

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL  
ROSARIO**

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**



**Las agencias en Colombia y su correlación con el modelo de Estado regulador**

**TESIS**

**MARTHA LILIANA SALAZAR GÓMEZ**

**MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA, PhD  
DIRECTOR**

**BOGOTÁ, SEPTIEMBRE DE 2020**

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **INTRODUCCIÓN**

1. METAMORFOSIS DE LA TRANSFORMACION DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO REGULADOR
  - 1.1. Ubicación del tema
  - 1.2. El Estado liberal económico
  - 1.3. El Estado de bienestar: el inicio del intervencionismo
  - 1.4. Principales características del Estado intervencionista
  - 1.5. El Estado Regulador: aspectos históricos y teóricos
    - 1.5.1. Principales características del Estado regulador
  - 1.6. Balance
2. METAMORFOSIS DE LA TRANSFORMACION DEL ESTADO COLOMBIANO: DEL INTERVENCIONISMO A LA REGULACION
  - 2.1. Aproximación al tema
  - 2.2. Génesis y antecedentes históricos del intervencionismo en Colombia
    - 2.2.1. El período de la hegemonía liberal y el desarrollo del intervencionismo (1930-1946)
    - 2.2.2. Primera reforma constitucional y legal para el tránsito al intervencionismo
    - 2.2.3. Afianzamiento del Estado intervencionista
  - 2.3. El declive del Estado intervencionista: aspectos históricos y teóricos
  - 2.4. La Constitución de 1991 y el tránsito al Estado regulador

2.5. Adecuación del diseño institucional colombiano a la regulación

2.5.1. Precisión del tema

2.5.2. Rediseño de la estructura del Estado

2.5.3. Evolución de las reformas administrativas hacia un Estado regulador

2.5.4. Las autoridades de regulación en Colombia

2.6. Balance

3. ¿LAS AGENCIAS EN COLOMBIA CORRESPONDEN A LA INSTITUCIONALIDAD REQUERIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ESTADO REGULADOR?

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

Ha sido evidente desde el siglo pasado la crisis del Estado como empresa pública. Muchos factores confluyeron para que este trance se generalizara en el hemisferio. En efecto, sin necesidad de convertir este espacio en una historiografía de la administración estatal, la crisis económica sufrida en EE.UU. en la década de los treinta, a la que le precedieron las crisis de Alemania (1927), París y Londres (1929) (Gómez Lobo, 1993, pág. 79), el abandono en Europa del Estado de bienestar<sup>1</sup> “Welfare State, stato del benessere, L'Etat Providence”<sup>2</sup>, y su retorno al Estado de libre mercado (Ariño Ortiz, Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público, 1993, pág. 15), han sido parte de los detonantes que permitieron la desnacionalización y flexibilización de la administración pública (Peci, 2009, pág. 293).

En concordancia con lo anterior, en el ámbito local, las políticas económicas que impulsaron las autoridades gubernamentales de los noventa (Virgilio Barco y Cesar Gaviria), y en adelante, otro tanto de gobiernos de corte neoliberal, dirigieron la economía hacia un irreversible proceso de liberalización o democratización (Ramírez Chaparro, 2011), que culminó con la reducción de la función administradora del Estado colombiano; o dicho de otra manera, la nueva dinámica de la economía mundial se ha encargado de mostrar la incapacidad del Estado para promover el crecimiento de las empresas que administra, y de paso ha dado cabida para que los recursos y materias

---

<sup>1</sup> También conocido en la literatura jurídica como Estado Social de Derecho, vio sus luces con la culminación de la Segunda Guerra Mundial. La razón que justificó el tránsito hacia este modelo de Estado no fue otra que la excesiva libertad de mercado que había logrado obtener la clase burguesa en el siglo de la Revolución industrial, y que, a falta de intervención y control por parte del Estado, permitió que se hiciera más fuerte económica y políticamente hablando. Este desequilibrio que, además, repercutió en la economía de los Estados, terminó por justificar el intervencionismo del Estado y la necesidad de retomar “el control de las cosas”, para así poder garantizar a sus ciudadanos bienestar general, justicia social e igualdad material dentro del marco del derecho (Álvarez Díaz, 2008, p. 20).

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-496 de 2002.

primas que antes explotaba, ahora se encuentren en manos de empresas privadas (nacionales o transnacionales).

Ello implicó un cambio de roles: el Estado pasara a regular las actividades económicas que la empresa privada ahora se encarga de desarrollar y de esta manera abandonó el papel de propietario y empresario y pasó a ocupar funciones regulatorias y fiscalizadoras. Esta metamorfosis, como más adelante podrá verse, ha estado ligada a transformaciones sociales, políticas y económicas, cuyo origen remoto se encuentra en el liberalismo económico clásico de Adam Smith, que encuentra sus fundamentos políticos y filosóficos en el movimiento de la ilustración. Se trata de un fenómeno que se ha generalizado en toda Europa y América Latina (Majone & La Spina, 1993), que por lo mismo también puede evidenciarse en el caso colombiano.

En el caso de América Latina, se reconoce que hasta la década de los setenta la gestión del Estado para impulsar el crecimiento tanto de ingresos como de inversiones fue exitosa; sin embargo, “sus logros parecen menos evidentes en lo que toca a la modernización de algunas instituciones sociales y a la propia institucionalidad estatal” (Muñoz Gomá, 1993, pág. 29).

Precisamente, en el marco de esta realidad es que se ha abierto camino la denominada desnacionalización de las empresas estatales. En Brasil, por ejemplo, en la primera década del siglo XXI, la agenda pública fue copada por la idea de la desnacionalización y la reforma patrimonial; en últimas, el gigante suramericano entró en un proceso de privatizaciones que lo llevó a cederle al sector privado la producción de los bienes y servicios y, correlativamente, asumir la función de Estado regulador (Peci, 2009, pág. 294).

Por su parte, el debate sobre la reforma del Estado en Chile empezó a intensificarse a mediados del siglo pasado. El mismo autor, refiere el consenso que existía entre los reformistas en torno a la idea de modernizar el Estado como condición esencial para lograr un mejor desarrollo económico de la nación. La lucha intensa que se había desatado por la modernización de la economía chilena finalmente dio sus frutos con la irrupción en la década de los setenta de “la crisis democrática y el Estado neoliberal que impuso el gobierno militar.” A partir de entonces, un empresariado empoderado logró que el Estado se replegara y le cediera sin tantas trabas la explotación, transformación y venta de recursos y bienes (Muñoz Gomá, 1993, pág. 33).

Al propio tiempo, procesos similares se desataron en Europa. Una particular visión de ello la ofrece Ariño Ortiz (1993), para quien en el viejo continente se desató una ola de privatizaciones ante la desconfianza que generaba el Estado empresario, por lo cual la idea del socialismo empezó a ceder a tal punto que ni los propios socialistas creían ya en los fundamentos que permitieron durante más de cincuenta años mantener la tesis de que el Estado debía ser el encargado de asegurar por sí mismo el desarrollo económico; así mismo, aunque el socialismo francés de 1981 había impulsado la nacionalización a gran escala de varias empresas, “el socialismo europeo en general (sueco, italiano o británico) rechaza hoy tales políticas” y en España las nacionalizaciones también son cosa del pasado (Ariño Ortiz, Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público, 1993, pág. 168).

La realidad que se ha descrito no ha sido ajena a Colombia, como ya se dijo. Sin embargo, a pesar de la liberalización que el Estado colombiano ha hecho del mercado, correlativamente, la administración pública mediante la regulación ha intervenido varios de esos sectores que ha liberado, a fin de garantizar a la sociedad un mayor bienestar como exigencia inmersa en la Constitución Política de 1991.

Por lo anterior, se ha podido observar que desde los años 80 se ha venido pasando de un modelo intervencionista de Estado a un sistema desmonopolizado de prestación donde el Estado ya no tiene la titularidad y la transfiere a los particulares, reservándose su regulación, para garantizar la prestación en condiciones de competencia y proteger los intereses de los ciudadanos.

Para este nuevo modelo de Estado es necesaria una institucionalidad que garantice el desarrollo de las metas que se pretenden alcanzar, y para ello es indispensable crear un instrumento organizacional propio para ese cambio, mediante entidades con una capacidad técnica especializada que avale esa funcionalidad, y así dar tránsito al Estado regulador.

En esa medida, aparecen las Agencias reguladoras, que, por ejemplo, en Estados Unidos, “tienen un poder de reglamentación sobre el objeto definido, pero deben ser aprobadas mediante una ley federal, y cada Estado tiene distintas agencias regulatorias”<sup>3</sup>. En términos generales, las Agencias Regulatorias son instituciones creadas por el Estado con la finalidad de regular sectores específicos del mercado que ofrecen bienes o servicios, cuya participación básica es sobre el control de precios, la calidad y otras características inherentes a un determinado sector.

Al respecto, Colombia en su proceso de transición del modelo de Estado intervencionista al de Estado Regulador ha tomado medidas estratégicas y desarrollado algunos proyectos para generar los cambios en el modelo, de manera que el país se

---

<sup>3</sup> Este link se pueden conocer los diferentes tipos de agencias, visualizado en fecha 12/02/2020. [www.whitehouse.gov/our-government/federal-agencies-and-commissions](http://www.whitehouse.gov/our-government/federal-agencies-and-commissions)

ajuste al prototipo tanto en normatividad como en las entidades propias que deban crearse o modificarse de acuerdo con los fines previstos para su debida transformación.

Esa es la razón por la que habrían sido creadas entidades descentralizadas del poder público, principalmente mediante el uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1444 de 2011<sup>4</sup>, que se denominaron agencias, y se reestructuraron otras existentes con esa redenominación, sustentados en ese propósito de ajustar el modelo de Estado de Intervencionista a Estado Regulador. Por ello resulta pertinente preguntarse: ¿las instituciones creadas con ocasión de la reforma administrativa de 2011 con la denominación de agencias corresponden a la institucionalidad requerida para realizar el tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador en Colombia?

Al no contarse en Colombia con bibliografía suficiente para poder dar una respuesta directa a ese interrogante, se justifica llevar a cabo la presente investigación, con el objeto de determinar si la adecuación que se le ha dado el ordenamiento jurídico colombiano con las recientemente creadas agencias se ajusta a los requerimientos institucionales para transitar hacia el modelo de Estado Regulatorio.

Para lograr este objetivo es necesario conocer previamente las características que identifican el modelo de Estado Regulatorio y estudiar el origen de las agencias, sus características y organización funcional. Ello permitirá luego estar en capacidad de establecer comparaciones con el modelo colombiano y determinar si es adecuada la normativa para su operatividad.

---

<sup>4</sup> “Ley 1444 del 04 de mayo de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.



Para alcanzar ese objetivo, el método utilizado será el deductivo, de manera que las conclusiones serán una consecuencia necesaria de la comparación con la premisa mayor (características de las agencias como estructuras organizacionales funcionales a la implantación del modelo regulatorio de Estado), de la premisa menor (régimen jurídico de las entidades creadas con la naturaleza de agencias en Colombia), para establecer si en el derecho colombiano las agencias son funcionales a la transición del modelo intervencionista al regulador.

Al aproximarse al diseño institucional de las entidades creadas como agencias en Colombia, el legislador, muchas veces extraordinario, porque la inmensa mayoría de ellas se crearon por decretos expedidos con base en el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo, les dio el carácter de unidades administrativas especiales o de entidades descentralizadas de naturaleza especial. De esta manera, al estar contempladas estas tipologías como parte del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, la hipótesis de la presente investigación es que hay una alta probabilidad de que esas figuras no respondan al diseño esperado para una entidad que se encarga de ejercer función regulatoria en un modelo de Estado regulador.

La metodología para el desarrollo de la investigación consistirá en la revisión documental de la doctrina nacional y extranjera y la normatividad interna y la realización del análisis de la funcionalidad de las agencias al modelo regulatorio mediante la aplicación de una matriz de diez variables construida a partir de la caracterización de tales instituciones.

Teniendo en cuenta el anterior contexto, el trabajo está dividido en tres capítulos: en el primer capítulo se estudia la metamorfosis de la transformación del Estado moderno,

desde sus orígenes liberales, pasando por el intervencionismo hasta llegar al Estado regulador.

Seguidamente en el capítulo dos, será explicada esa misma transformación en el caso colombiano haciendo especial énfasis en tres períodos importantes: el de la hegemonía liberal (1930-1946), época en que se realizó la reforma constitucional en que se consolidó el Estado intervencionista. Luego se describirán los aspectos históricos que influyeron en el declive del Estado intervencionista y, para finalizar este capítulo, se hará referencia a la Constitución de 1991 y su tránsito al Estado regulador, exponiendo la manera en que se ha pretendido ajustar a este su diseño institucional.

Por último, en el capítulo 3° se define una matriz de caracterización de las agencias como autoridades administrativas independientes y se aplica al régimen jurídico de las catorce entidades creadas con esa naturaleza en la administración pública colombiana, con la finalidad de establecer si tales entidades corresponden a la institucionalidad requerida para la implementación del Estado regulador.

# **1. METAMORFOSIS DE LA TRANSFORMACION DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO REGULADOR**

## **1.1.Ubicación del tema**

En 1915 se publicó *La Metamorfosis* de Franz Kafka. Se trata de una narración en la que se cuenta parte de la biografía de Gregorio Samsa, quien se dedicaba al comercio de telas, quien una mañana despierta convertido en un insecto, transformación que le traerá unos cuantos problemas, entre ellos el hecho de que ya no podía seguir sosteniendo a su familia como venía haciéndolo hasta entonces.

La referencia al cuento del autor de origen judío sirve a modo de parangón, para describir en este apartado la transformación que sufrió el Estado durante los años ochenta, el cual, de productor y prestador pasó a convertirse en un mero regulador. Se ha producido un desmonte del Estado benefactor, pues a través de un acelerado proceso de privatizaciones, la prestación de servicios públicos ha pasado a mano de empresas quedando el Estado relegado al papel de regulador o supervisor (Revelli, 2015). En este capítulo de manera general se estudia este tránsito, empezando por el liberalismo económico que proponía una mínima intervención del Estado hasta arribar al denominado Estado regulador.

## **1.2.El Estado liberal económico**

El comportamiento social del hombre determina el papel del Estado y su desarrollo económico (*Arbeláez C., 2012*). A juicio del autor, dos son las teorías que explican lo dicho; la primera, concibe al hombre en un estado de naturaleza, es decir, por fuera de la sociedad o del Estado; en este sitio, el individuo goza de libertad, es feliz y no hay

razón para pensar que pueda entrar en conflicto con sus congéneres. La segunda teoría, por el contrario, revierte la tesis al asegurar que el hombre en el estado de naturaleza vive en una constante disputa o, en palabras de “Thomas Hobbes, quien decía que el hombre es un lobo para el hombre *Homo homini lupus*”, situación que lleva a que el Estado surja no como producto de un acuerdo libre sino como una imposición. Diríase: el Estado debe poner freno a la bestia.

La primera tesis corresponde a Jean Jacques Rousseau, y constituye, según Arbeláez, uno de los fundamentos que ha permitido “sentar las bases del estado liberal y [...] justificar el capitalismo más cerrero, tipificado en las naciones dominantes en los “siglos XVIII, XIX y XX” hasta que finalizó la primera guerra. (1968, p. 24).

Esta idea de libertad del hombre que Rousseau expone es afín a la idea de un mercado auto regulado, libre y sin restricciones estatales. De hecho, el liberalismo político sirve de base al liberalismo económico o en palabras de Milton y Rose Friedman: la autonomía económica es un elemento fundamental para el libre ejercicio de la política. Adam Smith, padre del liberalismo económico, estaba convencido de que un sistema económico basado en la propiedad privada, y actuando sin controles estatales, era la mejor fórmula para garantizar el incremento de la economía y perfeccionar la situación de los coasociados.

Theodore Lowi (2009), describe de esta manera la acogida que tuvo la teoría de Smith en los Estados Unidos:

*“...Las teorías económicas de Smith atraían a los emprendedores americanos del siglo XIX por numerosas razones. La más importante de ellas debe haber sido la confianza de su teoría en una sociedad automática,*

*auto regulada [...] Los Americanos aceptaron la concepción de que había una armonía natural que sería dañada si se tocaba...”*

Lo anterior, sin embargo, no significa que el Estado perdiera presencia en la vida económica; de hecho, Adam Smith fue muy claro en reconocer que este no podía marginarse en tanto servía de asegurador de la libertad que los mercados demandaban para funcionar y llevar a cabo una adecuada redistribución. Tres roles eran los que le correspondían al Estado: proteger las fronteras, garantizar la seguridad interior y exterior y realizar la construcción de grandes obras<sup>5</sup>.

El Estado seguía inmerso en el juego a tal punto que en la investigación que Smith hizo sobre la esencia y origen de las riquezas de los Estados, Maddock (1986) subraya el papel que jugaron las colonias en la expansión del poder estatal. Smith no compartía la idea de abolir completamente al Estado, proponía en cambio fijarle límites muy precisos. De esta manera, el liberalismo económico marcó una diferencia muy clara entre lo público y lo privado, pues las competencias del Estado estaban articuladas y sus funciones eran desempeñadas conjuntamente, es decir, los tribunales de justicia, los cuerpos policiales y el ejército (*Gómez Lobo, 1993, pág. 76*).

Esto permitió que la clase burguesa tuviera un ascenso vertiginoso, pues los derechos a la propiedad privada y libre mercado les fueron asegurados. El libre mercado, sin la odiosa intromisión del Estado, se convirtió en un valor supremo (*Huerta de Soto,*

---

<sup>5</sup>Smith, A. (1997). Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. México: Fondo de Cultura Económica. Novena reimpresión. p. 612.

*Procesos de Mercado, 2012*) que marcó el desarrollo económico, político y social hasta cuando sobrevino la Gran Depresión.

La doctrina del liberalismo económico surgió como una respuesta al mercantilismo y se fundó sobre la base de las ideas liberales expuestas por autores de la ilustración; sus premisas esenciales fueron la defensa de la libertad individual -también de la propiedad privada- que se traducía en el reconocimiento de la soberanía a las personas para producir y comercializar bienes y, en función de ello, los agentes del mercado cuando actuaban de manera libre eran capaces de autorregularse y solo en cuanto fuese necesario para corregir algunas falencias generadas, algunas veces por la misma codicia de aquellos, el Estado debía intervenir (*Valencia Agudelo G. D., Teoría Económica y formación del Estado nación: mercantilistas y liberalistas, 2011, pág. 163*). La propuesta, aunque no excluía del todo al Estado del mercado, sí reducía al mínimo su capacidad empresarial y administradora. Al respecto escribe Valencia:

*“...Smith en la famosa metáfora de la mano invisible, que aboga por la libertad económica y la mínima intervención del Estado en la economía. Plantean una reducción del Estado, no absolutamente, sino parcial. El Estado es necesario en lo político, en lo económico pide su participación solo en lo que el mercado no sea capaz de conseguir y sea necesario para el bienestar social; por ejemplo, colocando impuestos a ciertos sectores, de manera discrecional y paulatina...”*

Por razones obvias no pretendo in extenso ocuparme del liberalismo económico, sin embargo, sí me interesa por la relación que guarda con el tema central de esta investigación, subrayar cómo el Estado bajo aquello que Polanyi (1997) denomina el credo liberal, fue reducido a un mero asegurador de la libertad y protector de quienes

entraban al juego del mercado, y a esto se refieren Friedman y Friedman cuando afirman que “el papel del Estado era el de árbitro, no el de jugador” (1979, p. 19). El Laissez- faire constituyó uno de los principios fundamentales del liberalismo económico pues se desprendía de este la idea ciega de que el Estado no debía intervenir en el mercado, en tanto este, por su propia naturaleza, quedaba liberado del juego de la oferta y la demanda.

Esto quiere decir que las personas debían tener plena soberanía para llevar a cabo el intercambio de bienes, productos y servicios lo que los convertía en actores principales del mercado. Sin embargo y aunque más atrás se han esbozado algunas ideas, para mayor precisión, esta corriente de pensamiento defendía tres dogmas muy claros que adquirieron entidad en 1820 (Polanyi, 2016).

El primer dogma propugnaba por dejar en manos del mercado el precio del trabajo, lo cual significaba que la dinámica que generaban la oferta y la demanda era al final la responsable de fijar el valor que correspondía pagar por concepto de remuneración a la mano de obra. Este principio trajo una ventaja para los capitalistas, en tanto pudieron controlar las condiciones laborales de la clase trabajadora, y podían determinar el monto de los salarios y establecer contribuciones para las familias, tales como aportes para el mantenimiento del ejército de reserva que trabajaban, los cuales eran necesarios para dar respuesta a la fluctuación del negocio, aunque estas estaban sujetas a una condición y era el que los efectos de carácter moral una vez recibidos tales subsidios, no disminuyeran la capacidad de producir de los trabajadores.

Esta situación creó enormes desigualdades en el plano laboral y condujo a la explotación de la clase obrera. Precisamente, el valor del trabajo o, mejor dicho, de la fuerza de trabajo y la plusvalía que generaba al capitalista, terminó convirtiéndose en

uno de los principales elementos que habrían de ocupar la atención de Karl Marx en su crítica al capitalismo.

La cuestión parece no haber tenido cambios sustanciales con el regreso del capitalismo después del decaimiento del Estado de bienestar. En efecto, a pesar de que Piketty ha demostrado en su libro *El capital del siglo XXI* que la riqueza y la producción han tenido un aumento considerable en estos tiempos, dichos rendimientos no han tenido un impacto positivo con respecto a las remuneraciones. En EE.UU., según Stiglitz (2016, p. 146) las remuneraciones no habían tenido ninguna variación por más de cuarenta años y esto se debe a que el incremento del capital declarado no guarda correspondencia con el aumento del capital productivo, es decir que mientras el patrimonio de los ricos sigue en ascenso vertiginoso, la riqueza de los asalariados sigue invariable o se ha difuminado.

Esta realidad ha profundizado la desigualdad, lo cual resulta contradictorio si se tiene en cuenta que el mercado, en las condiciones planteadas por los capitalistas y neocapitalistas, está en la capacidad de proporcionar bienestar a la población, y cuando los salarios se estancan como ha sucedido en Estado Unidos es claro que el sistema está fallando. Sin embargo, a juicio de Stiglitz, el problema no está tanto en cómo funciona o debería funcionar el mercado, sino que la dificultad radica en el sistema político:

*“...Que no ha sido capaz de garantizar unos mercados competitivos y ha elaborado normas que sostienen unos mercados competitivos y ha elaborado normas que sostienen unos mercados distorsionados, en los que las empresas y los ricos pueden explotar (y por desgracia explotan) a todos los demás...”* (Stiglitz, 2015)



El segundo dogma del liberalismo económico propugnaba porque la moneda tuviera un mecanismo de autorregulación, es decir sin intervención del Estado, puesto que las mismas fuerzas del mercado estaban en capacidad de proveer esa regulación. Las nefastas consecuencias inflacionarias representadas en un elevado costo de vida y una disminución sustancial del valor de los salarios del pueblo inglés, forzó el establecimiento de una moneda estable o sólida como el patrón-oro después de la crisis de 1825 (Polanyi, 2016). El liberalismo empezó a dar muestra de sus flaquezas.

En la actualidad, la intervención monetaria comprende una de las principales funciones del Estado, y en ella descansa gran parte de la estabilidad macroeconómica y financiera (Millan, 2017). La crisis financiera de 2008 en los Estados Unidos, por ejemplo, ha sido asociada entre otras razones a una política monetaria laxa por parte de la Reserva Federal (FED), en relación con el control de las tasas de intereses, perdiendo temporalmente la importancia que tenían las gestiones financieras tradicionales (Suárez Tamayo, Posada Puerta, & Mejía Londoño, 2012). En ese sentido, la FED dejó de fijar tasas de interés lo cual llevó a que aumentara la demanda de activos financieros (hipotecas), que a la larga condujo a la debacle del sistema financiero

El tercer y último dogma que sostenía el liberalismo económico era la libre circulación de las mercancías sin obstáculos ni preferencias. No obstante, un estudio crítico realizado por Ha-Joon Chang sobre el comercio sin restricciones demuestra que los países capitalistas que estaban en proceso de desarrollo Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Países Bajos, Suiza y algunos países industrializados del Este Asiático no alcanzaron ese nivel por virtud de la liberalización de sus economías, sino que lo lograron practicando un proteccionismo que comprendía la promoción de sus industrias mediante la imposición de aranceles y para aranceles y el establecimiento de subsidios, además de otras medidas (Chang, 2003, pág. 1)

Recientemente un artículo publicado en el Nuevo Siglo<sup>6</sup> ha revelado que el Producto Interno Bruto estadounidense en la era de Donald Trump ha crecido 4.2%, es decir, que ha tenido una aceleración de 2.2% en comparación con el crecimiento que registró en el primer y tercer trimestre de 2014, cómo pueden explicarse estos resultados cuando el mandatario ha optado por practicar un proteccionismo radical que perfectamente podría asociarse a lo que Jagdish Bhagwati, citado por Chang denominó “el acto más visible y llamativo de locura anti comercial” (2003, p. 2).

En ese sentido, la respuesta sugerida es que, al igual que lo hizo Estados Unidos en 1930, se ha hecho una priorización de las industrias locales y se han establecido restricciones arancelarias muy fuertes a las importaciones que provienen de China, América Latina y la Unión Europea, demostrando con ello que el libre comercio nunca ha existido, y más bien ha sido utilizado para que estos países que hoy dominan la economía mundial puedan seguir afianzando su desarrollo.

Además, la metáfora que utiliza Chang encuadra perfectamente en este análisis, el libre comercio les sirvió como discurso para ascender a la cima y cuando finalmente lo lograron lo que hicieron fue “patear la escalera” para que otros países en proceso de industrialización no alcanzaran dicho nivel. Algo muy similar a lo que está ocurriendo actualmente.

De modo que, lo dicho hasta entonces, demuestra que el liberalismo económico tiene contradicciones muy serias, porque la liberalización de la economía sin la odiosa intromisión del Estado no ha sido más que una utopía imposible de realizar. Razón le

---

<sup>6</sup> <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2018-trump-tiene-economia-de-eu-volando-42> consultado el 29 de agosto de 2018.

asiste a Maddock (1986) cuando sostiene que desprenderse del Estado no ha sido ni será posible, cosa distinta es que este haya asumido nuevos roles y haya abandonado el papel de empresario que lo caracterizó hasta los años ochenta del siglo pasado.

Es necesario volver a recordar a Stiglitz, cuando plantea la existencia por siempre de una economía mixta en tanto un capitalismo puro no es capaz de existir sin el Estado. En torno a esta idea escribe el premio nobel de economía:

*“...No existe ningún sistema puramente capitalista, desde luego, siempre hemos tenido una economía mixta, con inversiones del Gobierno en educación, tecnología e infraestructuras. Los sectores más innovadores y triunfadores de la economía estadounidense (tecnología y biotecnología) se sostienen sobre unas bases creadas por la investigación pública. Una economía que funcione bien necesita el equilibrio entre los sectores público y privado, con inversiones públicas esenciales y un sistema de protección social debidamente financiado. Para todo ello son necesarios los impuestos...” (Stiglitz, 2016, p. 150).*

Ahora bien, la intromisión del Estado que los expositores del liberalismo económico como Adam Smith aceptaban y que fueron resumidas por Friedman y Friedman (1979) en “Libertad de elegir: Hacia una nueva independencia económica”, comprendía los siguientes aspectos:

1. El Estado debe cumplir una función policiaca que proteja a sus ciudadanos de la violencia interior o exterior garantizando que dicha coacción que se ejerce a través del poder policiaco no afecte la libertad;

2. El Estado debe asegurar una correcta administración de justicia de modo que el ciudadano no sea tratado injustamente ni oprimido por otras personas, esta es una prevención que resulta válida en los acuerdos o tratos comerciales en los que una parte quiere hacer valer su posición dominante sin importar los daños que pueda causarle a su contraparte;
3. El Estado de manera limitada debe realizar y conservar determinadas obras públicas; esta función a juicio de Friedman ha sido utilizada para “justificar una gama extremadamente amplia de actividades públicas [...] se le puede considerar también como una justificación de un desarrollo ilimitado del poder del estado” (1979, p. 52), lo cual quedaría en evidencia con el Estado de bienestar.
4. La cuarta función del Estado que plantea Friedman comprende proteger a los ciudadanos que no puedan considerarse responsables; la libertad, dice, solo debe defenderse de cara a los individuos responsables, los locos y los niños no deben gozar de libertad o por lo menos debe trazarse una línea divisoria que fije límites precisos (1979, p. 55).

Por otra parte, ha quedado demostrado con lo dicho que el concepto de libertad para los teóricos del liberalismo económico es relativo. Igualmente se ha corroborado que el Estado no ha podido ser excluido por completo de la economía. A partir de un enfoque analítico, en este apartado, se ha dejado constancia de esta intervención estatal, eso sí, sin omitir subrayar que el capitalismo clásico -también el moderno o lo que hoy se denomina neoliberalismo - ha propuesto una reducción sustancial del papel del Estado y esto ha traído graves consecuencias como la crisis del 2008 que fue objeto de comentarios más atrás.

### **1.3.El Estado de bienestar: el inicio del intervencionismo**

Para dar inicio a este apartado, es necesario destacar que el intervencionismo se concibe como la “restricción impuesta por el poder público al camino a recorrer basado en intereses particulares” (*Peci, 2009, pág. 294*). Se trata entonces de prevenir que el desarrollo económico gestionado por las empresas privadas se salga de cauce y termine afectando al Estado y a la sociedad en general. Ya se vio más atrás que el libre mercado ha sido ineficiente e incapaz para autorregularse y, en esa medida, la intervención del Estado debe tener una mayor participación de cara a los agentes económicos. Pero ¿cuándo y por qué el Estado inició este intervencionismo?

La idea de un Estado que no restringiera el desarrollo económico, por lo menos, hasta antes de que se produjeran las crisis económicas en Europa y Estados Unidos, era la panacea de los burgueses, quienes, zafados de la odiosa intervención estatal, se convirtieron en una fuerza económica dominante que generó desigualdades sociales evidentes.

Y aunque en este escenario el Estado intervino en la economía mediante la entrega de subsidios industriales, el establecimiento de aranceles y las inversiones protegidas que hacían sus nacionales en el extranjero, seguía fungiendo como subordinado de la clase capitalista ya que había un predominio económico sobre el campo político (*Arbeláez C., 2012, pág. 26*).

Conviene recordar que el capitalismo o liberalismo económico se fundó sobre el respeto a la “propiedad privada” como base fundamental de la independencia económica y política (*Ariño Ortiz, Autonomía política y modelo económico, 2003*);

esto comprendía la ausencia de intervención del Estado en el ejercicio de esa libertad económica<sup>7</sup>, salvo que lo hiciera para cumplir con una de las tres obligaciones señaladas por Adam Smith.

Ahora bien, si se considera lo expresado por Ariño (2003), el presupuesto fundamental de los pensadores liberales era que la libertad completa no podía existir sin la correlativa protección de la propiedad privada o del derecho de disposición sobre las cosas que se tienen; para ello, se requería de instrumentos legales.

*“...[L]a propiedad –esto es, derecho de apropiación sobre las cosas con las características que conlleva- resulta conditio sine qua non de la libertad económica y, por tanto, de la libertad total (de las demás libertades de las personas).*

*De ahí que una de las características esenciales de las sociedades libres sea la existencia de un marco legal, jurídico, que imponga el respeto a la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos, tal como fueron pactados...” (Ariño, 2003, pp. 201-202).*

En atención a estos planteamientos, se dio paso a un proceso vertiginoso de acumulación de riqueza y un correlativo empobrecimiento de una parte de la población.

---

<sup>7</sup> “Los teóricos del liberalismo económico, especialmente, Adam Smith, estaban convencidos que no se necesitaban de regulaciones estatales, puesto que, el funcionamiento de la economía obedecía a una especie de mano invisible o de orden natural que no debía ser interferido. La idea de la existencia de un orden natural desempeñó un papel fundamental en el nacimiento de la economía política. Gracias a ella tomó cuerpo la convicción de que las relaciones económicas entre los individuos están reguladas por leyes objetivas, con respecto a las cuales las leyes del derecho positivo, elaboradas por los propios hombres, no podían entrar en contradicción. Así Adam Smith vio a la sociedad como un todo orgánico, compuesto por átomos que se articulan, interactúan y tienden a un equilibrio. El hombre, al perseguir su propio interés individual buscando maximizar sus beneficios, es llevado –según Smith- por una mano invisible. Con esta idea se articula la llamada Ley de Say, cuya premisa principal es el reconocimiento de una fuerza natural propia del mercado...” (Rapoport y Brenta, 2010, p. 28).

Un sistema así no podía generar más que un desequilibrio en la repartición de las riquezas, lo cual terminó afectando el bienestar de las personas menos aventajadas (que eran la gran mayoría). Haciendo referencia a la obra escrita por Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, es válido afirmar que el capitalismo ha generado mayor crecimiento de la riqueza sin que esto necesariamente haya impulsado el crecimiento económico.

Así pues, mientras el capital ha tenido un rendimiento estable del 5%, la tasa de crecimiento ha fluctuado entre 1% y el 1.5%, convirtiendo en una excepción lo ocurrido treinta años después de la Segunda Guerra Mundial, puesto que el crecimiento estuvo entre el 3% y el 5% (Quero, 2014). Este período de crecimiento coincide con la etapa de mayor intervencionismo del Estado.

Sin embargo, la idea de un mercado libre y autorregulado, capaz de generar desarrollo y crecimiento, que contribuyera a superar los problemas sociales que agobiaban a las sociedades, parecía más una retórica, pues la realidad develaba un déficit en materia de seguridad y bienestar social, trabajadores que laboraban en precarias condiciones, sin protección social y con salarios inestables por el dinamismo del mercado, circunstancias que allanaron el camino a la intervención decidida del Estado.

En ese sentido, la intervención pública orientada al bienestar, conocida bajo la fórmula del Estado de bienestar o benefactor, si bien es cierto tomó identidad en la Inglaterra laborista después de la Segunda Guerra Mundial (Kertenetzky, 2017, pág. 31), también con el surgimiento del Estado Keynesiano entendido como sistema económico, (Crichigno, 1992, p. 3) tiene sus antecedentes en la Alemania conservadora de fines del siglo XIX.

Por su parte, Kertenetzky (2017) siguiendo a Christopher Pierson relaciona el nacimiento del Estado de bienestar a tres factores específicos que se dieron en la República del canciller Otto Von Bismarck.

- El primero está relacionado con la introducción de la seguridad social no como beneficencia al estilo de las “Work House” inglesas (Crichigno, 1992, p. 5), sino como una garantía de los ciudadanos.
- El segundo factor es la adopción del voto universal masculino, lo cual permitió a los pobres hasta entonces excluidos del derecho a votar “tener acceso a la franquicia política” (Kertenetzky, 2017, pág. 43), lo cual abrió el espacio para que través del sufragio pudieran demandar el reconocimiento de sus derechos sociales.
- El tercer aspecto tiene que ver con el compromiso que el Estado asumió de destinar el 3% del PIB al gasto social. En 1900, Alemania y Suiza eran los únicos países que habían alcanzado ese nivel de inversión pública. Entre 1920 y 1930 la destinación del PIB por parte de la mayoría de los países de Europa para financiar el gasto social pasó del 3% a más del 5% (Kertenetzky, 2017, pág. 44).

Además, hay que sumar a lo anterior los programas sociales que el presidente Franklin D. Roosevelt implementó como respuesta a la emergencia social que provocó la crisis de 1929. El *New Deal* como se conoció a este proceso de mayor asistencia y cobertura social, más que una convicción del presidente estadounidense por establecer un Estado de bienestar fue una respuesta coyuntural caracterizada por sus contradicciones y su poca planificación (Burgaya, 2013, p. 34).



No obstante, las señales que evidencian la debacle del liberalismo económico y la necesidad del intervencionismo estatal pueden sintetizarse así:

- En Europa se generó una crisis económica y política. Para ser más clara: hacia 1938, 16 de los 28 Estados Europeos habían perdido su democracia y sólo cinco de los restantes pudo conservarla hasta 1941 (Gómez Isaza, 2006, pág. 76). Esto demuestra que el declive económico de una nación no solo puede explicarse a partir de su modelo económico, también debe incluirse dentro del análisis, su sistema político y de gobierno. Mírese el caso de Venezuela que, a pesar de tener las mayores reservas petroleras del mundo, apostó por un gobierno socialista, completamente asistencialista, estatizador y restrictivo de las libertades políticas, que la ha conducido a una crisis humanitaria y de gobernabilidad.
- Paralelamente, surgieron ideologías que llevaron a la formación de gobiernos autoritarios, a título de ejemplo, el comunismo, el fascismo, el nacionalismo alemán. A esto, debe agregársele el ineficiente desarrollo del régimen económico internacional que intentaba restituir el sistema capitalista de la preguerra (Gómez Isaza, 2006, pág. 76).
- El traslado a los Estados Unidos del poder económico a consecuencia de la guerra que se vivía en el viejo continente. Los mercados financieros de Londres y las fuerzas industriales de Berlín se desplazaron al país norteamericano (Gómez Isaza, 2006). A partir de entonces, Europa quedó sumida en una depresión en los sectores que mayor producción generaban, entre ellos la agricultura. Adicionalmente hubo una deficiente capacidad para transformar otros sectores como la industria.
- La desigualdad generada por la clase capitalista que no permitía una distribución equitativa de las riquezas. Del mismo modo, el creciente

desempleo entre 1929 y 1932, así como la disminución y pérdida de capital que registraron las empresas (Gómez Isaza, 2006).

- Por último, la crisis financiera de 1929 en Estado Unidos fue la estocada final al modelo liberal económico y la puerta de entrada al intervencionismo estatal.

Por otra parte, autores como Streck (2010, pág. 73-74) señalan como factores que permitieron el tránsito del Estado liberal al Estado benefactor en los Estados desarrollados y el Estado intervencionista en las naciones con escaso desarrollo, los siguientes:

- a) La formación de monopolios, que afecta a la concepción liberal de la organización y desarrollo de la economía.
- b) La alteración de los factores económicos y la acentuación de las diferencias sociales, consecuencia de las crisis.
- c) La producción de razones externas, tales como el agotamiento de los recursos naturales.
- d) La creciente preocupación por el bienestar social sentado en teorías socialistas.
- e) El cambio en el diseño con respecto a la venta de la fuerza de trabajo.
- f) La Primera Guerra Mundial, con la destrucción del mercado natural y la necesidad de organización de la economía por parte del Estado.

Conviene especificar que todos estos factores que se han señalado, aunque precipitaron la caída del capitalismo y dieron origen a la empresa estatal como medio para canalizar y resolver adecuadamente las demandas sociales, marcaron un hito importante en la consolidación de valores como la libertad, igualdad y propiedad privada, entre otros. Valores que hoy forman parte de los catálogos de derechos humanos reconocidos en los textos constitucionales de las sociedades democráticas.

Es preciso tener presente que el desequilibrio que se había generado por la casi nula participación del Estado, llevó a que este interviniera la economía y mediante un aumento de las inversiones y del gasto público (Huerta de Soto, Procesos de mercado, 2004), registrara un crecimiento que hizo comprender a la empresa estatal la capacidad que tenía para impulsar el desarrollo económico y garantizar a la población un mayor bienestar social. A partir de entonces, al Estado se le concibe ya no como un aparato quimérico que está al servicio de la clase económica dominante, sino que ahora actúa como “corrector de las fuerzas atomizantes individuales” (Arbeláez C., 2012, p. 24).

Era necesario para el Estado lograr el equilibrio, el crecimiento y desarrollo del aparato productivo y alcanzar mecanismos de distribución de la producción. A través de la acción de las fuerzas libres del mercado, no siempre se logran esos objetivos, motivo por el cual aparece la necesidad de modificar y reorientar tendencias de producción y distribución a través de una acción directa e indirecta del sector público.

Dentro de ese esquema, los agentes que actúan en los procesos de intervención se clasifican en activos y pasivos, de tal forma que le corresponde al Estado ser un sujeto activo, proponiendo acciones interventoras que causan efectos en la economía privada nacional, que actúa como agente pasivo (López Garavito, 1992).

Por así decirlo, las políticas públicas intervencionistas, en últimas, lo que buscan es favorecer el interés general mediante un proceso más equitativo en la redistribución de los ingresos, pues solo de esta manera pueden atenderse las demandas sociales de la ciudadanía. Un Estado que libera la economía a las leyes del mercado, no puede asegurar tal grado de bienestar.

Conforme a lo antes señalado, se originó el nacimiento del Estado Social de Derecho, siendo la Constitución de Weimar el primer texto jurídico en el que se institucionalizaron las demandas sociales de la comunidad. Se crearon instrumentos políticos, jurídicos y económicos para que estas pudieran ser atendidas prioritariamente por el Estado. La mecánica excluyente de la economía de mercado fue remplazada, si se quiere, por la doctrina del socialismo económico y político que por más de cinco décadas influyó a gran parte de los países occidentales (Gómez Isaza, 2006, pág. 78). El Estado, a partir del quiebre económico y político que se ha referido, direccionó sus políticas a la satisfacción de las necesidades sociales de los menos aventajados.

*“...Los Estados desde ese entonces se justificaron y legitimaron en la medida en que actuaban en favor de los denominados grupos desaventajados, y determinaron la inversión social como política pública diferente a las políticas de seguridad, control de fronteras y solución de conflictos privados, consideradas prioritarias en la gestión del Estado Liberal...”* (Gómez Isaza, 2006, pág. 78)

No obstante, la intervención del Estado no sólo estuvo orientada a garantizar a la población un nivel de vida más adecuado con asistencia social, propósito que justificaba el control del Estado sobre la producción y prestación de servicios esenciales como la salud, educación, agua potable y alcantarillado, sino que también constituyó una respuesta al liberalismo económico clásico.

Como atrás se dijo, el Estado de bienestar es anterior a Keynes, solo que, y, esta es una diferencia que obligatoriamente debe subrayarse, este modelo surgió como una propuesta teórica económica, dirigida a impedir una fluctuación fatal durante la fase de

acumulación de capital que había generado la crisis de los treinta (Crichigno, 1992, pág. 7).

A partir de estas ideas se inició un período relevante en la historia económica y sus gestiones de monopolización, es decir, del Estado empresario, sobre todo en la asistencia de servicios sociales como los servicios públicos domiciliarios tratando con ello de corregir e incluso eliminar los errores propios del mercado capitalista (Valencia Agudelo G. , 2004, pág. 12).

#### **1.4.Principales características del Estado intervencionista**

Se dice que el intervencionismo estatal en un sentido amplio es la actividad administrativa tanto pública como privada desarrollada por las autoridades gubernamentales con el propósito de establecer normas o realizar actividades en sustitución de aquel. Pero si se observa en sentido estricto, el intervencionismo se refiere a una serie de acciones que progresivamente van disminuyendo la autonomía en el aspecto que ha sido intervenido (político, económico, etc.).

No obstante, cuando se alude al intervencionismo estatal, generalmente se refiere al ámbito económico, pues afecta directamente la actividad económica de carácter privado, pero este a su vez, tiende a estar estrechamente ligado al aspecto político por tener intereses particulares del gobierno (Cabezas Méndez, 2020).

Cabe destacar que el intervencionismo visto bajo un criterio positivo debería tener por objeto lo siguiente:

- Modificar las consecuencias negativas de las probables deficiencias del mercado.
- Procurar que su intervención ofrezca bienestar a la sociedad, independientemente de los mecanismos que se hayan implementado en el mercado.
- Detener el abuso de poder.
- Procurar que los bienes públicos obtenidos a través de aguas internacionales como la pesca sean controlados de forma adecuada en los mecanismos de mercado existentes.
- Implementar medidas de protección de los recursos naturales y formas de explotación sostenible.
- Incorporar al presupuesto de gastos públicos, financiamientos para un sistema de seguridad y defensa nacional con el que sea posible desarrollar una economía capitalista.

Pero pareciera que las acciones de las autoridades gubernamentales de los Estados lo que pretenden es afectar su actividad económica. De allí que el intervencionismo resulte tan amplio en su acepción, porque da acceso para establecer una regulación y control de los mercados con participación directa en la economía. De allí que se pueda observar comúnmente que en las sociedades contemporáneas exista alguna clase de intervención por parte del Estado en su economía.

No obstante, existen varias modalidades de intervencionismo, caracterizadas por las siguientes acciones del Estado:

- Establecen normativas en el campo laboral, donde clasifican formas y fuentes de trabajo, estableciendo los salarios de acuerdo con las condiciones del trabajo o cargo a desempeñar.
- Otros se encargan de intervenir en los costos de los alimentos, artículos de primera necesidad, el régimen inmobiliario, estableciendo precios para los alquileres etc.
- La implementación de sistemas económicos de desarrollo nacionalista, a través de la imposición de tasas arancelarias muy altas en la industria.
- También suelen intervenir en la toma de medidas que les permiten hacer una redistribución de las propiedades rurales, generalmente tienden a llevar a cabo reformas en el régimen agrario y en algunos casos hasta por medio de la figura de la expropiación sustentada en fines públicos.

Este tipo de acciones están caracterizadas por:

- Prestación de servicios y bienes directamente por autoridades estatales.
- Establecimiento de límites a la actividad económica al punto de dejar al margen la intención y participación de los inversionistas privados.
- Cuando se ejerce la intervención de forma positiva, hay una dedicación de parte de las labores estatales a la industrialización de la Nación, colaboración en la construcción de sus infraestructuras, generación de fuentes de empleo; se encargan de brindar acceso a la educación de su población, respetan la propiedad privada, luchan contra los índices de pobreza y marginalidad, no descuidan el sistema de salud y trabajan para eliminar y atender enfermedades graves o generadoras de epidemias. Todas estas actividades a través del gasto público.

- Se inclinan por la utilización de sistemas que sustituyen las importaciones, sustentados en la idea de un mejor desarrollo económico (Cabezas Méndez, 2020).

Ahora bien, como se dijo en apartados en anteriores, uno de los ámbitos de mayor intervencionismo estatal es el económico, donde las distintas administraciones públicas interfieren en la actividad económica de cada Nación. En este aspecto no se trata únicamente de limitar la actividad económica a la creación de normas para su regulación, sino que también se ocupan de dirigir la economía de los mercados, cuyas acciones están fundamentadas generalmente en varias razones, tales como corregir desigualdades y fallas del mercado, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, gestionar áreas estratégicas de la economía, regular ciertas actividades en función de su conveniencia para la sociedad, moderar el mercado, financiar la seguridad social y planificar u orientar la economía del país en determinada dirección.

No obstante, el nivel de intervención puede variar de acuerdo con la doctrina que influya en el sistema de economía del Estado, es decir, puede abarcar desde la defensa de la intervención mínima (liberalismo y neoliberalismo), una intervención comedida (socialdemocracia y socialismo democrático), hasta la intervención absoluta (comunismo, fascismo). (Significados.com, 2019)

Otras de las modalidades de intervencionismo es el del ámbito político, estrechamente vinculado al económico. Este tipo de intervención política a su vez puede ser de dos formas: el intervencionismo en política interior e internacional.



En el ámbito político, el intervencionismo alude a las acciones de Estado, bien sea a través del ejecutivo o de alguna de sus entidades, con el objeto de inmiscuirse en temas de su interés o conflictos, dando a entender a su población su intención de mediar o influir en decisiones para beneficio de la sociedad.

Se dice que se está frente a un caso de intervencionismo en política interior cuando el ejercicio del poder estatal extralimita sus atribuciones e interviene en la toma de decisiones o actuaciones de otros poderes, disminuyendo de forma significativa su independencia y restándoles atribuciones en el ejercicio de sus competencias. Generalmente, las constituciones de cada país establecen la moderación mutua de actuaciones de los diferentes poderes del Estado, pero ello se califica de intervencionismo, cuando alguno de estos poderes excede sus límites de autoridad.

Ahora, cuando se hace referencia al intervencionismo en el ámbito internacional, es que el Estado lleva a cabo acciones o toma decisiones sobre otras Naciones, utilizando medidas de presión e imposición, por medio de relaciones diplomáticas o simplemente utilizando la fuerza directamente.

Uno de los casos que identifican esta modalidad de intervencionismo, en el pasado, fue aquel ejercido por EE. UU. o la URSS, durante la Guerra Fría con la finalidad de aplicar a la fuerza la incorporación de ideologías políticas absolutas como el comunismo o el capitalismo.

### **1.5.El Estado Regulador: aspectos históricos y teóricos**

La metamorfosis que se ha planteado en torno al Estado culmina con el Estado regulador. El punto de lanza de lo que Tirole denomina “una nueva concepción del

Estado” (2017, p. 187) ha querido justificarse a partir de la crisis del Estado de bienestar. Kerstenetzky (2017) duda de que esta exista, y para ello se apoya en los estudios de Arts y Gelissen y Starke que demuestran que entre 1990 y 2006 el *welfare state* no tuvo contracciones en los países que integraban la OCDE, todo lo contrario, los datos corroboran que la asistencia social no disminuyó a pesar de que el producto interno bruto no aumentó.

En ese caso, de resultar cierto, habría que preguntarse ¿Qué fue lo que ocurrió para que se reformulara el papel del Estado? Las respuestas son variadas. En efecto, una parte de la literatura ha considerado que la transformación del papel del Estado a partir de la década de los setenta estuvo asociada a “adaptaciones funcionales a cambios en el ambiente económico, social y político” (*Kertenetzky, 2017, pág. 117*), la globalización, nuevos regímenes políticos, cambios demográficos, entre otros aspectos, han sido señalados de ser parte de esos cambios que condujeron a la reformulación de la intervención del Estado.

Por su parte, Valencia (2004, pág. 13-14) señala que el debate en torno al Estado regulador apareció en Europa y Norteamérica a finales de los setenta. A juicio del autor colombiano, el surgimiento de este nuevo Estado estuvo ligado a diversas razones de orden político, ideológicas, económicas, académicas, entre otras; en cada uno de estos campos, la mayor preocupación se planteó alrededor de las regulaciones, los problemas que generaban y la necesidad de corregir los denominados fallos del Estado que no eran antagónico sino complementario a los fallos del mercado.

Entre tanto, Tirole (2017, p. 187) considera que el Estado moderno es el resultado de la mediocre administración que hizo de sus empresas el otrora Estado. Esto quiere decir que ha dejado de producir bienes y servicios y pasó a ser el creador de las reglas de

juego e interviene para paliar los fallos del mercado y no para sustituirlo. En ese sentido, se ha producido un cambio sustancial respecto a la interventoría que desempeñó el Estado entre 1945 y 1975, al punto de ser hoy más que un antagonista del Estado liberal un árbitro que vigila la dinámica del mercado e interviene sólo en cuanto sea necesario. A este respecto escribe Guindar (2017, p. 181):

*“...Lo anterior implicó un importante desarrollo para el derecho público económico: la gestación de una nueva forma de actuación del Estado frente a la economía, ya no como representación tajante de esa dicotomía Estado liberal-Estado interventor (en donde el Estado o es espectador o es capataz), sino como un nuevo paradigma de función pública en donde este actúa como una suerte de árbitro, que acompaña vigilante el desenvolvimiento del juego económico y que interfiere, de forma proactiva, moderada y razonable –cuandoquiera que el juego no esté funcionando adecuadamente–, para restablecer el buen funcionamiento del mismo...”.*

Conforme a estos presupuestos, el Estado regulador ha transitado por diversos periodos: el primero, se presentó en los años 70 y 80, y se orientó a la desregulación y desburocratización (Valencia Agudelo G. , 2004, pág. 14) que permitiera el regreso de la libre competencia, se simplificaran y flexibilizaran las regulaciones vigentes y se eliminaran las cargas y restricciones que estas aparejaban.

Más adelante, la siguiente etapa, iniciada en los años 80, se destacaba porque su propósito fue optimizar las regulaciones nuevas, a través de acuerdos con instituciones y la implementación de herramientas técnicas (Valencia Agudelo G., 2004, pág. 14). La función y la gestión pública pueden considerarse parte de esta reforma, al fin y al

cabo, la corrección de los fallos del mercado son responsabilidad de ésta. También el surgimiento de agencias o comisiones de regulación o su reestructuración forman parte de esta fase del Estado regulador.

Finalmente, el tercer período puede calificarse de consolidación y perfeccionamiento tanto de la regulación como de las instituciones encargadas de la misma. Se persigue aquí mejorar la efectividad de estas agencias que han sido designadas para establecer las reglas de juego en cada sector (servicios públicos domiciliarios, sanidad, comunicaciones, etc.) y que el mercado pueda ser corregido o intervenido eficazmente cuando se presenten fallas en el ámbito de la competencia, deficiencias en materia de información o cualquier otra inestabilidad.

Bajo este contexto, adquiere especial relevancia el derecho administrativo, pues el marco de la regulación y la aplicación de esta tiene como eje el acto administrativo (Guinard, 2017, p. 181). Quienes regulan son verdaderos entes administrativos que, orientados a procurar el bienestar general, dictan reglas a los agentes del mercado para corregir los fallos que estos generan. Se trata de verdaderas acciones administrativas (Zacaría, 2014), que, sin tener la connotación de leyes, buscan la corrección de un fallo que eventualmente puede causar un detrimento al interés general.

Sin embargo, la regulación como instrumento de injerencia del Estado en la economía no puede plantarse como una cuestión novedosa, ya que su nacimiento ha sido ubicado por la doctrina en las agencias reguladoras independientes en los Estados Unidos en 1887, comenzando por la *Interstate Commerce Commission* (ICC) (Guinard Hernández, 2017, pág. 95).

Dichas agencias eran completamente independientes del ejecutivo y en esa medida sus órganos tenían libertad para interferir el mercado cuando se pusiera en riesgo el interés general, con lo cual las actividades de los empresarios terminaron siendo objeto de regulación pública, facultad que incluso ha sido considerada la génesis del derecho administrativo en los Estados Unidos y su posterior consolidación en el año 1946, con la creación de la *Federal Administrative Procedure Act* en la cual quedaron establecidos los procedimientos para regular el funcionamiento de las agencias reguladoras, garantizar el debido proceso y se determinó la modalidad para controlar la competencia jurisdiccional de las decisiones regulatorias (Guinard Hernández, 2017, pág. 196).

### **1.5.1. Principales características del Estado regulador**

La comprensión de las características del Estado regulador requiere previamente la delimitación del concepto de regulación. Esta noción ha sido abordada por diferentes ciencias sociales, asociada en todos los casos a la existencia de reglas, pero adaptada a las problemáticas específicas de cada una de las disciplinas (Sanclemente Arciniegas, 2017); así, desde la perspectiva jurídica, Valencia Agudelo (2004) señala que la acepción de la regulación corresponde al conjunto de normas generales y específicas impuestas por las agencias de regulación estatales que interfieren directamente en el mecanismo de asignación de los mercados o indirectamente alterando las decisiones de oferta y demanda de los usuarios y de las empresas prestadoras del servicio.

Conforme a lo anterior y por los mismos términos que lo identifican, se dice que un Estado regulador es aquel que desempeña esencialmente acciones reguladoras: elige y valora los intereses y bienes, para asumir la responsabilidad de protegerlos, identificándolos y previniendo los posibles riesgos de los que pudieran ser objeto y

para lograr este fin crea normativas sancionadoras, las cuales incorpora y al mismo tiempo pone en práctica con la regulación de normas de conducta encaminadas a los asociados.

Habitualmente estas se refieren a cierto tipo de acciones donde se establecen las condiciones y posibles normas para que funcione de manera efectiva. Además, un Estado regulador se encarga de valorar las virtudes de las medidas que ellos mismos elaboran, e igualmente previenen las posibles eventualidades ocasionadas producto de tales medidas en el ámbito social (Majone & la Spina, 1993).

En ese sentido, hay que tener claro y saber distinguir entre un Estado regulador y uno que en atención a sus funciones planifica la economía, o con una Nación que distribuye directamente las prestaciones. Para dejar claras las diferencias entre estos tipos de Estados, hay que empezar por dejar sentadas las acepciones de regulador y regulación. Incluso, de acuerdo con la acepción escogida, las características que identifican al Estado regulador pueden desaparecer y ser confundidas con otras formas de Estado.

Véase en un sentido amplio como el acogido en la cibernética, la regulación es definida como la adopción de medidas apropiadas que produzcan efectos perceptibles, previstos y esperados en situaciones reales elegidas por el regulador, de modo que tales situaciones, llamadas “X” en casos hipotéticos antes de aplicar las medidas, se transformen como consecuencia de su aplicación en las distintas situaciones “Y”.

La acción reguladora que atañe a esta investigación es la que se refiere a la desempeñada por los organismos o autoridades del Estado. En el caso de admitir la acepción amplia de regulación, esta deberá ser considerada como aquella que establece medidas de represión de ciertas conductas, por medio de la imposición de sanciones, y

ofrece recompensas por la realización de ciertas conductas o, en todo caso, por abstenerse del comportamiento no deseado; en consecuencia, el objeto de la regulación, desde esta acepción, consiste en incentivar conductas consideradas idóneas, a través de recompensas o sanciones, y en asegurar la repartición de beneficios que no se comportan en función de premios y castigos (por ejemplo, la prestación del servicio educativo a nivel nacional), de manera que la regulación podría ser considerada como una herramienta cuyo fin es apalancar el logro de un estado deseado de cosas.

A partir de esa misma acepción amplia de regulación, los sujetos de la regulación estatal serían los legisladores, los entes administradores de justicia (tribunales), los organismos de política económica, financiera, crediticia y monetaria y los aparatos de gestión de los servicios sociales, porque todos ellos realizan acciones encaminadas a cambiar ciertas situaciones para lograr comportamientos deseados.

Evidentemente bajo este contexto, necesariamente se tendría que incluir en el concepto a la gran mayoría de los organismos que conforman la estructura del Estado y las acciones que estos pudieran desarrollar, resultando así imposible diferenciar al Estado regulador de otras formas de Estado, por lo cual esta acepción amplia no es la más efectiva.

En esa medida, la regulación estatal no va dirigida a darle continuidad a cualquier resultado por medio de algún instrumento de intervención pública, sino más bien a darle continuidad a la obtención de ciertos resultados en condiciones de posibilidad, desempeño eficiente y ausencia de efectos externos perniciosos de actividades normalmente desarrolladas por privados, mediante el establecimiento y aplicación de normas que regulen conductas y a su vez impongan sanciones por no cumplirlas. Esta sería una definición más cercana a lo que caracteriza un Estado regulador.

En términos de Majone & la Spina (1993), la actividad reguladora del Estado es entendida como un tercero super partes, revestido de poderes normativos, con autoridad, cuyo poder es eficaz porque es reconocido públicamente y justificable y responde en principio a las exigencias de políticas de corte democrático y liberal.

El profesor Hugo Marín (2010) señala que “la regulación constituye una alternativa a otras estrategias de conformación social, de materialización de políticas públicas y de satisfacción de necesidades colectivas que han sido seguidas con mayor frecuencia en otros países -especialmente europeos- en los cuales se ha optado, por ejemplo, por la asunción directa de actividades económicas por parte del Estado o por la apropiación, por parte de éste, de medios de producción”.

Se ha explicado el fenómeno de la regulación en clave de interés público y de morigeración o evitación de los fallos del mercado, de manera que ella constituye un mecanismo del Estado para asegurar la eficiencia -especialmente económica- allí donde las fuerzas del mercado -o de otra índole- no pueden conseguirla y, en consecuencia, se advierten distorsiones como el monopolio, la competencia excesiva, la competencia imperfecta y las externalidades (Colombia, Consejo de Estado, M.P.: Mauricio Fajardo Gómez, 2008).

En ese orden de ideas, según lo precisado por Marín Hernández, ha de entenderse que la función de regulación constituye una forma de intervención estatal en la economía, integrada por un haz de facultades de la más diversa índole –normativa, de adopción de decisiones singulares (autorizatorias, sancionatorias, entre otras) o de despliegue de actividades materiales– que apuntan a evitar que la sola operatividad de las leyes del mercado pueda desdibujar los fines sociales del Estado constitucional, social y democrático de derecho.



Para la Corte Constitucional (sentencia C-150/03), el ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia y se entiende como una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo. Su ejercicio se lleva a cabo por un órgano que cumple el régimen fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades.

Se puede concluir en los términos de Moreno Castillo (2019), que la actividad de regulación es una función o una forma de intervención del Estado que se diferencia de las otras funciones del Estado, cuyo objeto consiste en dictar normas jurídicas con la finalidad de someter la conducta de los participantes en actividades económicas o no económicas.

## **1.6. Balance**

En este capítulo se ha expuesto la metamorfosis del Estado a nivel general, dejando en evidencia un tránsito de modelos completamente antagónicos que, de cierta manera, han sido responsables no solo de crisis sino también de la solución a ciertos problemas. Así, el liberalismo económico garantizó en cierto período de la historia un nivel más o menos sostenido de la riqueza de algunas naciones, aunque no se hubiese practicado en su forma más pura como lo ha demostrado Chang (2003) y lo ha reafirmado Stiglitz (2015) al estudiar el problema de las desigualdades.

De la misma manera, el intervencionismo estatal ha sido un asunto inevitable para la economía. En efecto, el mismo Smith justificó la injerencia del Estado en la construcción de obras de interés público y esta intromisión con matices diferentes sigue vigente a la fecha, poniendo de presente que el funcionamiento de la economía no depende ya de que se practique una liberalización o un intervencionismo puro, sino que se ha dado toda una gama de instrumentos con contenido y trasfondo económico que son utilizados por los Estados para manejar el ámbito económico (Guinard Hernández, 2017, pág. 183).

Dentro de ese espectro de herramientas, se encuentra la regulación que ejercen entidades públicas como las agencias y las comisiones, cuyas intervenciones están justificadas por la necesidad de garantizar el interés general que se amenaza cuando las empresas privadas por su codicia o por una deficiente administración generan fallos del mercado.

## **2. METAMORFOSIS DE LA TRANSFORMACION DEL ESTADO COLOMBIANO: DEL INTERVENCIONISMO A LA REGULACION**

### **2.1. Aproximación al tema**

A partir de la ordenación del Estado contemporáneo y su ulterior vinculación al principio de legalidad, una de las primordiales manifestaciones del ejercicio del poder público, ha sido la intervención de las acciones económicas de los particulares, utilizando distintas metodologías, cuyo término más nuevo es la regulación.

Uno de los factores que ha determinado de forma significativa el nuevo rol del Estado ha sido la globalización, que ha contribuido decisivamente a su transformación, ya que de prestar servicios ha pasado a convertirse en garante de su suministro por parte del mercado.

En ese sentido la metamorfosis del papel del Estado, que pareciera ir encauzado a la creación de condiciones que impulsen las iniciativas de negocios, genera la duda de sí este tiene la capacidad de satisfacer las necesidades sociales y sí el ajuste del ordenamiento jurídico de la Nación al sistema regulador podrá garantizar la vigencia de los principios del Estado social (Restrepo Medina M. , 2012).

### **2.2. Génesis y antecedentes históricos del intervencionismo en Colombia**

Ahora bien, es importante destacar que el intervencionismo en Colombia nace en el siglo XX, cuando la economía dio un giro hacia el capitalismo industrial, lo cual hizo necesario que las autoridades estatales tomaran el control de la economía para orientar los distintos sectores de producción al logro del desarrollo industrial.

### **2.2.1. El período de la hegemonía liberal y el desarrollo del intervencionismo (1930-1946)**

Hasta los gobiernos liberales de la primera mitad del siglo XX, en Colombia imperó el liberalismo burgués del dejar hacer, dejar pasar, aunque la Constitución entonces vigente contenía algunas medidas que podrían considerarse intervencionistas, como la inspección estatal sobre las industrias, la vigilancia de la moralidad, seguridad y salubridad públicas, la exigencia legal de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y auxiliares.

Sin embargo, estas normas constituyen la excepción dentro de todo un conglomerado de imposiciones orientadas por una ideología manifiestamente individualista, no intervencionista. Basta leer el artículo 19 de la Constitución de 1886, donde se fundamenta la mayoría del resto de su contenido, que le atribuía a las autoridades del gobierno la responsabilidad de proteger a los residentes colombianos, el deber de garantizarles la vida, honorabilidad, resguardo de sus bienes y el deber de asegurar la reciprocidad del respeto de sus derechos naturales, con la obligación de prevenir y sancionar la comisión de hechos punibles, otorgando al Estado principalmente funciones de carácter policial.

Las primeras evidencias de algún grado de intervencionismo datan de 1904, cuando se tomaron medida sobre otorgamiento de créditos, protección aduanera y tributos para las industrias (Yepes Restrepo, 1984). Posteriormente, uno de los hechos que tendría mayor influencia en la política intervencionista de Colombia, fueron las sugerencias de la misión Kemmerer, que planteó formar el presupuesto de manera adecuada,

aconsejando algunas modalidades para la recaudación y administración de las rentas nacionales y propuso regular la banca central, de cuyas recomendaciones surgiría la creación del Banco de la República y de la Superintendencia Bancaria en 1923, instituciones medulares para la intervención estatal en la economía.

Al propio tiempo se dio en esta época un proceso de industrialización en Colombia, el cual se consolidó en la década de los 30, debido a los efectos de la primera guerra mundial que, al estrechar la oferta de bienes manufacturados importados, obligó a que la burguesía comercial encauzara sus recursos a las industrias, algunas de las cuales se nutrieron con inversión de capital extranjero.

Este fue el contexto en que asumió el poder el partido liberal, bajo cuyas administraciones se dio origen al intervencionismo en Colombia, como consecuencia de la necesidad de dar respuesta a la realidad económica que imperaba y como medida de reacción frente al apogeo que habían venido adquiriendo las ideas del socialismo.

### **2.2.2. Primera reforma constitucional y legal para el tránsito al intervencionismo**

En 1936 se hizo una reforma constitucional, considerada como el primer asiento de una gestión intervencionista, aunque se conservaron visos del liberalismo burgués. La Constitución estableció el intervencionismo en un doble sentido: sobre el capital y sobre el campo laboral. Allí se atribuyó al Estado la facultad para que, a través de la creación de nueva normativa, pudiera participar en la explotación tanto de las empresas públicas como privadas, con la finalidad de establecer límites en la “producción, distribución y consumo de riquezas”, o explicado de otra forma, para ofrecer a los trabajadores una protección justa a la que tenía derecho.

Para hacer posible este tipo de intervención estatal en el ámbito laboral y en el manejo del capital, era necesario modificar la definición de propiedad establecida en la Constitución y de allí nace la incorporación de la norma constitucional sobre la “función social de la propiedad” (Yepes Restrepo, 1984).

Hay que recordar que antes de este cambio, la Constitución garantizaba la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales y jurídicas, no pudiendo estos ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Esta reforma incorporó a este concepto de propiedad que, si por algún motivo, una ley expedida por razones de utilidad pública o interés social entrara en conflicto con intereses particulares, estos deberían ceder antes aquellos.

Dentro de los cambios realizados a la concepción de propiedad, se observa el carácter social que se le dio, y no se trataba de una simple definición pues su naturaleza era relativa a la propiedad privada, con posibilidades reales de que la clase obrera pudiera tener acceso a la propiedad de los medios de producción, y generar plusvalías propias del capitalista.

Otro de los aspectos relevantes de los cambios constitucionales de ese periodo, es en la educación, donde al Estado se le otorgó la responsabilidad de garantizar la libre enseñanza, expresando su incapacidad de decretar el legado de la educación. También se observó en dicha reforma el intervencionismo estatal, al otorgarle al Estado el rol de árbitro en todos los conflictos que pudieran presentarse entre obreros y sus patronos.

Sin embargo, en las relaciones laborales el intervencionismo estatal solo pudo consolidarse en 1945, bajo el gobierno de López Pumarejo, período en que fue regulada la figura del contrato individual y colectivo de los trabajadores, creando además la jurisdicción laboral, y en el que se hicieron algunas mejoras en el aspecto de las prestaciones laborales.

Durante este período, el intervencionismo estatal generó un incremento del gasto público, de allí que en el período de 1935-1936, el presupuesto nacional subió de 61 a 92 millones de pesos, producto del alza de los impuestos directos de renta, predial y sucesoral, aumento que fue utilizado por las autoridades estatales para intervenir de forma significativa en las prestaciones de servicios (Yepes Restrepo, 1984).

De la misma época data la Ley 200 de 1936, mejor conocida como ley de tierras y base de la reforma agraria, normativa por medio de la cual el Estado ejercía presión sobre los latifundistas para que explotaran sus tierras bajo la amenaza de perderlas y entregarlas a los campesinos que las desarrollaran productivamente como el Estado se los exigía.

Posteriormente en la etapa entre 1938-1942, durante el gobierno de Eduardo Santos, Colombia se dedicó al intervencionismo en el ámbito de la prestación de servicios y al capitalismo de Estado, y para ello fue creado el Instituto de Crédito Territorial, el cual tenía por objeto la construcción de viviendas en los sectores urbanos y rurales; también fue creado el Instituto de Fomento Industrial, con el que el Estado se convirtió en un capitalista. El IFI ayudó a constituir mayor cantidad de empresas a las que se les ofrecía soporte técnico y financiero, al igual que a las que ya existían, a los fines de que se adaptaran al sistema capitalista en que habían convertido a Colombia.

De tal manera que a través del IFI, el Estado asumió el control de empresas estratégicas que no generaban mayores utilidades, pero que luego de cierto tiempo funcionando lograron un alto nivel de producción, y que, posiblemente por la incapacidad del Estado para administrarlas, serían luego entregadas al sector privado. Así, a través del referido instituto se constituyeron industrias muy reconocidas, tales como Icollantas, Petroquímica Colombiana, Simesa, Acerías Paz del Río y algunas otras, que al final tuvieron el mismo destino de ser entregadas al sector privado nacional e internacional.

Ya para el año 1949 se produjeron nuevos cambios en Colombia, con los que se planificó de forma concienzuda todo lo necesario para afianzar el intervencionismo, y a través del Ministerio de la Economía se adoptó un plan estratégico para fomentar las actividades económicas de la Nación, cuyo plan se llevó a cabo en tres componentes: fomento agrícola, ganadero y manufacturero.

### **2.2.3. Afianzamiento del Estado intervencionista**

A partir de la reforma constitucional del año 1945 se fortalecieron las potestades intervencionistas de las autoridades estatales, al otorgarles facultades de explotación de las empresas tanto públicas como privadas, y si bien con el retorno al poder de los conservadores en 1946 se avizoraban intenciones de contrarreforma, y el gobierno de Ospina Pérez disminuyó las actividades intervencionistas y se comportó más bien como un proteccionista.

No obstante, a consecuencia de los hechos acaecidos en abril de 1948 fue necesario intervenir y declarar estado de sitio el territorio colombiano, sobrevino el cierre del Congreso y el mando fue tomado por la dictadura militar, lo que significó que en



materia económica hubiera un fortalecimiento de la intervención del Estado, marcada por la influencia de las recomendaciones de organismos internacionales.

Así, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento BIRF diseñó una estrategia conocida como "Bases de un programa de fomento para Colombia". Al tiempo se conformó un comité de desarrollo, que debía emitir un informe con el resultado del programa. Como resultado se creó una oficina de planeación como organismo adjunto a la Presidencia de la República. Durante este tiempo se crearon entidades especiales como el Consejo Nacional de Planificación en 1953, la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal en 1954, y el Comité Nacional de Planeación en 1955.

Tras el restablecimiento de la democracia, se pasó del intervencionismo a través de medidas legislativas según lo previsto en la reforma constitucional de 1936, a la autorización para la intervención directa por parte del ejecutivo en la reforma constitucional de 1968, la cual, en general, fortaleció las competencias presidenciales (Yepes Restrepo, 1984).

Una de las herramientas que dejó la reforma de 1968 fue la de los planes de desarrollo, que tuvieron distintos enfoques, como el llamado plan para cerrar la brecha bajo la administración López (1974-1978) y luego en el período 1978-1982, en la presidencia de Turbay, el Plan de Integración Nacional PIN, orientado a un mayor intervencionismo en la prestación de servicios y el aumento de forma significativa de las obras públicas. Y, en el gobierno de Betancur (1982-1986), producto de la situación del sector financiero, las autoridades gubernamentales se vieron en la necesidad de crear una regulación para este sector, a la par con un enfoque más social de la intervención con medidas como la creación de la universidad a distancia y el acceso a la vivienda sin el pago de cuota inicial.

### **2.3.El declive del Estado intervencionista: aspectos históricos y teóricos**

En la época de los noventa se observó un desarrollo a nivel mundial que ayudó a establecer límites al intervencionismo estatal en el ámbito de la economía y junto al detrimento de la capacidad financiera de los Estados, producto de las actividades de inversión que se estaban desarrollando en las empresas públicas y las exigencias de ajustes fiscales para detener la inflación, trajo como consecuencia la liberación económica de forma integral, dando a los inversionistas extranjeros oportunidades para ingresar a los mercados locales, permitiendo a su vez, el acceso de otros prestadores de servicios a diversos sectores que anteriormente estaban organizados en torno a monopolios oficiales (Restrepo Medina M. , 2012).

Todos estos hechos hicieron que el Estado comenzara a desprenderse de la propiedad de algunas empresas públicas y renunciara a las facultades sobre muchas acciones y servicios, convirtiéndose en el regulador del suministro de bienes y servicios, accediendo a que dicha titularidad pudiera pasar a iniciativas privadas, pero siempre bajo la sujeción de reglas de mercado y libre competencia.

Esta metamorfosis de la funcionalidad de la economía y el rol del Estado sobre la misma fue producto en buena parte de la influencia que tuvo la visión de los organismos internacionales y gobiernos de aquellos países con posibilidades de ejercer presión y lograr que Colombia aceptara y acogiera un modelo de Estado diferente, con el cual pasaría a ser un Estado garante de las exigencias y necesidades de los consumidores, como una ayuda razonable para los prestadores.

### **2.4.La Constitución de 1991 y el tránsito al Estado regulador**

La Constitución de 1991 adoptó una normativa que consagra una especie de híbrido, donde se pueden evidenciar aspectos de un Estado liberal y de otro protector, como producto de la participación en la asamblea constituyente de varios poderes políticos no hegemónicos, hecho que fue reconocido como uno de los actos más democráticos de Colombia durante toda su historia.

Así, en sus disposiciones se observan aspectos de carácter liberal como la libertad de empresa, la defensa de la propiedad privada, la preeminencia de la competencia, y aspectos característicos de una aspiración a un Estado de bienestar, como lo es la declaración relativa al gasto social, elemento esencial del Estado social de derecho.<sup>8</sup> A partir de ese momento los colombianos iniciaron otra etapa histórica, debido al logro de la transformación de su estructura estatal, cambiando diferentes aspectos de la economía del Estado (Restrepo Medina M. , 2012).

En palabras de la Corte Constitucional (sentencia C-150/03), pueden darse diferentes formas de intervención del Estado en la economía, que pueden abarcar a la economía como un todo, a un sector, cuando recae en una determinada área de actividad, o particular, si apunta a una cierta y determinada; también, esa intervención puede ser directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el

---

<sup>8</sup> Con la Constitución de 1.991, se le asignan responsabilidades económicas al Estado, propias de un Estado benefactor. Una lista de ellas se argumentan en los artículos 25 y 334, a través de los cuales, obligan al Estado, a proteger el trabajo y generar fuentes de empleo, la salud (art. 49), la seguridad social (art. 48), la vivienda (art. 51), capacitación profesional de los trabajadores y el empleo (art. 54), la concertación de los conflictos laborales (art. 55), la promoción de las asociaciones y solidarias de propiedad (art. 58 y 334), la reforma agraria (art. 61), la educación (art. 67) y la lista continúa.

interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o intervención por vía de gestión, cuando se hace cargo de actividades económicas por medio de personas jurídicas públicas.

Dentro de esa variedad de opciones que la Constitución permite en relación con la intervención del Estado en la economía, esta se fue concretando en una visión permeada por el Consenso de Washington y la doctrina neoliberal, que abandonó abruptamente el modelo cepalino de promoción de la industrialización y la sustitución de importaciones para implantar una política de apertura y libertad cambiaria, que derivó en: a) el reconocimiento del papel protagónico del mercado para el funcionamiento de la economía; b) el acceso a la inversión privada para desarrollar empresas generadoras de bienestar social; c) el acceso a la prestación de servicios públicos por parte de las empresas privadas; d) la transición de un Estado dueño de la economía, con capacidad para la prestación de servicios públicos a otro donde las empresas privadas podrán hacerlo, erradicando el monopolio que existía con respecto a la prestación de servicios públicos y la oportunidad de su privatización (Palacios Mejía, 1996), donde el nuevo rol del Estado es la garantía de la prestación de los servicios públicos en condiciones de mercado, mediante la regulación.

La Constitución Política de Colombia menciona en diferentes partes las palabras “regular” o “regulación”, pero no hace ninguna definición de ellas. En el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra definida la palabra “regulación” en el numeral 14.18 de la ley 142 de 1994, definición legal que fue examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1162 de 2000. La definición que trae el citado artículo dice que la regulación es “La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta Ley para someter la conducta de las personas que

prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la Ley y los reglamentos”. (Moreno Castillo, 2019)

Ahora los servicios públicos son definidos como una actividad organizada que busca satisfacer las necesidades de la población de forma continua, y conforme al régimen jurídico especial, independiente de quien sea el prestador de servicios, es decir, el Estado o empresas privadas. Con esta nueva concepción se brinda la oportunidad a otros prestadores de servicio privados y a la vez, otorga otros derechos a los colombianos, tales como el derecho de competencia económica, libertad económica, acceso a la propiedad privada, oportunidades a las empresas privadas e impedimento del abuso de dominio del mercado.

## **2.5. Adecuación del diseño institucional colombiano a la regulación**

### **2.5.1. Precisión del tema**

La transformación del Estado de intervencionista a regulador ha requerido rediseñar las políticas públicas y el rol del Estado en el ámbito económico ante el desarrollo de actividades económicas realizadas por particulares, resultando que las prestaciones de bienes y servicios que estaban anteriormente bajo la responsabilidad de entidades estatales ahora directamente estén bajo la dirección de empresas privadas, muchas de ellas transnacionales o internacionales, y que la protección del mercado y de los derechos de los consumidores requiriera la adopción de una nueva institucionalidad para ese propósito, mediante la creación de entidades encargadas de la función regulatoria.

La ley 489 de 1998, la cual se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan que a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas, define la tipología de las entidades que hacen parte de la estructura de la Administración pública, y dentro de la misma, se hace la diferenciación entre aquellas que hacen parte de la rama ejecutiva y los órganos autónomos que ejerciendo función administrativa están por fuera de la misma.

Sin embargo, dentro de la tipología de entidades que conforman la estructura de la Administración Pública, la ley 489 de 1998 no previó la figura de las “Agencias”, que es la que, desde una perspectiva comparada, corresponde a una de las denominaciones más usuales para las entidades encargadas del ejercicio de la función regulatoria. Por el contrario, en la medida en que entidades con tal denominación se fueron creando, lo que se hizo fue tratarlas como entidades descentralizadas dentro de la rama ejecutiva, y atribuirle una de dos naturalezas: entidad descentralizada de naturaleza especial o unidad administrativa especial con personería jurídica.

El primer tipo daría la opción de una categoría diferente al del resto de entidades descentralizadas pre-existentes, para crear, aun con las limitaciones propias del control de tutela y la sujeción al control político que tienen las entidades de la rama ejecutiva, una figura propia y específica para el ejercicio de la función regulatoria, pero llama la atención que alrededor de la mitad de las demás entidades creadas con la denominación de agencias, se caracterizaran como unidades administrativas especiales.

Lo anterior es relevante para los efectos de la presente investigación porque según se desprende de los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998, las unidades administrativas especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que ella les señale, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo, que pueden tener o no personería jurídica.

Por su objeto, esta tipología de entidad no está llamada a ejercer función regulatoria, de manera que, denominar “agencia” a una entidad cuya naturaleza es la de una unidad administrativa especial, crea una idea equivocada de la existencia de una institucionalidad regulatoria que en realidad no es tal, y de ello dará cuenta el análisis que se efectuará en el capítulo siguiente.

Es que, en el sistema de Estado regulador las denominadas agencias reguladoras desempeñan un papel protagónico como instrumento estatal, ya que a ellas se les otorga poder y facultades de los gobiernos centrales, con el objeto de brindar mayor confianza y credibilidad y estabilidad a las políticas públicas, y al mismo tiempo impedir que estas queden supeditadas a cambios políticos.

El fortalecimiento del nuevo modelo institucional con estas agencias es relevante para producir seguridad institucional y jurídica en los sectores que han sido objeto de regulación, la cual solamente se puede alcanzar con autonomía e independencia de los poderes, eficiencias en sus actividades e instrumentos acordes para rendir cuentas (Castilla Sánchez, 2015).

Para los efectos de este apartado, es importante señalar la necesidad de analizar el diseño institucional de los entes reguladores, tomando como punto de partida el

modelo Principal -Agente, donde se presume que el Principal es el político elegido encargado de delegar sus potestades al Agente, a través de un acto público de delegación con el objeto de dar respuesta a problemas concretos. Esta delegación está basada en las razones siguientes: a) disminuir irregularidades en la información por toma de decisiones técnicas y complicadas en las que los políticos no cuenta con los conocimientos suficientes; b) reducir los costos generados por la toma de decisiones de los políticos cuando elaboran el diseño de las decisiones de políticas públicas; c) evitar la culpa por la toma de decisiones que no son populares y políticas imperfectas desviando su responsabilidad a la agencia; d) asumir los compromisos adquiridos poniendo en práctica las políticas públicas efectuadas por los políticos con los diferentes electores e inversionistas. (Castilla Sánchez, 2015).

### **2.5.2. Rediseño de la estructura del Estado**

La modernización de la administración pública más reciente, principalmente motivada por aspectos económicos, fuerza el reconocimiento de dos fenómenos que han afectado la consideración convencional de las entidades descentralizadas y, de manera más general, de las entidades administrativas: la coparticipación de capital público y privado en la organización administrativa y la asunción de funciones “administrativas” por parte de los particulares, situaciones estas bien distintas, aunque encuentran coincidencias y puntos de cercanía en materia de servicios públicos. (Montaña Plata, 2010)

En el primer gobierno de Uribe Vélez, se evidencia una clara preferencia por el enfoque liberal del ordenamiento constitucional en materia económica, lo que conllevó a iniciar un conjunto de reformas institucionales, incluyendo aquellas requeridas para



abandonar el intervencionismo estatal y abrazar el modelo regulatorio, lo cual implicaba reformular o crear la institucionalidad requerida para ese propósito.

De acuerdo con lo indicado por el Departamento Nacional de Planeación<sup>9</sup> el modelo de Colombia se caracterizaba por no contar con la posibilidad de identificar los riesgos sociales e intereses generales que avalen el destino de los recursos públicos para que exista una estructura institucional encargada de regular y controlar la actividad económica, comprendida por organismos independientes del Ejecutivo hasta entes adscritos a los ministerios. (Restrepo Medina M. A., 2010).

Igualmente señala que, de acuerdo con cada sector, además de concentrar potestades de control y regulación en un mismo ente, también se intercalan las funciones directivas, de producción, e, incluso de carácter jurisdiccional, lo cual denota un diseño institucional no acorde con las necesidades planteadas, sino el resultado de un cúmulo de esfuerzos confusos en diferentes períodos. Tal improvisación, según manifiesta el DNP:

*“ha traído como consecuencia que el modelo institucional actual de intervención evidencie una incorporación de trámites ante distintos entes de regulación y control; distintas posturas sobre los mismos aspectos; pago de contribuciones adicionales a los impuestos ordinarios; esparcimiento de información proveniente de los entes reguladores y supervisores, sin correlación significativa entre el tema social y económico de los intereses encargados a la respectiva entidad y el monto de los*

---

<sup>9</sup> Las características del sistema actual de Colombia para la regulación y control estatal de la actividad económica de los particulares es efectuada por el DNP en el documento titulado “Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de regulación y control de la actividad empresarial”, disponible en [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/PRAP\\_Transversales\\_Documentos/](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/PRAP_Transversales_Documentos/).

*presupuestos y de las plantas asignadas para su cuidado; impacto negativo en el gasto público; e impacto negativo sobre los costos de transacción”.*

Ante la necesidad de acciones para regular y controlar se creó un proceso para intentar alcanzar un mejor funcionamiento de la administración pública, cuyas finalidades se basaron en el establecimiento de políticas para ejercer las acciones de regulación, supervisión y control del Estado, elaborando un proyecto institucional más conveniente en el que quedarán determinadas sus competencias y siendo las autoridades gubernamentales quienes establecerían los principios dirigidos a admitir la racionalización de las actividades estatales en el ámbito económico, a los fines de disminuir los costos de avenencia para el Estado, y todos aquellos que estén sujetos a regulación, control y supervisión, haciendo posible el contar con un régimen jurídico único para estos entes.

Dichas políticas de gestión quedaron definidas en un instrumento redactado por el DNP denominado “Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de regulación y control de la actividad empresarial”, en el cual se estableció que la regulación y el control de la institucionalidad quedara enmarcada en los principios que se detallan a continuación:

- La finalidad es que la prestación de servicios ofrecidos por particulares quede sujeta a una regulación y control<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> “Con este principio el Estado ya no es el prestador de los servicios, en la medida en que el gasto público será asignado a los servicios y bienes que únicamente el Estado puede suministrar por razones de soberanía o equidad, y aun en este caso se optará por mecanismos que permitan que los usuarios elijan entre oferentes en lugar de mantener entidades oficiales monopolistas por razones de soberanía o equidad, y aun en este caso se optará por mecanismos que permitan que los usuarios elijan entre oferentes en lugar de mantener entidades oficiales monopolistas”.

- El objeto es promover la inversión privada, la regulación y el control de de calidad.
- El sistema de regulación y control debe establecer mayor privilegio a la participación de los ciudadanos permitiendo de forma efectiva intervenir en los casos de presentarse el ejercicio de acciones que vulneren sus derechos por parte de los operadores del mercado.
- Los instrumentos utilizados para divulgar y acceder a la información transparente y oportuna deben ser capaces de contrarrestar la irregularidad en la información caracterizada por las acciones habituales de los operadores económicos.

Sin embargo, se debe resaltar que las intervenciones en los actos de regulación y control deben ser consideradas como una excepción a la regla, pues no se debe olvidar que el intervencionismo conlleva a una limitación a la libertad de las empresas, que únicamente se justifica en atención a la necesidad de este sector, y para ello es necesario lo siguiente:

1. Añadir signos de eficacia económica cuando estén presentes monopolios.
2. Descartar las dificultades que paralicen la competencia.
3. Compensar los efectos de externos negativos y estimular los positivos.
4. Neutralizar los efectos negativos de las irregularidades de la información.
5. Ofrecer seguridad en el suministro de servicios públicos hasta donde sea posible económicamente.
6. Incentivar y promover la inversión de particulares en actividades que sea factible su desarrollo por el sector privado.
7. Menguar los riegos eventuales o brindar seguridad de suministro.
8. Disminuir los costos de transacciones (Restrepo Medina M. A., 2010).

Es importante recordar siempre que antes de intervenir, hay que asegurarse de que no hay otra herramienta para proteger los intereses públicos, sino el intervencionismo, y que este debe hacerse en proporción a los riesgos; que la intervención que haya que realizar genere un costo menor al produzca por no hacerla, de tal manera que esta no supere los beneficios; que los riesgos que se pretendan impedir o contrarrestar sean previsibles; que haya un cálculo ajustado entre la sanción, el costo de los daños producidos a la sociedad a consecuencia de la vulneración de la normativa regulatoria y los medios útiles para hacerla efectiva; y, que sea posible hacer supervisiones habituales para lograr un equilibrio en las reglas de juego.

La formulación de la política pública de enrutamiento hacia el modelo regulatorio se vio ralentizada en su implementación por el proceso político y constitucional para permitir la reelección presidencial, pero volvió a tomar impulso con el primer gobierno de Santos Calderón, dado su interés de lograr el ingreso de Colombia a la OCDE, lo cual implicaba adelantar una serie de reformas, entre otras de adecuación de la administración pública, para lo cual obtuvo del Congreso el otorgamiento de facultades extraordinarias mediante la Ley 1444 de 2011.

Tras la adopción de algunas reformas institucionales en los primeros años de ese gobierno, el 29 de mayo de 2013 la OCDE decidió entablar conversaciones de adhesión con Colombia y el 19 de septiembre de 2013 se aprobó la hoja de ruta [C(2013)110/FINAL], en la que se fijaron los términos, las condiciones y los procedimientos para el proceso de adhesión, que incluye los exámenes exhaustivos elaborados por 23 comités de la OCDE (OCDE, Colombia. Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo, 2015), en cuya verificación se presentarían los resultados de las reformas adoptadas entre 2010 y 2012.

En contexto con lo anterior, el Presidente Juan Manuel Santos, al firmar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, trató de posicionar al país ante la región y ante el mundo como un territorio atractivo para la inversión, captando la atención de los inversionistas extranjeros por el nivel de confiabilidad del país, pues a las reformas adoptadas acogiendo las recomendaciones de la OCDE se sumaba la desmovilización y el desarme de la guerrilla más antigua del continente y principal factor de perturbación del orden público.

### **2.5.3. Evolución de las reformas administrativas hacia un Estado regulador**

El advenimiento del modelo de Estado regulador se hace palpable en Colombia con las nuevas políticas públicas nacionales y transnacionales. No obstante, solamente después de más de una década desde la expedición de la Constitución Política vigente, que se adoptó formalmente la regulación como un instrumento para regular la economía, sobre cuyo funcionamiento existen dudas tanto a nivel jurídico como en lo práctico.

Por tal razón es necesario previamente entender los aspectos que caracterizan un sistema regulador en el ámbito local, y la dimensión de la crisis del Estado intervencionista en Colombia. Solo de esa forma se puede saber cómo fueron diseñadas las políticas públicas con las que se pretendió avanzar hacia un fortalecimiento del Estado regulador en Colombia (Garrido M. , 2017).

Sin embargo, producto de las diversas reformas a la estructura administrativa colombiana, desde 1968 hasta las llevadas a cabo en 2013, es necesario analizar la evolución normativa en materia de estructura, a pesar de que el material relativo a la organización administrativa existente es poco y su descripción muy reducida, lo cual

dificulta realizar un análisis completo de los motivos que sustentan la creación de las agencias que forman parte de su organización y sus implicaciones de carácter funcional, para los fines del Estado.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1991, que acentuó la conceptualización de la desconcentración, la descentralización y la delegación como métodos de organización administrativa, para recuperar la gobernabilidad y lograr proximidad entre la población y el Estado, distintos gobiernos decidieron reformar la organización estructural de la administración pública en Colombia, de la siguiente forma:

- Con la creación de la Ley 489 de 1998<sup>11</sup>, se adaptó la organización administrativa del Estado al nuevo diseño constitucional nuevo, cuyo objeto era organizar la estructura del Estado, con la finalidad de brindar eficiencia en los servicios prestados por la administración, de tal manera que las necesidades de interés general de los ciudadanos fueran satisfechas conforme a los principios constitucionales<sup>12</sup>.

Con esta reforma se mantuvieron en vigencia los órganos creados en las reformas de 1968 y 1976, dejando establecida en el artículo 38 la conformación

---

<sup>11</sup>“Ley 489, del 29 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

<sup>12</sup> Las finalidades quedaron establecidas a través del artículo 2º de la Constitución: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

de la rama ejecutiva del poder público, estableciendo dos sectores, el central y el descentralizado, quedando el contenido de la norma así:

*“...La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: 1- Del Sector Central: a) La Presidencia de la República; b) La Vicepresidencia de la República; c) Los Consejos Superiores de la administración; d) Los ministerios y departamentos administrativos; e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. 2- Del Sector descentralizado por servicios: a) Los establecimientos públicos; b) Las empresas industriales y comerciales del Estado; c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos; f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Parágrafo 1º.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado Parágrafo 2º.- Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine.*”

*En el acto de constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos”.*

- Luego durante el periodo de gobierno 2002-2006, se llevó a cabo una reforma administrativa conocida como el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) con la que se pretendía modernizar y racionalizar las funciones del Estado y un Estado responsable en materia fiscal, para cuya implementación el Congreso expidió la Ley 790 de 2002, que otorgó facultades extraordinarias al Gobierno para modificar la estructura de la administración pública nacional.
- Posteriormente en el periodo gubernamental 2010-2014, la reforma administrativa, tomó como fundamento las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>13</sup> desarrollado a través de la Ley 1450<sup>14</sup>, basado en los principios del buen gobierno como guía institucional para conseguir la prosperidad nacional.

Y, es precisamente con base en los principios del buen gobierno que pareciera estar fundada la reforma del Estado hacia el modelo regulador, con la cual se pretendían crear medios de participación ciudadana de los actores públicos y privados en la ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública e igualmente crear y fortalecer otros entes especializados para que se incorporen a la institucionalidad vigente.

---

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo VII, Soportes transversales de la prosperidad democrática, pp. 470 y 473, Consulta realizada el 24/02/2020, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cDt/PnD/8C.%20Cap%C3%ADtulo%20vii.pdf>

<sup>14</sup> Ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.



Con base en las facultades otorgadas por el Congreso por medio de la Ley 1444 de 2011 para crear, transformar y fortalecer ciertas entidades especializadas, surgieron las agencias estatales de naturaleza especial, como unidades de servicios de la administración, de carácter técnico, con el fin de desempeñar sus funciones en los sectores a los que pertenecieran. Estas unidades especiales debían estar integradas por profesionales especializados y con visión de gerencia pública, creadas con otras formas distintas a las tradicionales, de acuerdo con lo establecido en la Ley 489/1998.

#### **2.5.4. Las autoridades de regulación en Colombia**

Se suele utilizar el término de agencias reguladoras para hacer referencia a la autonomía de estas ante el poder ejecutivo y parlamentario. Se entiende que, con este poder de autonomía, se otorga su dirección a personas especializadas, que no mantienen ninguna relación con partidos políticos y elegidas por periodos superiores a los del mandato legislativo ordinario, con el objeto de brindarles protección de los efectos negativos que ocasionan los cambios electorales; la directiva de estas agencias bien podrá ser elegida por el poder ejecutivo, el parlamentario o las dos instituciones. No están sometidas al control de jerarquía de determinado ministerio, como generalmente lo están las administraciones ordinarias (Castilla Sánchez, 2015).

No obstante, en el caso de Colombia, no existen agencias reguladoras sino autoridades administrativas con funciones regulatorias (comisiones de regulación y superintendencias), que carecen de la independencia de las agencias, considerando que son organismos que pertenecen al sistema jurídico y político de la administración pública nacional, aunque desempeñan sus funciones sujetas a un régimen determinado con el que se pretende garantizarles la no injerencia deliberada por parte del Gobierno

durante el desempeño de sus funciones, a excepción de casos establecidos expresamente en la ley de creación.

Con estas garantías se busca que las autoridades administrativas reguladoras al ejercer sus funciones actúen supeditadas al principio de legalidad y en atención a las necesidades de interés general. Para ello se requiere encontrar un equilibrio entre la independencia que necesitan esas autoridades para desenvolverse de forma adecuada y la garantía de credibilidad, dando acceso a actores estratégicos para la toma de decisiones, la rendición de cuentas en lo político y la relevancia en la estructura del gobierno.

En ese sentido resulta interesante mencionar los aportes arrojados por el estudio realizado por la OCDE, relativo a políticas de regulación, donde informaron que “el sistema administrativo colombiano ha establecido comisiones de regulaciones y Superintendencias que no siguen el esquema tradicional de asegurar la distancia de los ministerios y del poder ejecutivo. Más bien, obedecen a un patrón que es común en muchos países de América Latina: se originan en un sistema administrativo, institucional y legal caracterizado por un fuerte poder ministerial dentro de la administración presidencial. Tal como se organizan hoy no están exentas de las intromisiones políticas” (OCDE, Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa, 2014).

Durante todo este proceso de transformación y las múltiples reformas legislativas, se han establecido distintos niveles en competencias reguladoras y para diversas funciones. En ese sentido, recientemente, el Estado se ha visto en la necesidad de delegar y compartir parte de sus funciones con otras autoridades gubernamentales de

diferentes niveles, con el objeto de tramitar y colaborar con mayor eficacia en solventar las dificultades y necesidades de interés general de la población colombiana.

De allí una de las necesidades de crear las agencias de regulación social, las cuales asumen la responsabilidad única de regular algunas actividades de ciertos sectores donde no haya otros organismos competentes para defender a los consumidores y la prestación de servicios sanitarios; y que otros entes reguladores de este sector solamente sean competentes en materia macroeconómica.

Frente a este contexto, los reguladores de servicios públicos domiciliarios en Colombia, serán las comisiones, las cuales tendrán por finalidad regular los monopolios existentes en la prestación de servicios públicos, cuando no sea posible su competencia y, en otros casos, tendrán la función de promover la competencia entre los prestadores de servicios públicos, de tal manera que las actividades monopolistas sean efectivas económicamente, intentando que sus acciones vayan dirigidas a impedir los abusos de la posición dominante, y generen servicios de calidad a los habitantes.

Es con ocasión del desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1444 de 2011 que se van a crear la mayor parte de las entidades con la denominación de agencias, cuya naturaleza jurídica se va a dividir entre aquellas catalogadas como unidades administrativas especiales dotadas de personería jurídica y las que se agruparon como entidades descentralizadas de naturaleza especial, frente a cuya creación surge el interrogante al cual esta investigación pretende dar respuesta en el sentido de si tales entidades, por la denominación con la cual fueron creadas, son la institucionalidad adecuada para la funcionalidad del modelo de Estado regulador.

## **2.6. Balance**

Los países de Latinoamérica nacieron bajo la sombra del liberalismo económico y no les fue posible intervenir en las actividades económicas en el siglo XIX; el intervencionismo estatal toma fuerza a mediados del siglo XX, con la que lograron estimular la industrialización y ayudar en el crecimiento de la economía (Martínez, 2018).

Sin embargo, el intervencionismo afectó en gran medida la libre competencia entre las empresas, producto de la excesiva protección frente a la inversión extranjera. En la década de los 80 cuando se produjo la crisis de la deuda externa el panorama cambió y el intervencionismo estatal entró en declive, cediendo el papel protagónico al mercado. No obstante, el auge y los buenos precios en el mercado internacional de las materias primas a inicios del siglo XXI, logró que los partidos de izquierda que accedieron al poder en la región incrementaran nuevamente el intervencionismo estatal.

Colombia, al no haber hecho parte de esa tendencia, siguió el camino de la ortodoxia que fue trazada por el Consenso de Washington, en cuya virtud se mantuvo fiel a los postulados esenciales de la apertura económica, la desmonopolización de los servicios públicos y la incentivación y protección de la inversión extranjera, de manera que progresivamente ha venido adoptando un conjunto de reformas, acentuadas por el ingreso a la OCDE, para cumplir con el tránsito del modelo estatal, de intervencionista a regulador.

Al amparo de esas reformas, dentro de la institucionalidad administrativa resultante, emergieron más de diez entidades con la denominación de agencias, que es el epígrafe

que caracteriza a las entidades públicas propias del modelo regulatorio de Estado, como instituciones públicas encargadas de reglamentar y supervisar, con independencia política y autonomía patrimonial y técnica, el funcionamiento y la operación de sectores o actividades que ofrecen servicios básicos a los ciudadanos, con el fin de garantizarles el acceso a los mismos y protegerlos de los abusos de las empresas prestadoras, promover la libre competencia y prevenir los monopolios, y proteger las inversiones de las acciones oportunistas de los gobiernos, por lo cual surge el interrogante de si esas nuevas entidades corresponden a la institucionalidad que se requiere para que ese nuevo modelo de Estado sea funcional.

### **3. ¿LAS AGENCIAS EN COLOMBIA CORRESPONDEN A LA INSTITUCIONALIDAD REQUERIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ESTADO REGULADOR?**

El avance del Estado regulador desde la década de 1980, conllevó al establecimiento de agencias especializadas que ejercen un control regulador sobre entidades empresariales en áreas muy diversas especializadas en el sector y que podrían incluir las telecomunicaciones, la electricidad, el agua, los servicios postales, los medios de comunicación, la industria farmacéutica, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la seguridad laboral, los seguros, la banca y la negociación de títulos, entre otros (Jordana David- Levi-Faur Jacint, 2005).

Las agencias reguladoras son importantes en las economías de los países porque se comportan como una herramienta de intervención del Estado, con las características de ser especializadas y técnicas y cuya finalidad es lograr la eficacia tan anhelada del funcionamiento de la economía, pero que en la mayoría de los casos se evade (Uprimny Salazar, 2006).

La regulación es necesaria porque el Estado puede generar deficiencias en el desarrollo de las actividades económicas, incluso mucho más que el propio mercado, lo que impone una relación participativa del Estado y el mercado en la economía, con la finalidad de disminuir las posibilidades de que se produzcan más fallas, pues generalmente se deben a los excesos de una u otra parte.

El establecimiento de esta relación origina la creación de las denominadas agencias reguladoras, con las que las autoridades estatales intentan mejorar las fallas existentes

de forma indirecta, por medio de la puesta en marcha de nuevas medidas regulatorias, pero no asignando recursos o prestando servicios (Valencia Agudelo G. , 2004)

Uprimny (2006) señala que uno de los aspectos que identifica de forma clara a las agencias de regulación es la autonomía en el desempeño de sus actividades especializadas en distintas áreas y, las que tienen rango constitucional, es porque la misma Constitución les reconoce su autonomía. Debe anotarse que la referencia de Uprimny a las agencias de regulación corresponde a la figura constitucional de los órganos autónomos e independientes.

En tal sentido, Melo Salcedo (2003), resalta que la autonomía supone independencia y, alude al hecho de que una autoridad administrativa no esté sujeta a otra entidad del poder público en el ámbito de control, dirección y regulación. Es decir, ambos aspectos están relacionados, pero uno no está sujeto al otro, porque cuando se cuenta con autonomía necesariamente se tiene independencia, pero en muchos casos puede haber independencia sin autonomía.

Al mismo tiempo sostiene, que estos son organismos autónomos, de naturaleza única, sin ningún tipo de injerencias, por eso no pueden ser considerados como parte de la administración o subordinados al poder político central; ellas tienen una naturaleza especial, debido al nivel de autonomía e independencia que muestran ante los requerimientos de las comunidades o de los sectores que están sujetas a su regulación; por ello no guardan ninguna relación con los demás órganos del poder público estatal.

Desde ese punto de vista y debido a su carácter especializado, su finalidad va dirigida a lograr la satisfacción de las necesidades de interés público llevando a cabo acciones administrativas, normativas, de regulación, control y supervisión de ciertos sectores,

sin la injerencia de partidos políticos, grandes empresarios ni grupos sociales en particular, salvo que las necesidades o exigencias de estos grupos sociales sean de interés general y consistan en sustituir las fallas que los otros organismos del poder público, no puedan satisfacer, bien sea por no ser competentes en esas funciones o porque técnicamente no están en capacidad para ello (Melo Salcedo, 2003).

Así entonces, una agencia debe contar con unas particularidades, aplicando principios como la independencia, idoneidad por parte de su directivo o autoridad para ejercer el cargo, rendición de cuentas, responsabilidad, atribuciones a la agencia de competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial, autonomía financiera y gerencial, y administración de sus propios recursos.

A raíz de la promulgación de la Ley 1444 de 2011, el Congreso colombiano otorgó al ejecutivo facultades extraordinarias para efectuar cambios en la administración pública, y ese es el origen de mayoría de las agencias que se crearon como entidades descentralizadas de naturaleza especial o como unidades administrativas especiales con personería jurídica.

En ese orden de ideas, en la medida en que la figura de las agencias no se creó como una nueva tipología dentro de la estructura de la administración pública en respuesta a la necesidad de contar con una institucionalidad regulatoria, sino que a las entidades que se crearon con esa denominación se les atribuyó la naturaleza de unidades administrativas especiales o de entidades descentralizadas de naturaleza especial, antes de entrar a analizar en cada caso si sus rasgos responden al diseño que de las agencias demanda el modelo de Estado regulador, conviene precisar el objeto y las características de las unidades administrativas especiales y las entidades descentralizadas de naturaleza especial, para facilitar ese análisis.



La figura de las Unidades Administrativas Especiales se introdujo en la reforma constitucional de 1945. Con ocasión de la reforma administrativa de 1968, se previó que el Gobierno, previa autorización legal, podría organizar *unidades administrativas especiales* para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinarios de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991, al desarrollar la regulación de la estructura de la administración pública para el ejercicio de la función administrativa, expidió la Ley 489 de 1998, la cual previó la existencia de las unidades administrativas especiales, tanto en el sector central (sin personería jurídica) como en el sector descentralizado (con personería jurídica), como *organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica o con personería jurídica, según el caso, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.*

De acuerdo con lo anterior y como ha sido señalado, la función regulatoria, en la medida en que requiere para su ejercicio de autonomía e independencia, no debería estar cargo de entidades que hacen parte de la rama ejecutiva y menos aún si su objeto consiste en ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo, con lo cual, al conferírseles a las agencias esa naturaleza podría estarse frente a dos escenarios: la inadecuación de la naturaleza del órgano a la función regulatoria o la impropiedad jurídica de su denominación como agencias porque en verdad no tienen a su cargo el ejercicio de función regulatoria.

Ahora bien, también dentro de la estructura de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 dispuso que del sector descentralizado por servicios pueden hacer parte *las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

A partir de esta norma, la otra mitad de las agencias se crearon como entidades descentralizadas de naturaleza especial, lo que facilitaría que su objeto fuera el ejercicio de la función regulatoria, en la medida en que no quedaría cobijado por el de ninguna de las tipologías previstas en esas norma, que no atienden a esa función, por lo que, en cada caso, habría que entrar a verificar si estas agencias tiene por objeto hacerse cargo de la regulación de una determinada actividad o sector, para luego entrar a determinar si su diseño institucional atiende a los requerimientos propios de una institución regulatoria en el marco del Estado regulador, considerando la limitación de partida que supone el control de tutela del ministerio o departamento administrativo del sector del cual hará parte la agencia como entidad descentralizada de la rama ejecutiva.

De acuerdo con lo señalado como objeto de la presente investigación, se pretende verificar mediante una herramienta analítica si las características que poseen las denominadas agencias en Colombia corresponden a los atributos que se predicen de las agencias reguladoras, y a partir de allí inferir si esa institucionalidad es funcional al modelo de Estado regulador que se ha pretendido implantar desde el Programa de Reforma de la Administración Pública y con el ingreso a la OCDE.

Tales atributos se ven reflejados en la caracterización de las agencias a través de las respuestas a un esquema matricial binario (Sí/No) aplicado a su régimen jurídico, que muestre si este guarda o no correspondencia con los elementos definitorios de una

institución regulatoria en el marco del Estado regulador: colegialidad de las decisiones para disminuir el riesgo de captura del regulador por parte del regulado; autonomía e independencia política, administrativa y presupuestal de la entidad; experticia en el campo objeto de la regulación y atribución de competencias normativas propias sobre el sector o actividad. En esa medida, la matriz aplicada para la realización del análisis fue la siguiente:

Nombre de la agencia		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación		
Objeto		
Entidad que ejerce el control de tutela		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI/NO
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	SI/NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	SI/NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	SI/NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	SI/NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	SI/NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	SI/NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	SI/NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI/NO
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI/NO	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	X
Norma de creación: Decreto 4165 de 2011		
Objeto: planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Transporte		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VIRGILIO BARCO VARGAS		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	X
Norma de creación: Decreto 4184 de 2011		
Objeto: identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y desarrollo urbano, en Bogotá y otras ciudades del país, así como construir y gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente.	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	X
Norma de creación: Decreto Ley 4131 de 2011		
Objeto: administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Minas y Energía		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	X
Norma de creación: Decreto 714 de 2012		
Objeto: administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Minas y Energía		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	SI
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	X
Norma de creación: Decreto 2363 de 2015		
Objeto: ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	



Nombre de la Agencia: AGENCIA DE DESARROLLO RURAL		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	X
Norma de creación: Decreto 2364 de 2015		
Objeto: ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Decreto Ley 4085 de 2011		
Objeto: diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Justicia y del Derecho		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	SI
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Ley 1341 de 2009/Decreto 4169 de 2011		
Objeto: brindar el soporte técnico para la gestión y la planeación, la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, en coordinación con las diferentes autoridades que tengan funciones o actividades relacionadas con el mismo		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	SI
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	SI. Parcialmente
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Ley 1702 de 2013		
Objeto: planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Ministerio de Transporte		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	SI. Parcialmente
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
	¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente

Nombre de la Agencia: AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS/AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Decreto 4138 de 2011		
Objeto: gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y /as FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia		
Entidad que ejerce el control de tutela: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	NO
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI	
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	NO	

Nombre de la Agencia: APC- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Decreto 4152 de 2011		
Objeto: gestionar, orientar y coordinar técnicamente la Cooperación Internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de Cooperación Internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
	¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente

Nombre de la Agencia: AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA- COLOMBIA COMPRA EFICIENTE		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Decreto 4170 de 2011		
Objeto: desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Departamento Nacional de Planeación		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	SI. De manera limitada
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	

Nombre de la Agencia: AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO (ART)		
N.J.	Unidad administrativa especial con personería jurídica	X
	Entidad descentralizada de naturaleza especial	
Norma de creación: Decreto Ley 2366 de 2015		
Objeto: coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.		
Entidad que ejerce el control de tutela: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Ley 1955 de 2019)		
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	SI
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	NO
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?	NO
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?	NO
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	NO
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?	NO
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?	NO
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	NO
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	SI
¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	SI. Parcialmente	

La consolidación de la información analizada arroja los siguientes resultados:



		SI	NO
V A R I A B L E S	¿La estructura directiva de la agencia es colegiada?	12	1
	¿Existen requisitos de idoneidad para las autoridades de dirección de la agencia basados en experiencia y formación específicos en el sector?	1	12
	¿La ley establece un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para las autoridades de dirección de la agencia en función de su ámbito sectorial?		13
	¿La ley habilita a la agencia para definir su estructura administrativa y establecer su planta de personal?		13
	¿Los directivos de la agencia tienen garantía de estabilidad en sus cargos por un período determinado o vitalicio?	1	12
	¿La ley establece causales específicas por las cuales se pueda cesar en sus cargos a los directivos de la agencia?		13
	¿La ley impone límites a los órganos principales de la administración para no impartir instrucciones ni órdenes a la agencia?		13
	¿La ley atribuye a la agencia competencias normativas propias para dictar actos generales de ordenamiento técnico sectorial?	4	9
	¿La ley establece el agotamiento de la actuación administrativa en la propia agencia sin sujeción a revisión jerárquica?	13	
	¿La ley le confiere a la agencia competencias para generar, recaudar y administrar sus propios recursos?	13	

Teniendo en cuenta el resultado del esquema matricial que antecede, se encuentra que el 57 % de las agencias son unidades administrativas especiales y el restante 43 % son entidades descentralizadas de naturaleza especial. En esa medida, el objeto de aquellas corresponde a la ejecución de programas propios de un ministerio o departamento administrativo, en tanto que el de estas, habiendo podido corresponder al ejercicio de

la función regulatoria, en realidad comprende otras manifestaciones más propias de la intervención estatal en el ámbito de otras funciones administrativas y servicios a cargo de la nación.

Teniendo en cuenta que en ninguno de los dos casos el objeto de esas entidades creadas como agencias corresponde al de las instituciones que en el modelo de Estado regulador llevan a cabo función regulatoria, y que, aunque así denominadas pertenecen al sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, son coherentes los resultados obtenidos en el sentido de que los rasgos de su régimen jurídico no sean funcionales al de las verdaderas agencias porque de tales solamente tienen el nombre.

Sobre esa inferencia, la doctrina considera que la inclusión de agencias en nuestro sistema es una simple decisión política, que sigue una tendencia que existe en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que es ajena a nuestra tradición jurídica. Dentro de este marco, las agencias de naturaleza especial en la estructura de la administración pública colombiana parecen obedecer a las necesidades del mundo actual, permeado por fenómenos como la globalización.

En este sentido, se ha sostenido que las agencias “en el derecho colombiano no responden a unas características genéricas que las identifiquen y diferencien, ni tienen establecidas unas normas generales en relación con su naturaleza, su estructura, el régimen jurídico aplicable y su funcionamiento”, siendo figuras extrañas “en un Estado en el que se sigue el modelo romano germánico y no el anglosajón”, que ciertamente llegan a ser “más que unidades administrativas especiales [...] y vienen a ubicarse en las categorías vigentes como entidades descentralizadas cuando tienen personalidad

jurídica, con algunos aspectos especiales, previstos en cada caso concreto en sus propias normas de creación”. (Garrido M. C., 2017).

## CONCLUSIONES

La investigación adelantada permitió mostrar la evolución que ha tenido la organización política de las sociedades contemporáneas, que luego de una primera fase en la que primaron los derechos y las libertades individuales conforme al ideario liberal burgués, se pasó a un estadio intervencionista con el propósito de su garantía igualitaria, hasta que la crisis de este paradigma derivó en una reivindicación del mercado en un escenario de libre competencia y protección de los derechos de los usuarios y consumidores.

En este último escenario, el rol del Estado cambió, al pasar de proveedor de bienes y servicios públicos a garante de su provisión y suministro por parte de los actores del mercado, de manera que su intervención en la economía persiste, pero ya no como actor protagónico, sino como el árbitro de la relación entre la sociedad civil y los prestadores y operadores privados a través de la regulación.

En ese orden de ideas, el Estado regulador requirió una nueva institucionalidad, en la que la experticia prevaleciera sobre la política, que llevó a la creación de figuras ajenas a la tradición de la configuración de la estructura de la administración pública, con las llamadas agencias reguladoras, que, aunque siguen operando como autoridades administrativas, están dotadas de autonomía e independencia frente a los gobiernos, para poder cumplir adecuadamente con su papel.

Colombia no ha sido ajena a esa tendencia, y ello llevó a que se tomara en el año 2002 la decisión política de hacer el tránsito del intervencionismo a la regulación y para ese efecto se promovieron cambios estructurales en la administración pública, que derivaron en la formulación de una estrategia para contar con una institucionalidad

regulatoria, que luego se vería reforzada con el propósito del siguiente Gobierno de lograr la admisión del país a la OCDE, cuyos principios responden al modelo regulatorio de Estado.

En este modelo, la institucionalidad pública que le sirve para operar funcionalmente es la de las agencias. Con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al ejecutivo por medio de la Ley 1444 de 2011, en Colombia se crearon 13 entidades dentro de la estructura de la administración nacional descentralizada funcionalmente, a las cuales se les dio la denominación de agencias.

En ese contexto, la presente investigación se encaminó a responder a la pregunta de si esas agencias corresponden a la institucionalidad requerida para una adecuada funcionalidad del modelo regulatorio de Estado en Colombia. Para este efecto se diseñó una matriz de caracterización de las agencias, la cual se aplicó al régimen jurídico de cada una de estas entidades.

La respuesta obtenida es que la institucionalidad creada bajo la figura de las agencias no responde ni por el objeto de cada una ni por las características de su régimen jurídico a lo que son tales entidades en el modelo regulatorio de Estado. En cambio, son las entidades con la naturaleza de comisiones y superintendencias las que tienen atribuidas las competencias como autoridades regulatorias, si bien, como lo demuestran Restrepo y López (2016), tampoco estas satisfacen todos los requerimientos que para estas autoridades exige el modelo regulatorio.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Lamentablemente, puede señalarse con el editorialista del diario La Opinión que “El Estado será siempre un remedo, un embeleco, un pretexto para que quienes lo administren puedan hacer y deshacer sin tener que rendir cuentas. Al fin y al cabo, lo que se busca (...) es la posibilidad abierta de actuar con

En concordancia y en consecuencia con lo expuesto cabe concluir que ha sido un despropósito o un engaño denominar agencias a entidades que ni por su objeto ni por sus características responden al diseño institucional propio del Estado regulador para las instituciones encargadas del ejercicio de la función regulatoria.

Parecería ser que, por el afán de garantizar el ingreso del país a la OCDE, contar con una estructura administrativa que mostrara la existencia de más de una decena de “agencias”, habría ayudado a impulsar ese propósito gubernamental, cuando en verdad aún no se cuenta con la institucionalidad requerida para operar al Estado según los dictados del modelo regulatorio.

La cruda realidad es que las entidades creadas con la denominación de agencias no lo son materialmente, y las que, con otra denominación y naturaleza (comisiones y superintendencias, principalmente), que ejercen la función regulatoria, también ha quedado demostrado en otros estudios, que no satisfacen los requerimientos que tal institucionalidad reclama.

---

base en el unanimismo conceptual de la masa informe, ignorante, influenciabile, que valide toda decisión”.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Arbeláez C., T. E. (2012). El intervencionismo estatal y su aplicación en Colombia. *Revista Universidad EAFIT*, 4 (10), 25-45.
- Ariño Ortiz, G. (1993). *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Madrid: Marcial Pons.
- Ariño Ortiz, G. (2003). Autonomía política y modelo económico. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*,, págs. 178-201.
- Cabezas Méndez, A. (17 de febrero de 2020). *Estado Intervencionista*. Obtenido de creosltda.com:  
<http://www.creosltda.com/creos2/images/PDF/intervencionismo.pdf>
- Campanelli Espíndola, M. J. (2014). "La construcción de un concepto llamado regulación". *Revista Digital de Derecho administrativo*(12), 257-268.
- Castilla Sánchez, A. (2015). *El diseño institucional de las agencias reguladoras en Colombia*. Grupo de Investigación el gobierno, administración y políticas públicas. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Recuperado el 19 de febrero de 2020, de <http://www.gigapp.org/index.php/congreso/congreso-2015/grupos-trabajo2015/publication/show/1999>
- Chang, H.-J. (2003). *Globalisation, Economic Development & the Role of the State*. Zed Books.
- Chevallier, J. J. (2015). Ordre juridique et logique de marché, Introduction En: DORMONT, S.Y PERROUD. (S. P. DORMONT, Ed.) *Revista francesa de administración pública*,(111), pp. 473-482.
- Cordero Vega, L., & García , J. (2012). Elementos para la discusión sobre agencias. *Anuario de Derecho Público*. Obtenido de [http://www.udp.cl/descargas/facultades\\_carreras/derecho/pdf/anuario/2012/21\\_Garcia\\_Cordero.pdf](http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2012/21_Garcia_Cordero.pdf)
- Crichigno, P. (1992). Surgimiento del estado de bienestar y las políticas públicas en América Latina. *Estudios e Investigaciones*(14).
- Estupiñán Achury, L. (2012). *El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*, pp. 19-37. publicado en Opinión Jurídica 11-21.

- Garrido, M. (2017). Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 17, 243-290.
- Garrido, M. C. (segundo semestre de 2017). Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia. *Revista digital de derecho administrativo*(17), 243-290. Recuperado el 2020, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4837/5700>
- Gómez Isaza, M. C. (2006). *La Historia del Estado social de Derecho*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gómez Lobo, A. (1993). *Despues de las privatizaciones Hacia el Estado Regulador*. Santiago de Cali.
- Guinard Hernández, D. (2017). La regulación económica como instrumento de dirección estatal de la economía. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 18, 177-224. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5010/6110>
- Huerta de Soto, J. (2004). Procesos de mercado. *Revista europea de economía política*, XVI(1), 173-181.
- Huerta de Soto, J. (2012). Procesos de Mercado. *Revista Europea de Economía Política*, IX, 1, XVI(1), 173-182. Obtenido de Unión Editorial (<http://www.unioneditorial.net>)
- Jordana David- Levi-Faur Jacint. (junio de 2005). ¿Hacia un Estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores. (S. A. Latina, Ed.) *Documentos CIDOB*(7). Recuperado el 2020, de <http://www.cidob.org>
- Kertenetzky, L. C. (2017). *El Estado de bienestar social en la era de la razón. La reinención del Estado social en el mundo contemporáneo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura económica. Obtenido de CL Kerstenetzky - 2017 - books.google.com
- López Garavito, L. (1992). *Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Majone, G., & La Spina, A. (1993). El Estado Regulador. *Gestión y Política Pública*, 197-261.
- Marcou Gerard, M. F. (2009). *Derecho de la regulación , los servicios públicos y la integración regional*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Marin Hernandez, H. A. (primer semestre de 2010 de 2010). Norma Reguatoria: ¿mito o realidad ? *Revista Digital de Derecho Admnistrativo* (numero 3). Obtenido de



[http://portal.uexternado.edu.co/irj/portal/anonymous?guest\\_user=deradmin&navigatontarget=navurl://b7c1be03eb50f9668f68894b4b72238d](http://portal.uexternado.edu.co/irj/portal/anonymous?guest_user=deradmin&navigatontarget=navurl://b7c1be03eb50f9668f68894b4b72238d)

- Martínez, A. (2018). *Universidad Simón Bolívar*. Obtenido de Intervencionismo estatal en América Latina: los casos de Colombia, Perú y Venezuela:  
<https://revistas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/51727/55859>
- Mejía, A. L. (2003). *Las agencias independientes o comisiones de regulación*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Melo Salcedo, I. (2003). *Universidad Sergio Arboleda*. Obtenido de Los órganos autónomos e independientes. Revista electrónica de difusión científica: Civiliza:  
[http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos\\_autonomos\\_independientes.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm)
- Millan, J. A. (16 de Agosto de 2017). La política monetaria y sus instrumentos de Intervención son fundamentales en favor de la estabilidad macroeconómica. *FORBES*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/fundamental-la-intervencion-monetaria/>
- Montaña Plata, A. (2010). La desconfiguración del régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios a partir de la calificación de entidades públicas a las empresas de servicios públicos mixtas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(3), 163-190.
- Moreno Castillo, L. F. (2019). *Teoría de la Regulación: hacia un Derecho administrativo de la Regulación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de Luis Ferney Moreno Castillo. Teoría de la regulación : hacia un derecho administrativo de la regulación. . 1. epub. <https://ebooks.uexternado.edu.co/>
- Moreno Molina, A. M. (1995). *La Administración por Agencias*. Boletín Oficial del Estado.
- Muñoz Gomá, O. (1993). *Después de las privatizaciones: hacia el Estado Regulador*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2015). *Colombia. Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. Serie: mejores políticas. Obtenido de <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>
- opinión (Ed.). (24 de junio de 2019). El Estado de Opinión. *La Opinión*. Obtenido de <https://www.laopinion.com.co/editorial/el-estado-de-opinion-179358#OP>

- Palacios Mejía, H. (1996). *Los servicios públicos domiciliarios en la Constitución. Constitución económica de Colombia*. Bogotá.: Fonadi, el navegante editorial.
- Parejo Alfonso, L. (1999). El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación, hoy; algunas de las transformaciones en curso. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.(15).
- Peci, A. (2009). Agencias Reguladoras en el contexto de la pos privatización de Brasil y su análisis Crítico. En F. Navarro Mariñez, & C. Vidal Garza, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación* (págs. 293-306,). Mexico: Miguel Ángel Porrúa.
- Pimiento Echeverry, J. A. (junio de 2013). Análisis a partir de las funciones jurisdiccionales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Revista Digital de Derecho Administrativo*.(9), 15-40. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3493>
- Polanyi, K. F. (2016). *Karl Polanyi : New Perspectives on the Place of the Economy in Society*. Manchester: Manchester University Press. Recuperado el 2020, de <http://eds.b.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/eds/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMTUyODk0NF9fQU41?sid=101b9942-9813-4fc0-be5d-835528d85ee4@pdc-v-sessmgr05&vid=3&format=EB&rid=1>
- Quero, A. (2014). El Capital en el siglo XXI. *Pensamiento Crítico*.
- Ramírez Chaparro, C. (2011). *La puesta en marcha de las políticas: debate crítico y propuestas para mejorar el proceso*. Bogotá: CLAD-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado el 2020, de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/presentaciones-durante-el-curso/cesar-ramirez-chaparro-la-puesta-en-marcha-de-las-politicas-debate-critico-y-propuestas-para-mejorar-el-proceso/view>
- Restrepo Medina, M. (2012). Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho. *Opinión Jurídica*, 11, 21, 75-82.
- Restrepo Medina, M. A. (2010). *REDEFINICIÓN NORMATIVA DE LA REGULACIÓN Y EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL CASO COLOMBIANO*. Colombia: publicado por universidades. Bogotá. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a11.pdf>

- Revelli, M. (2015). *Posizquierda, ¿qué queda de la política en un mundo globalizado?* (C. Mercadal, Trad.) España: Trotta.
- Sanchez García, C. A. (2001). *“Regulación de los servicios públicos: redefinición constitucional del Estado colombiano. Un estudio crítico constitucional de las comisiones de regulación de los servicios públicos domiciliarios”*. Bogotá: Legis.
- Sanclemente Arciniegas, J. (julio-diciembre de 2017). Las nociones de Regulación y reglamentación en Derecho Económico. ¿Identidad o antagonismo? *MISIÓN JURÍDICA, Revista de derecho y ciencias sociales*(13), 237-263.
- Santos, J. C. (2009). *La iniciativa privada en las concesiones de infraestructura y servicios públicos*, pp. 81-150. Colombia: Revista Digital de Derecho Administrativo n.º 3, Universidad Externado de Colombia.
- Sarria, C. (03 de Abril de 2015). ¿Las agencias son unidades administrativas especiales? *Revista Digital de Derecho Administrativo*(13), pp. 237-252.
- Significados.com. (14 de mayo de 2019). *Significado de Intervencionismo*. Obtenido de [significados.com: https://www.significados.com/intervencionismo/](https://www.significados.com/intervencionismo/)
- Spina, G. M. (1993). *El Estado regulador*. publicado por la Revista Gestión y Política Pública, Volumen II, numero II. Obtenido de [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11610/1/DOCT2064261\\_ARTICULO\\_1-VOLIINUM2.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11610/1/DOCT2064261_ARTICULO_1-VOLIINUM2.PDF)
- Stiglitz, J. E. (2015). *La gran brecha: Qué hacer con las sociedades desiguales*. (P. R. House, Ed.) España: Grupo Editorial España.
- Suárez Tamayo, D., Posada Puerta, M., & Mejía Londoño, P. (2012). PARTICULARES QUE EJERCEN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS: EL CASO DE LOS TRIBUNALES DE ÉTICA PROFESIONAL. *OPINION JURÍDICA, 11, 21, 11*, 39-56.
- Tirole, J. (2017). La economía del bien común. (L. J. María, Ed.) *eXtoikos*(20). Obtenido de <Downloads/Dialnet-LaEconomiaDelBienComunPorJeanTirole-6407653.pdf>
- Uprimny Salazar, C. (2006). *Las comisiones de Regulacion: El punto medio de las Agencias*, paginas 227-245. Universitas Estudiante,.
- Valencia Agudelo, G. D. (2004). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Ecos de Economía, 8*(18), 9. Recuperado el 2020, de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/view/2011>

- Valencia Agudelo, G. D. (2011). Teoría Económica y formación del Estado nación: mercantilistas y liberalistas. *Ecos de economía*, 15, 32, 147-169.
- Valencia Tello, D. C. (2013). *Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales*. Brasil: Universidad Federal del Paraná. Obtenido de <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/3606/3665>
- Wehner, B. (1993). Der Staat auf Bewährung. Über den Umgang mit einer erstarrten politischen. Ordnung,: Darmstadt.
- Yepes Restrepo, J. (1984). El intervencionismo en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB*, 64, 229-243.
- Zacarías, T. H. (2014). *Teoría General de la Administración*. Ciudad de México : Grupo editorial Patria.

## LEGISLACIÓN

- “Decreto 2122, del 29 de diciembre de 1992, por el cual se reestructura el Ministerio de Comunicaciones”.
- “Decreto 2152, del 30 de diciembre de 1992, por el cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico”
- “Decreto 2119, del 29 de diciembre de 1992, por el cual se reestructura el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares, IAN y Minerales de Colombia S.A., MINERALCO”
- “Decreto 2167, del 31 de diciembre de 1992, por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación. Derogado expresamente por el artículo 52 del Decreto 1363 del 2000”
- “Ley 142, del 11 de julio de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

- “Decreto 1524, del 15 de julio de 1994, Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones”.
- “Decreto 1900, del 19 de agosto de 1990, por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines”.
- “Decreto 1130, del 29 de junio de 1999, por el cual se reestructuran el Ministerio de Comunicaciones y algunos organismos del sector administrativo de comunicaciones y se trasladan funciones a otras entidades públicas”
- Decreto 4165 Del 03 noviembre De 2011, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia creada como entidad descentralizada de naturaleza especial.
- Decreto 4184 De 2011, Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia creada como entidad descentralizada de naturaleza especial.
- Decreto Ley 4131 De 2011, Agencia Nacional De Minería - ANM, Agencia creada como entidad descentralizada de naturaleza especial.
- Decreto 0714 DE 2012, Agencia Nacional De Hidrocarburos, Agencia creada como entidad descentralizada de naturaleza especial.
- Decreto 2363 De 2015, Agencia Nacional De Tierras, Agencia creada como entidad descentralizada de naturaleza especial.
- Decreto 2364 De 2015, Agencia De Desarrollo Rural, Agencia creada como entidad descentralizada de naturaleza especial.

- Decreto Ley 4085 De 2011, Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado. Agencia creada como entidad unidad administrativa especial con personería jurídica.
- Decreto 4169 De 2011, Agencia Nacional Del Espectro. Agencia creada como entidad unidad administrativa especial con personería jurídica.
- Ley 1702 De 2013, Agencia Nacional De Seguridad Vial. Agencia Creada Como Entidad Unidad Administrativa Especial Con Personería Jurídica.
- DECRETO 4138 DE 2011, Agencia Colombiana Para La Reincorporación Y La Normalización, Agencia Creada Como Entidad Unidad Administrativa Especial Con Personería Jurídica.
- Decreto 4152 De 2011, APC- Agencia Presidencial De Cooperación Internacional. Agencia Creada Como Entidad Unidad Administrativa Especial Con Personería Jurídica.
- DECRETO 4170 DE 2011, Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente. Agencia Creada Como Entidad Unidad Administrativa Especial Con Personería Jurídica.
- Decreto Ley 2366 De 2015, Agencia De Renovación Del Territorio (ART). Agencia Creada Como Entidad Unidad Administrativa Especial Con Personería Jurídica.
- “Ley 555, del 02 de febrero del 2000, Por la cual se regula la prestación de los Servicios de Comunicación Personal, PCS y se dictan otras disposiciones”.
- “Ley 1444 del 04 de mayo de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la

República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

- “Constitución Política de Colombia de 1.991”
- “Ley 489, del 29 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
- “Decreto 1760, del 26 de junio de 2003, por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.”
- “Ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”
- “Decreto 3069, del 16 de diciembre de 1968, por el cual se crea la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, y se establecieron los criterios básicos para la aprobación de las mismas”
- “Ley 1702 del 27 de diciembre de 2013, por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones”.

### **Jurisprudencia**

- “Corte Constitucional, Sentencia C-272, 03 de junio de 1998”
- “Sentencia de Constitucionalidad n° 702/99 de Corte Constitucional, 20 de septiembre de 1999, ponente Fabio Morón Díaz”
- Corte Constitucional, sentencia T-496 de 2002.

- “Corte Constitucional. Sentencia C-041/03, Expediente D-4166, Sala Plena - 28 de enero de 2003”.
- Corte Constitucional, Sentencia C-150/03 Expediente D-4194
- Corte Constitucional, C-1162 de 2000, Concepto SSPD 443 de 2001
- Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2010