

## Introducción

Los decretos con fuerza de ley deben diferenciarse de aquellos que tienen por objeto reglamentar la ley. Como su nombre lo indica, el primer tipo de decretos tiene el mismo rango de la ley y, por tanto, puede derogar o suspender las existentes. Dicha facultad es un típico *poder proactivo* pues permite al presidente cambiar el *statu quo* o crear uno nuevo, al menos de manera provisional y aun cuando el congreso no hubiera consentido en ello (Shugart y Mainwaring, 1997: 44 y 45). Los decretos reglamentarios, en cambio, son aquellos que expide el ejecutivo con el fin de implementar las leyes existentes en el ejercicio de su función de ejecutar la ley. Estos decretos están subordinados a la ley y en esta medida, los tribunales administrativos pueden dejarlos sin efectos cuando consideren que exceden el ámbito de la ley que se proponen aplicar (Carey y Shugart, 1998: 12 y 13). Aun cuando el congreso puede oponerse a los decretos con fuerza de ley y derogarlos<sup>1</sup>, la facultad de expedirlos le otorga al presidente un rol importante sobre la formación de la ley pues, a diferencia del proyecto legislativo, el decreto tiene efectos jurídicos inmediatos teniendo el presidente un margen para moverse antes de que el congreso alcance a tomar medidas. De igual forma, el presidente puede desbordar la agenda del congreso expidiendo un gran número de decretos que contengan su capacidad de respuesta hasta que ha sido demasiado tarde. Pero, si bien el uso reiterado de esta facultad puede fortalecer la posición de un presidente específico, en esa misma medida, puede debilitar el sistema presidencial estimulando la confrontación en lugar del consenso y dando lugar a un posible bloqueo que ponga en riesgo la estabilidad del gobierno (Valenzuela, 2004: 14).

En el estudio de los regímenes políticos latinoamericanos se ha vuelto un lugar común afirmar que el uso continuado que hace un presidente de su facultad de expedir decretos con fuerza de ley es prueba de que el congreso está siendo marginalizado y las instituciones democráticas son ineficientes. Hasta el estudio de Carey y Shugart, pocos autores habían considerado la posibilidad de que estos decretos pudieran significar algo

---

<sup>1</sup> Tan decisiva puede ser la intervención del congreso sobre la facultad de expedir decretos que el éxito que un presidente consigue sirviéndose de esta facultad para cambiar el *statu quo* no es inmediato, sino que está condicionado a que se den unas circunstancias políticas determinadas. En efecto, llaman la atención Shugart y Haggard, los decretos son más exitosos para cambiar una política cuando el presidente los usa con miras a impulsar una política compartida con el congreso o sin ser compartida con éste, éste no se opone a ella al punto de desencadenar una respuesta en contra suya o rápidamente la política consigue adecuarse a los intereses del legislativo. Por el contrario, un fuerte desacuerdo sobre el cambio impulsado por el presidente, puede dar lugar a un conflicto entre las ramas con consecuencias adversas no sólo sobre la política concreta sino incluso para la estabilidad del gobierno (Shugart y Haggard, 2001: 99 y 100).

diferente a una clara usurpación de las funciones legislativas. No obstante, en repetidas ocasiones esta facultad es ejercida sin que ello suponga pasar por encima del congreso, es decir, en situaciones de normalidad en las que el congreso está sesionando y bajo los parámetros que éste ha establecido con plena observancia de la Constitución y la ley (Carey y Shugart, 1998: 4). En efecto, la asamblea puede preferir delegar sus facultades al ejecutivo cuando las negociaciones a las que se enfrenta en el proceso de creación de la ley se dificultan o cuando sus intereses convergen porque el presidente cuenta con una mayoría que lo respalda en el congreso y éste tiene suficientes recursos institucionales para controlar al ejecutivo. Asimismo, la existencia de un poder judicial independiente con autoridad para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos expedidos por el ejecutivo y sobre la extralimitación o no de sus funciones, influye sobre lo atractivo que puede resultar o no para el congreso delegar sus funciones (Carey y Shugart, 1998: 17 y 18). Esto no significa, advierten los autores, que deba desconocerse que la facultad de expedir decretos haya sido utilizada por los presidentes como una herramienta para implementar políticas a las que encuentran oposición en la asamblea, pero sí supone replantear el problema y abordarlo no sólo como una usurpación de las funciones legislativas sino también como una preferencia de las mayorías en la asamblea de que la política sea hecha por el ejecutivo a través de decretos y no mediante el procedimiento legislativo ordinario. Esta perspectiva exige además indagar por las razones que llevan al congreso a favorecer el desvío de sus funciones<sup>2</sup>.

El caso colombiano apunta precisamente en esta dirección. En efecto, un estudio detenido del ejercicio de la función legislativa por parte del ejecutivo pone en evidencia que la temida figura de los estados de excepción podría llegar a resultar menos invasiva que la propia delegación expresa que el congreso ha hecho de sus funciones. Es curioso, sin embargo, que la mayoría de estudios sobre estos años resalten la sustitución del parlamento y el reforzamiento del presidencialismo únicamente a partir de la declaratoria permanente de un estado de excepción. Esta lectura supone la anulación de un congreso que desposeído de su peso observa impotente el arrebato de sus funciones, cuando en

---

<sup>2</sup> Sobre este punto, advierte Negretto (2001), si bien en Latinoamérica la facultad de expedir decretos se utilizó como un “instrumento de gobierno regular”, su inclusión en la Constitución no debe buscarse simplemente en “los legados institucionales de un pasado autoritario” pues, más allá de la influencia que haya tenido el presidente de turno sobre el proceso constituyente, ésta responde a una inquietud compartida por diferentes actores políticos de moderar el principio de separación de poderes en situaciones de extrema gravedad y urgencia para que puedan introducirse cambios rápidos en la legislación que permitan hacer frente a la crisis.

realidad éste ha desempeñado un papel activo en la transferencia de las mismas y en el desequilibrio de poderes de ella resultante.

Este trabajo tiene por objeto estudiar un tramo de la historia constitucional y política de Colombia, los años comprendidos entre 1974 y 2014, con el fin de identificar el uso que ha hecho el ejecutivo de la función legislativa<sup>3</sup>. Según la Constitución colombiana, el presidente puede ejercer esta función en dos supuestos<sup>4</sup>. Primero, durante los estados de excepción contemplados en los artículos 212 a 215 y, segundo, a partir de las facultades extraordinarias que le otorga el congreso para que legisle por un tiempo determinado y sobre materias específicas (artículo 150 numeral 10). Partiendo de la distinción que hacen Pereira, Power y Rennó (2005: 195 y 196), en el primer caso se trata de una delegación que la Constitución hace al presidente, mientras que, en el segundo, de la delegación que le hace el congreso a un presidente concreto. De esta forma, el primer fenómeno es constitucional y hace parte del diseño institucional, el segundo, en cambio, es condicional y hace parte del proceso político. El período de estudio se ha dividido en tres segmentos atendiendo a dos reformas constitucionales que producen profundas transformaciones sobre el sistema presidencial –la Constitución de 1991 y la reforma política de 2003– y que pueden ayudar a explicar la reducción o el aumento del ejercicio de la función legislativa por parte del ejecutivo. Así, en el primer período se estudian los años comprendidos entre 1974 a 1990, en el segundo, entre 1990 a 2002 y el tercero, entre 2002 y 2014.

### **1. El ejercicio de la función legislativa a partir de decretos: primer período (1974-1990)**

Los poderes legislativos que se arroga el presidente entre 1974 y 1990 son de tal magnitud que algunos afirmaron que era “el primer legislador del país” (Archer y Chernick, 1989: 36). De hecho, si se toman los actos del ejecutivo que suponen un claro ejercicio de la función legislativa y que, por tanto, son equiparables en sus efectos a la ley –esto es, los

---

<sup>3</sup> Para el estudio de la actividad de las ramas ejecutiva y legislativa se han utilizado los datos recopilados por *Avance Jurídico* y publicados en el “Buscador legislativo” de la página web de la Cámara de Representantes. Tal vez sea ésta la base de datos más completa que reúna en formato digital los decretos, leyes y sentencias expedidos desde 1968 hasta 2014. En enorme grado de dificultad que supone consultar todos estos actos en el Diario Oficial en medio físico, ha llevado a que se considere exclusivamente la información allí recopilada, que si llegara a ser incompleta, en todo caso reúne una muestra bastante significativa de la actividad de los órganos estatales durante estos años.

<sup>4</sup> Si bien existe otro tipo de decretos de contenido legislativo expedidos por el presidente en ejercicio de facultades directas que la Constitución le atribuye, no se han incluido por cuanto no suponen una delegación del Congreso de sus funciones ni tampoco una arrogación del presidente de las mismas. Ejemplos de éstos serían los denominados “decretos autónomos” que expedía el presidente en virtud del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886 y que en la Constitución de 1991 expide por delegación expresa de los numerales 11, 15 y 16 del artículo 189 o de los artículos transitorios.

decretos extraordinarios y los decretos legislativos – se encuentra que el ejecutivo no sólo hace uso de esta función, sino que incluso sobrepasa la ejercida por el congreso en un 8.9% pues, mientras el presidente expide 1297 decretos con fuerza de ley, éste aprueba 1158 leyes (ver tabla 1). De las leyes aprobadas por el congreso, 75 revistieron al presidente facultades extraordinarias para legislar y a partir de ellas, el ejecutivo expidió 984 decretos extraordinarios. Esto quiere decir que de los decretos con fuerza de ley que expide el ejecutivo, el 75.86% responde a una delegación expresa que hace previamente el congreso de sus facultades y apenas un 24.14% son expedidos en el marco de un estado de excepción.

Estos datos por si solos no arrojan un resultado inmediato sobre el impacto que tuvo la expedición de uno u otro tipo de decretos en la sustitución de la función legislativa. El peso de cada categoría debe medirse atendiendo no a su número, sino a las materias sobre las cuales versan. No obstante, el análisis cualitativo de la actividad del congreso durante este período arroja resultados aún más dramáticos. Si se clasifican las leyes sancionadas de tal forma que se pueda determinar, a grandes rasgos, la importancia de los asuntos sobre los que decidió el Congreso, se encuentra que su pérdida de influencia es sin duda alarmante. Esta clasificación puede hacerse atendiendo a las materias que con mayor frecuencia son abordadas por la legislación. Podrían agruparse así en leyes que: 1) otorgan facultades extraordinarias al presidente; 2) aprueban tratados, convenios u otros actos internacionales; 3) aprueban o modifican el Presupuesto Anual General de la Nación; 4) rinden homenajes, honores u ordenan la creación o conservación de monumentos y 5) no encajan en ninguna de las categorías anteriores<sup>5</sup>. En la última categoría, que corresponde apenas a un 38,42% del total de las leyes sancionadas, quedan incluidas las leyes que se refieren a la reforma de los códigos civil, penal, de procedimiento penal, laboral, comercial y contencioso administrativo; la regulación de asuntos fiscales, financieros y bancarios; la creación o transformación de superintendencias; el reconocimiento y regulación del ejercicio de las profesiones; la aprobación de autorizaciones al gobierno; la concesión de amnistías, en fin, todos aquellos asuntos que por su trascendencia en una democracia, deben ser ampliamente debatidos y decididos por el congreso.

Por su parte, los asuntos del ejecutivo pueden clasificarse en: 1) decretos extraordinarios (que se refieren a las mismas materias que las leyes expedidas por el Congreso y clasificadas en el numeral quinto; 2) decretos legislativos que declaran un estado de

---

<sup>5</sup> Esta clasificación se corresponde a la utilizada por *Avance Jurídico* para agrupar las leyes y decretos expedidos desde 1968.

excepción; 3) decretos legislativos expedidos en virtud de un estado de excepción y destinados “exclusivamente” a conjurar la crisis o restablecer el orden público y 4) decretos autónomos. Ahora, si se comparan las leyes de la categoría 5 con los decretos expedidos por el ejecutivo en la categoría 1, se encuentra que la distancia en el ejercicio de la función legislativa es aún mayor: la actividad del congreso corresponde apenas a un 45.22% de aquella desempeñada por el ejecutivo. Es claro entonces que el presidente no sólo ha absorbido en este período una gran parte de la función legislativa, sino que, además, lo ha hecho en “tiempos de paz”, es decir, a partir de una delegación expresa del Congreso y sin que medie la justificación de una “perturbación del orden público”. Y aunque cada período amerita un análisis detenido, esta primera observación da una idea del alcance del fortalecimiento del presidencialismo, auspiciado y consentido por el congreso.

Respecto a los decretos expedidos en virtud de un estado de excepción (ver tabla 1), se encuentra que en este período es el gobierno de Julio Cesar Turbay el que menos decretos legislativos expide. Así mismo, Virgilio Barco es el único de los cuatro presidentes que no recurre a la declaratoria de un estado de excepción. No obstante, los números estudiados de forma aislada pueden inducir a error. En efecto, en el caso de Virgilio Barco no hay ninguna declaración de un estado de excepción porque el presidente se posesiona bajo el estado de sitio que había decretado Belisario Betancur en 1984 y ello le permite gobernar la totalidad de su mandato haciendo uso de esta figura. Por su parte, Julio Cesar Turbay, que sólo declara un estado de excepción al final de su mandato, también había heredado de Alfonso López Michelsen un estado de sitio que conserva hasta que le resta un mes a su mandato. En cuanto al bajísimo número de decretos que expide Julio Cesar Turbay en comparación con los demás presidentes, la expedición de uno sólo de ellos, el “Estatuto de Seguridad”<sup>6</sup>, bastó para convertir a su gobierno en el más represivo del que se tenga registro a partir de la instauración del Frente Nacional. Respecto a Alfonso López Michelsen y Belisario Betancur, si bien son los presidentes que más recurren a los estados de excepción (en cinco ocasiones cada uno), también son los únicos que gobernaron, así sea durante períodos muy breves, sin hacer uso de ellos.

Ahora bien, si se contrapone la actividad legislativa que ejerce cada presidente a la actividad que desplegó el congreso que acompaña a su mandato –contraposición ésta que permitirá determinar quién ejerce en realidad la función legislativa– se encuentra que el

---

<sup>6</sup> Decreto 1923 de 1978 (6 de septiembre).

poder legislativo estuvo menos activo durante la presidencia de Alfonso López Michelsen (ver Tabla 1). En efecto, este congreso fue el que menos leyes aprobó. Con un total de 211 leyes, su actividad legislativa también fue inferior en un 28.23% a la desplegada por el ejecutivo. De las 211 leyes sancionadas, 15 revisten al presidente de facultades extraordinarias y dan lugar a 219 decretos leyes. Esto quiere decir que, el 74.48% de la función legislativa ejercida por el ejecutivo durante este mandato no es arrebatada haciendo uso de la figura de los estados de excepción sino expresamente delegada por el congreso. Si a esto se suma un análisis cualitativo que sólo tenga en cuenta la importancia de los asuntos sobre los que decide el congreso, se puede afirmar que su actividad fue todavía muchísimo inferior pues, las “leyes importantes” que aprueba, representan apenas un 38.38% del total de su actividad.

No obstante, sería Virgilio Barco el presidente que más recibiría del congreso facultades extraordinarias para legislar. A partir de 27 delegaciones, Barco expide 349 decretos mientras que el congreso expide –sobre las mismas materias de las que se ocupan estos decretos– 129 leyes. Según esto, la actividad del congreso representa apenas un 36.96% de la actividad desplegada por el ejecutivo. Por su parte, el gobierno de Belisario Betancur, es el segundo en expedir el mayor número de decretos con fuerza de ley en virtud de leyes de facultades extraordinarias. Firma 265 decretos extraordinarios que equivalen casi al doble de las leyes aprobadas por el congreso que versan sobre las mismas materias. Nuevamente, Turbay es el que menos uso hace de estas facultades pese a recibir casi tantas delegaciones como los demás presidentes de este período. El número de decretos extraordinarios expedidos, que tampoco representa una cifra nada despreciable, equivale casi al doble de la actividad desplegada por el parlamento.

Podría concluirse que durante este período el ejercicio de la función legislativa por parte del ejecutivo no supone, contraria a la creencia popular, una clara usurpación de las funciones legislativas por parte del presidente. En efecto, en estos dieciséis años se evidencia una voluntad constante de la rama legislativa de delegar sus facultades al ejecutivo. Como vimos, Carey y Shugart llamaron la atención sobre el hecho de que esta facultad podía ser ejercida por el ejecutivo en situaciones de normalidad y con el beneplácito del congreso, pero ¿cuáles son las razones que llevan al congreso a favorecer este desvío? La renuncia del congreso a ocupar el papel que le corresponde en una democracia ha encontrado diversas explicaciones para este período. Se habla de la pérdida de importancia que significó para éste la transferencia de sus facultades económicas y fiscales que hizo la reforma de 1968; de la comodidad que supone para un congreso de

carácter regional no asumir responsabilidad por las decisiones difíciles que pueden costarle el respaldo de su nicho electoral o incluso, de la dificultad de conformar mayorías para aprobar las respectivas leyes. Para justificar esta inactividad se ha recurrido también a explicaciones como “la escasa infraestructura de la institución, que no cuenta con los recursos para agrupar a los expertos ni con la tecnología necesaria para evaluar los proyectos propuestos por el ejecutivo o desarrollar sus propias iniciativas” (Archer y Chernick, 1989: 36). Para Yepes Arcila (1974: 334), este congreso, desprovisto de funciones, no tiene fuerza propia y, por tanto, sólo puede comprometer al gobierno cuando logra hacerse con el respaldo de la opinión pública.

## **2. La Constitución de 1991: el declive de la “excepcionalidad” (segundo período: 1990- 2002)**

En este período, las facultades del ejecutivo de intervenir en el proceso de creación de ley sufren una importante reducción. De un lado, la Constitución especificó aún más los supuestos en que el ejecutivo puede declarar un estado de excepción y estableció fuertes controles a las facultades que adquiere durante su vigencia. De otro, creó límites respecto a las materias y los términos en los cuales el congreso puede revestir de facultades extraordinarias al presidente para legislar. En adelante, la delegación de facultades extraordinarias sólo puede hacerse a raíz de una solicitud expresa por parte del Gobierno y tiene un límite tanto temporal (para un período máximo de seis meses), como material (sólo puede referirse a los temas precisos para los que el presidente pide dicha facultad). Además, su aprobación exige la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras (ya no la mayoría del quórum) y en ningún caso puede conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas, crear servicios administrativos y técnicos de las cámaras o decretar impuestos, materias éstas ahora de competencia exclusiva e indelegable del congreso. Con estas restricciones el constituyente se propuso revertir la tendencia del legislativo a delegar en exceso sus funciones en el ejecutivo y forzarlo a ocuparse de nuevo de los asuntos legislativos que por derecho le corresponden (Archer y Shugart, 1997: 122 y 123).

Pero además de imponer nuevas restricciones al otorgamiento de facultades extraordinarias, el constituyente de 1991 intentó restablecer al congreso el lugar que le corresponde como principal creador de la ley. En efecto, bajo la Constitución de 1886 el presidente tenía cierta preeminencia sobre el congreso pues, haciendo uso de sus facultades extraordinarias podía expedir decretos leyes que alteraran el *statuo quo* sin que estuviera expresa la facultad del congreso de modificarlos o derogarlos (artículo 76 Núm.

10). Con la nueva constitución, en cambio, el congreso recupera su función natural como órgano legislativo y con él, la facultad de modificar, “en todo tiempo y por iniciativa propia”, dichos decretos (artículo 150 Núm. 10). De esta forma, el parlamento recupera el espacio que había cedido y que, con el paso del tiempo, había sido ocupado por un reducido grupo de asesores del presidente (Ungar, 1993: 182). Sin amplias facultades para ejercer la función legislativa a sus anchas, en este período el ejecutivo debe recurrir al congreso para conseguir la aprobación de su programa de gobierno y queda expuesto a la amenaza de que, si no logra hacerse con fuertes poderes partidistas, puede quedar bloqueado por él.

Ahora bien, de los tres presidentes que componen este período, Cesar Gaviria es quien expide un mayor número de decretos con fuerza de ley. Con un total de 293 decretos, triplica incluso los expedidos por Ernesto Samper (87) y Andrés Pastrana (91). Esta desproporción en el número de decretos puede explicarse en el hecho de que Cesar Gaviria ejerce el primer año de su mandato bajo la vigencia del estado de sitio que había declarado Belisario Betancur en 1984 y que le permite legislar a sus anchas. Además, bajo su mandato se expide la Constitución de 1991 y empiezan a operar las nuevas reglas de juego. Gaviria es entonces el presidente al que más le cuesta adaptarse a las nuevas condiciones y serán notorios sus esfuerzos por continuar la dinámica de utilizar los estados de excepción como una herramienta para gobernar. A partir de la declaración de seis estados de excepción, Gaviria consigue expedir 87 decretos legislativos. Por su parte, Ernesto Samper, que recurre a ellos en tres ocasiones, uno de los cuales es declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, expide 33 decretos legislativos. El último presidente, Andrés Pastrana, es el único de este período y de la totalidad del período de estudio, que no recurre a un estado de conmoción interior y sólo declara dos emergencias económicas bajo las cuales expide 16 decretos.

Respecto a las leyes que revisten al presidente de facultades extraordinarias para legislar, fue a Cesar Gaviria a quien más delegó el Congreso su función legislativa –en total en 21 ocasiones– y el que más uso haría de ella pues, en total expide 196 decretos extraordinarios, esto es, un 61,51% del total de decretos extraordinarios de este período. Ernesto Samper, en cambio, recibe esta facultad en la mitad de los casos, 11 veces, y a partir de ellas, expide una cuarta parte que Cesar Gaviria, es decir, 50 decretos. Finalmente, Andrés Pastrana, es el presidente en quien menos delega el Congreso esta función, hecho que puede explicarse en que su partido no consigue la mayoría de curules en el Congreso y al ser más débiles sus poderes partidistas, tiene menos margen para



conformar mayorías que le permitan obtener esta delegación. No obstante, a partir de las 5 leyes que lo revistieron de facultades extraordinarias expidió la suma, nada despreciable, de 73 decretos.

En este período se observa así una gran reducción de la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo respecto al período anterior. En efecto, si entre 1970 y 1990 el ejecutivo sobrepasa la función legislativa ejercida por el Congreso en un 8.9%, en este segundo período es el Congreso, quien, con la expedición de 815 leyes, consigue casi doblar la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo, que asciende a 471 decretos (ver tabla 3). Esta reducción de la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo responde, por un lado, a una disminución de las leyes que lo revisten de facultades extraordinarias para legislar. De hecho, de las 815 leyes aprobadas por el Congreso, 37 revisten al presidente de facultades extraordinarias para legislar y a partir de ellas, el ejecutivo expide 319 decretos. Si se comparan estos decretos con los del período anterior, se tiene que en este segundo lapso se expiden casi una tercera parte de decretos. Incluso si se quita un mandato presidencial para que la comparación se corresponda en años, los decretos legislativos de este período seguirían siendo menos de la mitad de los expedidos en el anterior.

Por otro lado, la reducción de la actividad legislativa ejercida por el ejecutivo obedece a una disminución de los decretos que éste expide en el marco de un estado de excepción. Nuevamente, estos disminuyen casi a la mitad respecto al primer período –302 decretos en el primero y 136 en el segundo– cifra que también puede atribuirse a las limitaciones que crea la Constitución de 1991 sobre los motivos y tiempos en que el presidente puede recurrir a su declaración. Conviene advertir, sin embargo, que las prácticas políticas intentaron imponerse nuevamente sobre los cambios normativos. En efecto, a pesar de cambiarse las reglas de juego, tanto Cesar Gaviria como Samper intentaron seguir ejerciendo sus facultades legislativas a través de la declaratoria de los estados de excepción, dinámica que encontró una fuerte resistencia en el control ejercido por la Corte Constitucional (Ariza y Barreto, 2001: 158). Para esquivar este control, los presidentes utilizan sus poderes partidistas para conseguir del congreso la delegación de facultades extraordinarias y la estrategia funciona.

De hecho, de los 471 decretos que expide el presidente entre 1990 y 2002, 319 responden a una delegación expresa que hace el Congreso, esto es, un 67,72% mientras que, con las facultades que le otorgan los estados de excepción, expide 136. De nuevo, no puede atribuirse la altísima actividad legislativa que ejerce el ejecutivo a su actuación unilateral. Si bien esta delegación pone en evidencia que el presidente tiene fuertes poderes

partidistas que le permiten conseguir tal delegación, es un hecho que el congreso interviene activamente en la transferencia de sus funciones y que, a partir de ella, el presidente encuentra una salida a las restricciones que le impone la Constitución para seguir legislando a través de los estados de excepción.

Si se pasa a un análisis cualitativo de la actividad ejercida por ambas ramas, también se encuentra que ésta ha sido más pareja que en el período anterior. En efecto, entre 1974 y 1990, sobre aquellos asuntos que podrían catalogarse como de “mayor importancia”<sup>7</sup>, el congreso aprobó 445 leyes, mientras que el ejecutivo, sobre los mismos asuntos, había expedido 984 decretos, es decir, el ejecutivo había ejercido en más del doble la función legislativa que corresponde al parlamento. Entre 1990 y 2002, en cambio, el congreso expide 399 leyes sobre estas materias y el ejecutivo, 319 decretos, de forma que será el aquel y no éste, el que legisle prioritariamente sobre estos temas en este período. A pesar de que el congreso sobrepasa por poco la actividad del ejecutivo, esto evidencia una gran reducción de la función legislativa ejercida por el presidente si se la contrasta con la del período anterior y si bien continúa quedándose corto, este avance no es nada despreciable.

### **3. El regreso a la utilización de los decretos con fuerza de ley como herramienta para gobernar (período 3: 2002- 2014)**

En este período el ejercicio de la función legislativa por parte del presidente se reduce de forma dramática. Acentuando la tendencia del período anterior en donde el congreso no sólo sobrepasa la actividad legislativa del presidente, sino que consigue casi doblarla, en éste, la actividad del parlamento es casi cinco veces mayor a la del ejecutivo. En efecto, mientras el congreso aprueba 947 leyes, el presidente expide 206 decretos. Estos 206 decretos que son expedidos en doce años, corresponden además al promedio de decretos que expedía un sólo presidente en su mandato durante el primer período, y a la mitad de la totalidad de los decretos expedidos en el segundo período (ver tabla 3). Esta reducción puede explicarse, primero, en una disminución de las leyes que expide el congreso para revestir al presidente de facultades extraordinarias. En este tercer período, continúa disminuyendo la delegación que hace el congreso de su función legislativa al ejecutivo, tendencia a la baja que pudo observarse desde el gobierno de Ernesto Samper. Si para el

---

<sup>7</sup> Para el período anterior se clasificaron las leyes utilizando los cinco criterios utilizados por *Avance Jurídico*. Para el segundo y tercer período además, se suman en la categoría (5) dos nuevos tipos de ley creados por la Constitución de 1991: las leyes orgánicas y las estatutarias. Si bien parece inadecuado dar a las leyes orgánicas y estatutarias el mismo lugar que corresponde a las ordinarias, su reunión en una sola categoría obedece a la necesidad de identificar en qué medida el Congreso ejerce las funciones que le son propias, independientemente del rango que ocupa cada ley dentro del ordenamiento jurídico.

segundo período, con las limitaciones que estableció la Constitución de 1991, el congreso delegó esta función la mitad de las veces que, en el primero, esto es, expidió 37 leyes de facultades extraordinarias en lugar de 75, en este último período el congreso revistió al presidente de facultades extraordinarias en 21 oportunidades. Asimismo, los decretos que expide el presidente en ejercicio de estas facultades disminuyen de forma dramática en relación a los períodos anteriores y a cualquiera de los presidentes que componen la totalidad del período de estudio, pues se pasa de 984 decretos ley en el primer período y 319 en el segundo, a 110 decretos ley en este último.

Un análisis estrictamente cuantitativo, sin embargo, no es suficiente para determinar la importancia de la función legislativa que pudo ejercer el ejecutivo pues, a pesar de que recibió estas facultades en pocas oportunidades, a través de ellas pudo adelantar una reforma de la rama ejecutiva sin precedentes. El ejercicio de las facultades extraordinarias se observa con mayor intensidad al inicio del primer mandato de Álvaro Uribe y durante el primer mandato de Juan Manuel Santos. En efecto, a través de la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso, el presidente Uribe se proponía cumplir con su promesa de campaña de reformar la Constitución y simplificar el Estado para acabar con la corrupción y la politiquería (Medellín, 2006: 197 y 198). A través de estas facultades extraordinarias el presidente pudo suprimir, fusionar y transformar los ministerios y otras entidades del Estado. Así, con la idea de renovar y modernizar la rama ejecutiva, fusionó el ministerio del Interior con el de Justicia, el de Comercio Exterior con el de Desarrollo Económico y el del Trabajo y Seguridad social, con el de Salud. Nueve años más tarde, en el 2011, Juan Manuel Santos pidió al congreso facultades extraordinarias para escindir nuevamente estos ministerios y modificar la estructura administrativa del Estado. Además de las reformas al ejecutivo, estas facultades, como bien señala Duque Daza, se han usado “para adelantar negociaciones con actores armados ilegales. Uribe las recibió a manera de prórroga de la Ley 418 de 1997 (de facultades al presidente Samper), que a su vez habían sido concedidas a Pastrana (Ley 548 de 1999). Así surgió la Ley 782 de 2002, que serviría de marco para las negociaciones de Uribe con los paramilitares” (Duque Daza, 2016).

Segundo, esta reducción de los decretos con fuerza de ley responde, a una disminución en el número de decretos expedidos bajo los estados de excepción pues, se pasa de 302 decretos legislativos en el primer período, a 136 en el segundo y a 85 en el tercero. Conviene, sin embargo, establecer algunas diferencias en este tercer período entre el primer y el segundo mandato de Álvaro Uribe y el primer mandato de Juan Manuel Santos. Si en el primer mandato de Uribe el ejecutivo declara tan solo un estado de

excepción (prorrogado dos veces) y expide 16 decretos –continuando con la dinámica de Andrés Pastrana de no recurrir a ellos como una herramienta para gobernar– en su segundo mandato esta tendencia se revierte y empieza a acercarse de nuevo al uso que se dio a los estados de excepción en los años ochenta pues, a partir de la declaración de seis estados de excepción se expiden 33 decretos legislativos<sup>8</sup>. Por su parte, Juan Manuel Santos continúa acentuando esta tendencia y a partir de la declaratoria de dos estados de excepción, expide 36 decretos.

El aumento de la frecuencia con que se recurre un estado de excepción se corresponde con una disminución de la delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo, la cual, a partir del 2004, fue mínima. De expedir entonces 17 decretos legislativos en su primer mandato bajo la vigencia de un estado de excepción, Uribe pasó a expedir 33 en su segundo mandato, mientras que Juan Manuel Santos expidió 36. Por su parte, los decretos expedidos a partir de una delegación expresa del congreso, pasaron de 27 en el primer mandato de Uribe, a 7 en su segundo período y remontan a 76 durante el gobierno de Santos. Puede verse así que, por regla general, el presidente ejerce la función legislativa utilizando las herramientas propias a un “estado de normalidad” mientras el congreso le delega facultades extraordinarias. En el momento en que éste deja de hacer esta transferencia, el ejecutivo recurre de nuevo a los estados de excepción. No obstante, la bajísima utilización de las facultades extraordinarias en el segundo mandato de Álvaro Uribe también puede explicarse en que, para éste, el presidente ha conseguido formar una coalición “aplastante” en el congreso que le permite obtener la aprobación de su agenda de gobierno sin que sea necesario impulsarlas de forma unilateral mediante decretos. Así, el congreso delega menos y el presidente, a su vez, legisla menos. Pero, cuando se afirma que “legisla menos” es que legisla menos “de forma unilateral”. La reducción de facultades legislativas que continúa en este período y que fue instaurada en la Constitución de 1991, se suple entonces, al igual que el período anterior, a través del ejercicio de fuertes poderes partidistas que le permiten al ejecutivo sacar adelante su

---

<sup>8</sup> Pedro Pablo Vanegas, por ejemplo, identifica dos etapas. Una primera que puede situarse a finales de la década de los noventa y casi la primera década del siglo XXI (cogería parte del mandato de Pastrana y el primer mandato de Álvaro Uribe), que se caracteriza “por cierta madurez política de los gobiernos de turno” que supuso afrontar los problemas de orden público a través de las herramientas propias a un estado de normalidad, en lugar de recurrir a los estados de excepción. La segunda etapa en cambio, “se caracteriza por recurrir de nuevo de manera inercial a la figura de los poderes de excepción, desde el 2008 hasta principios del 2011. En este espacio de tiempo de casi tres años se han declarado en siete ocasiones los estados de excepción: seis emergencias y una conmoción interior. Esta tendencia facilista pareciera sugerir un retroceso en el uso de los estados de excepción como garantía última de la Constitución” (Vanegas Gil, 2011: 286).

agenda. En el primer mandato de Juan Manuel Santos puede evidenciarse el mismo fenómeno. El 76,3% de los decretos extraordinarios son expedidos durante los dos primeros años de su mandato, y se reducen de forma dramática en los siguientes años en los que ha conseguido, al igual que su predecesor, construir unas mayorías “aplastantes” en el congreso que le dan vía libre a su programa de gobierno.

Pese a las oscilaciones entre uno y otro tipo de decreto, esto es, entre los decretos legislativos y los extraordinarios, una particularidad interesante de este tercer período es que existe una relación mucho más pareja entre la función legislativa que ejerce el ejecutivo a partir de la delegación de facultades que le otorga el congreso y aquella que ejerce en virtud de un estado de excepción. En este período entonces, a diferencia de los anteriores, no puede afirmarse que el ejercicio de la función legislativa responda en mayor proporción a una delegación que hace el parlamento de sus funciones.

Ahora bien, un análisis cualitativo de la actividad que ejercen ambas ramas pone en evidencia que, en este período, más que en cualquiera de los anteriores, la mayor parte de la actividad ejercida por el congreso versa sobre aquellos asuntos que hemos venido catalogando como “de mayor importancia”. Si en el primer período las leyes que aprueba el parlamento respecto de estos asuntos equivalen a un 38,42% de la totalidad de su actividad, en el segundo representan un 48,24% y en el tercero, esta cifra asciende a un 54,89%. Esto demuestra que, de forma progresiva, el congreso se ha ido apropiando del ejercicio de la función legislativa que le corresponde. Así mismo, la actividad del ejecutivo respecto de estas mismas materias se reduce a 110 decretos extraordinarios, 27 en el primer mandato de Álvaro Uribe, 6 en el segundo y 76 en el primer mandato de Juan Manuel Santos. Nuevamente, el ejercicio de la función legislativa por parte del congreso puede explicarse a partir de los fuertes poderes partidistas que logra construir el presidente.

### **Consideraciones finales**

En Colombia, el presidente ha utilizado los estados de excepción para aprobar su agenda sin necesidad de conseguir el apoyo del congreso, es decir, pasando por encima suyo, cuando se ha enfrentado a un congreso que le hace oposición o que no coopera. Esta estrategia le ha permitido cambiar el *statu quo* de forma unilateral y en la dirección que a él le ha convenido. No obstante, es un hecho que, cuando se trata de recurrir a los mecanismos “excepcionales” en lugar de los “ordinarios” para conseguir la aprobación de su agenda legislativa, el presidente ha preferido, en una proporción sustancialmente mayor, solicitar al congreso la delegación de la función legislativa. En este caso el

parlamento retiene amplios poderes para derogar los decretos que expide el presidente y al mismo tiempo, obtiene algunos beneficios a cambio como, por ejemplo, evitar tener que rendir cuentas al electorado cuando se trata de políticas impopulares o solucionar problemas que exigen amplias negociaciones. De esta forma, el presidente no es el único que se ha beneficiado de esta facultad y ha recurrido a ella cuando se encuentra políticamente más seguro porque se enfrenta a un congreso cooperativo (Pereira, Power y Rennó, 2005: 194 y 195).

El caso colombiano pone entonces en evidencia que el ejercicio de la función legislativa por parte del ejecutivo no responde ni exclusivamente, ni tampoco en mayor medida, a la utilización de los estados de excepción. Por el contrario, por regla general, ésta ha obedecido a una delegación expresa que ha hecho el congreso de su función legislativa. Esta situación amerita replantearnos la sustitución que el ejecutivo puede hacer del órgano representativo en los sistemas presidenciales a partir de figuras que, en principio, no parecen tan invasivas como los estados de excepción. Moderar la concentración de poderes en cabeza del ejecutivo exige entonces replantearnos a partir de qué otras figuras el presidente consigue ampliar sus facultades y sustituir las del congreso.

## Anexo

Tabla 1. Actividad rama legislativa vs actividad rama ejecutiva

Periodo 1: 1974-1990

Periodo presidencial	Alfonso López Michelsen						Julio Cesar Turbay Ayala					Belisario Betancur					Virgilio Barco								
Rama legislativa	1974	1975	1976	1977	1978	total	1978	1979	1980	1981	1982	total	1982	1983	1984	1985	1986	total	1986	1987	1988	1989	1990	total	TOTAL
<b>Total leyes sancionadas</b>	27	57	61	56	10	211	54	74	47	85	30	290	36	73	55	137	39	340	42	61	89	92	33	317	1158
Que otorgan facultades extraordinarias	3	3	2	6	1	15	4	7	1	3	1	16	2	6	2	5	2	17	3	7	8	8	1	27	75
Que aprueban tratados y otros actos internacionales	9	12	11	11	3	46	7	18	27	27	8	87	8	14	7	23	11	63	15	14	20	12	2	63	259
Que aprueban el Presupuesto Anual General de la Nación	2	2	23	17	0	44	32	18	11	16	0	77	6	7	11	8	1	33	4	7	7	4	1	23	177
De homenajes, honores, conmemoraciones y monumentos	3	6	11	4	1	25	5	9	0	5	0	19	4	18	14	40	7	83	9	8	22	29	7	75	202
No clasificadas en otras categorías	10	34	14	18	5	81	6	22	8	34	21	91	16	28	21	61	18	144	11	25	32	39	22	129	445
<b>Rama ejecutiva</b>	1974	1975	1976	1977	1978	total	1978	1979	1980	1981	1982	total	1982	1983	1984	1985	1986	total	1986	1987	1988	1989	1990	total	TOTAL
<b>Total decretos con fuerza de ley expedidos</b>	28	71	74	51	70	294	13	51	11	45	52	172	13	105	101	86	70	375	14	113	90	151	88	456	1297
Decretos Leyes o extraordinarios	4	62	50	35	68	219	11	38	10	44	48	151	3	75	74	48	65	265	7	89	70	118	65	349	984
Decretos legislativos *	1	2	2	0	0	5	0	0	0	0	1	1	2	0	2	1	0	5	0	0	0	0	0	0	11
Decretos legislativos **	23	7	22	16	2	70	2	13	1	1	3	20	8	30	25	37	5	105	7	24	20	33	23	107	302
Decretos autónomos ***	4	4	2	1	2	13	2	8	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3	26

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

\*\*\* Artículo 120 numeral 14 Constitución de 1886

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

Tabla 2. Actividad rama legislativa vs actividad rama ejecutiva

Periodo 2: 1990-2002

Periodo presidencial	Cesar Gaviria						Ernesto Samper					Andrés Pastrana							
Rama legislativa	1990	1991	1992	1993	1994	total	1994	1995	1996	1997	1998	total	1998	1999	2000	2001	2002	total	TOTAL
<b>Total leyes sancionadas</b>	28	23	33	72	55	211	18	73	93	74	55	313	15	59	83	95	39	291	815
extraordinarias	7	4	1	7	2	21	1	5	2	1	2	11	2	0	2	1	0	5	37
internacionales	5	3	16	10	9	43	10	25	27	18	27	107	3	24	31	22	10	90	240
Que aprueban el Presupuesto Anual General de la Nación	2	0	2	1	0	5	1	2	2	2	1	8	2	4	4	4	0	14	27
De Homenajes, honores, conmemoraciones y monumentos	2	1	1	13	16	33	2	12	15	13	5	47	2	7	8	9	6	32	112
No clasificadas en otras categorías	12	15	13	41	28	109	4	29	47	40	20	140	6	24	38	59	23	150	399
<b>Rama ejecutiva</b>	1990	1991	1992	1993	1994	total	1994	1995	1996	1997	1998	total	1998 <th>1999</th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>total</th> <td>TOTAL</td>	1999	2000	2001	2002	total	TOTAL
<b>Total decretos con fuerza de ley expedidos</b>	31	146	32	37	47	293	4	25	11	43	4	87	9	52	25	0	5	91	471
Decretos leyes o extraordinarios	9	132	6	12	37	196	4	11	3	28	4	50	3	40	25	0	5	73	319
Decretos legislativos *	0	1	5	2	3	11	0	2	2	1	0	5	1	1	0	0	0	2	18
Decretos legislativos **	22	13	21	23	8	87	0	12	6	15	0	33	5	11	0	0	0	16	136

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

Tabla 3. Actividad rama legislativa vs actividad rama ejecutiva

Periodo 3: 2002-2014

Rama legislativa	Álvaro Uribe (período 1)						Álvaro Uribe (período 2)						Juan Manuel Santos (período 1)						
	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	2010	2011	2012	2013	2014	total	TOTAL
<b>Total leyes sancionadas</b>	28	79	67	65	80	319	37	61	89	102	35	324	24	75	103	94	8	304	947
Que otorgan facultades extraordinarias internacionales	6	2	1	0	1	10	0	2	1	0	0	3	2	3	1	2	0	8	21
Que aprueban el Presupuesto Anual General de la Nación	1	26	16	14	12	69	5	17	23	15	1	61	3	15	31	21	0	70	200
De Homenajes, honores, conmemoraciones y monumentos	2	2	2	1	0	7	1	1	1	1	0	4	1	2	2	2	0	7	18
No clasificadas en otras categorías	4	11	13	16	37	81	4	10	5	21	9	49	2	15	27	21	5	70	200
	15	38	35	34	30	152	27	31	59	65	25	207	16	40	42	48	3	149	508
<b>Rama ejecutiva</b>	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	2010	2011	2012	2013	2014	total	TOTAL
<b>Total decretos con fuerza de ley expedidos</b>	15	22	2	7	0	46	0	4	19	8	15	46	22	74	1	8	9	114	206
Decretos leyes o extraordinarios	0	18	2	7	0	27	0	4	3	0	0	7	0	58	1	8	9	76	110
Decretos legislativos *	2	1	0	0	0	3	0	0	3	2	1	6	1	1	0	0	0	2	11
Decretos legislativos **	13	3	0	0	0	16	0	0	13	6	14	33	21	15	0	0	0	36	85

\* Decretos legislativos que declaran, levantan o prorrogan estados de excepción

\*\* Decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

Fuente: elaboración de la autora con base en: Avance Jurídico. Datos publicados en el "Buscador legislativo de la página web de la Cámara de Representantes, <http://camara.gov.co/portal/2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

## Bibliografía

- ARCHER, R. y CHERNICK, M. (1989). "El presidente frente a las instituciones nacionales". En *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, ed., Patricia Vásquez Urrutia, Uniandes, Bogotá, pp. 31-79.
- ARCHER, R. y SHUGART, M. (1997). "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 110- 159.
- ARIZA, L. y BARRETO, A. (2001). "La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo". En *Derecho Constitucional. Perspectivas críticas*. Observatorio de Justicia Constitucional-Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 137-171.
- CAREY, J. y SHUGART, M. (1998). "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?". En *Executive Decree Authority*, eds. John M. Carey y Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-32.
- DUQUE DAZA, J. (2015). "Facultades extraordinarias para la paz: ¿presidencialismo excesivo o delegación legítima de poderes?", en: *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8841-facultades-extraordinarias-para-la-paz-%C2%BFpresidencialismo-excesivo-o-delegaci%C3%B3n-leg%C3%ADtima-de-poderes.html>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2016.
- LEAL BUITRAGO, F. (1973). *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia. Tomo I. Análisis histórico del desarrollo político nacional. 1930-1970*. Colección Manuales Universitarios, Tercer Mundo, Bogotá, p. 26.
- MEDELLÍN TORRES, P. (2006). *El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Planeta, Bogotá.
- NEGRETTO, G. (2001). "El constitucionalismo puesto a prueba: decretos legislativos y emergencia económica en América Latina", en: *Isonomía* No. 14, pp. 79-106
- PEREIRA, C., POWER, T. y RENNÓ, L.(2005). "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *The Journal of Politics* Vol. 67, No. 1, pp. 178-200.
- SHUGART, M. y MAINWARING, S. (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 12-54.
- SHUGART, M. y HAGGARD, S. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En: *Presidents, Parliaments, and Policy*, eds., Stephan Haggard y Mathew McCubbins, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 64-102.
- UNGAR BLEIER, E. (1993). "La reforma al Congreso: ¿realidad o utopía?": En *La Constitución de 1991. ¿Un pacto político viable?*, comp. John Dugas, Universidad de los Andes-Fondo Editorial CEREC, Bogotá, pp. 162-190.
- VALENZUELA, A. (2004). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, pp. 5-19.
- VANEGAS GIL, P. (2011). "La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después". *Revista Derecho del Estado*, No. 27, pp. 261-290.
- YEPES ARCILA, H. (1974). *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*. Imprenta Departamental de Caldas, Manizales.