasta por cinco (5) Representantes más que los que establece el art. 176 de la Constitución. Al igual que en el Senado, si el partido de las FARC-EP no alcanza las 5 curules, les asignará el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, las que hagan falta para completar mínimo 5 miembros electos.</p>
	Acto legislativo 1 de 2017 Decreto Ley 706 de 2017	<p>El artículo 5 del acto legislativo crea la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Su conformación, descrita en el artículo 7 del mismo acto legislativo es:</p> <p>-El tribunal de cierre será Tribunal para la Paz. Está conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia.</p> <p>También están las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación hechos y conductas; definición de las situaciones jurídicas; y de amnistía o indulto y la Secretaría Ejecutiva.</p> <p>- Se crea la Unidad de Investigación y Acusación.</p>
<b>Rama Judicial</b>	Decreto ley 898 de 2017	Este Decreto Ley en su artículo 2, crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final.

	Decreto Ley 589 de 2017	En desarrollo del artículo 3 de A.L.P 1 de 2017, se desarrolla la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la cual es adscrita al sector justicia.
	Decreto Ley 889 de 2017	Se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991, en el que posibilita a la Corte Constitucional suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante la Sala Plena, cuando esta considere que así se justifica, para que priorice el control automático, único y posterior de constitucionalidad (artículo1).
<b>Órganos autónomos e independientes</b>	Acto legislativo 1 de 2017	El artículo 1 del acto legislativo crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNP) crea el siguiente órgano autónomo e independiente: - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición (Artículo 2)
	Decreto 888 de 2017	Se crean nuevos cargos y se modifica la estructura de la Contraloría General de la Nación.
	Decreto 588 de 2017	En este decreto, se organiza todo lo concerniente al funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición.

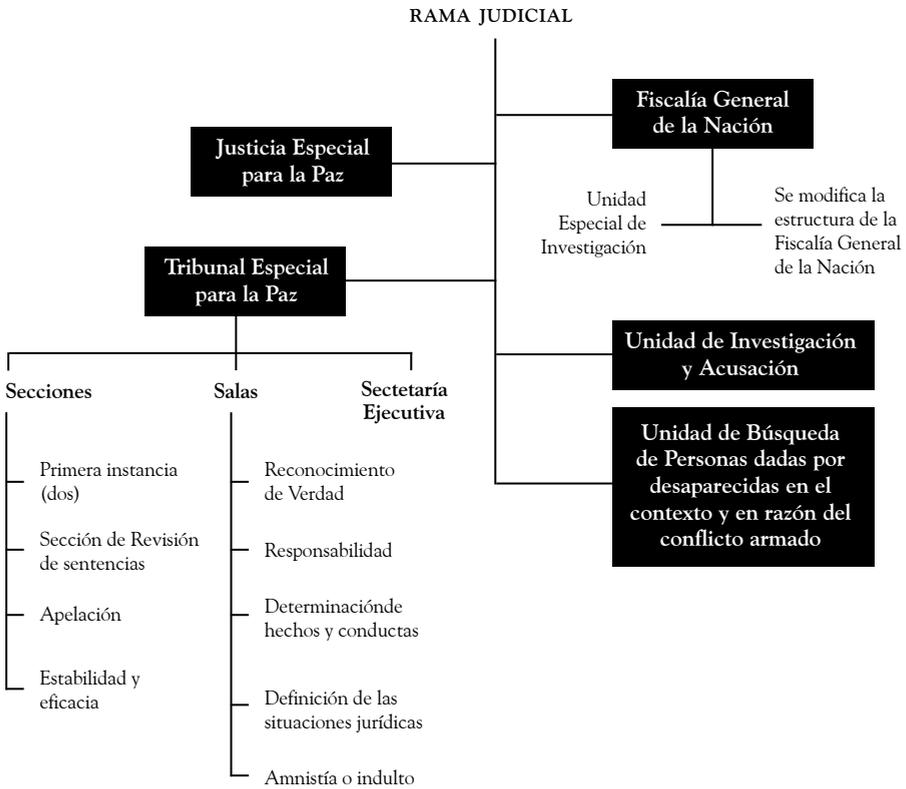
**Gráfico 1**  
**Modificaciones en la estructura de la Rama Ejecutiva**



## Gráfico 2 Modificaciones en la estructura de la Rama Legislativa



**Gráfico 3**  
**Modificaciones en la estructura de la Rama Judicial**



**Gráfico 4**  
**Modificaciones en la estructura de la los**  
**Órganos Autónomos e Independientes**

