

**CREACIÓN Y EMANCIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES
DE DERECHO PÚBLICO:
EL CASO DE LAS AGENCIAS EN COLOMBIA**



Autor
Viviana Paola Rojas Moreno

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
Bogotá – Colombia
2022

**CREACIÓN Y EMANCIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES
DE DERECHO PÚBLICO:
EL CASO DE LAS AGENCIAS EN COLOMBIA**

Autor

Viviana Paola Rojas Moreno

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**

Director de Investigación

Doctor Hugo Alejandro Sánchez Hernández

Doctor en Derecho

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

Bogotá – Colombia

2022

Contenido

Introducción	4
I. LA EXISTENCIA DEL DERECHO PÚBLICO Y SU POSTERIOR INFLUENCIA DE LO ECONOMICO COMO ANTECEDENTE EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII	
A. El nacimiento del Derecho Público.	8
B. Los lenguajes sobre el comercio y el desarrollo de lo industrial como marcos de referencia para las dinámicas de desarrollo estatal-administrativo.	13
II. LA ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL ESTADO Y SU TRANSFORMACIÓN DESDE LO ECONÓMICO-REGULADOR	24
A. El Estado, la teoría del Estado desde la influencia económica.	25
B. Una transformación globalizada y su impacto en la estructuración del Derecho Administrativo contemporáneo: la puesta en escena de las agencias.	36
C. La regulación, su dinámica con lo económico, y sus obstáculos intraestatales.	46
III. EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO DESDE SU APERTURA ECONÓMICA DE 1991 Y LA CONFIGURACIÓN DE INSTITUCIONES PÚBLICAS EMANCIPADAS. LA APARICION DE LAS AGENCIAS	53
A. Esbozos de la economía como motor de transformación y al interior del Estado Colombiano.	54
B. La categoría de «agencia» en el sistema jurídico colombiano y sus implicaciones.	63
C. Caracterización de las «agencias» emancipadas en el Derecho Administrativo.	68
Conclusiones	78
Referencias bibliográficas	84

Introducción

Previo a abordar el tema de las agencias en el Derecho Administrativo y lo que éstas significan en la actualidad con sus componentes regulatorios, por un lado, y económicos de cara a facilitar la competencia por otro, se hace necesario indagar algunos antecedentes que se conectan entre sí a través de unas descripciones históricas de referencia que permitan comprender en la actualidad la formación de ciertas estructuras, funciones, y formas en que se controla la información técnica mercantilizada en cabeza de los Estados. Realizado lo anterior, se analizará el fenómeno al interior del sistema jurídico colombiano examinando junto con las categorías construidas en la primera parte si existe un acoplamiento entre la figura foránea de las agencias y su adaptación local, tomando como fundamento en principio el artículo 1113 de la Constitución, en el entendido de la justificación de crear órganos autónomos e independientes, tal como sucedió con la entrada en vigor de las agencias durante los años 2011 a 2018.

Examinar la anterior propuesta implica escarbar en un plano argumentativo con apoyo en algunos autores hasta llegar a los cimientos que marcaron el punto de partida referente a las visiones del Estado que existían en sus momentos históricos; en paralelo, se indagarán las cuestiones propias de las situaciones dadas en el entorno de un mundo globalizado, mercantilizado con plena influencia en lo económico de cara a la noción de derecho administrativo clásica o de gobierno tradicional. Lo anterior para comprender la influencia de ciertos fenómenos y su permeabilidad en las estructuras administrativas de los países occidentales y cómo a partir de ahí se han venido creando en los últimos años una serie de organismos administrativos que cumplen sus funciones de manera paralela a la organización administrativa tradicional, esto es, las ramas del poder público, con un estatus de autonomía, pero que están orientadas a garantizar o cumplir funciones especiales que requieren independencia del poder central y experticia en los mercados en los que intervienen, como consecuencia de los procesos liberalizadores en diferentes sectores.

Así las cosas, el propósito del abordaje que se pretende desarrollar tomará insumos generales para entender por qué puede hablarse de una especie de derecho administrativo de empresa en el entendido que se entremezclan categorías de comercio, competencia y

regulación típicos de un mundo globalizado, muy alejado de la órbita tradicional sobre la cual se construyó el derecho administrativo en sus orígenes como en su extensión donde alcanzó a irradiar incluso al sistema administrativo colombiano. Indicar tales circunstancias traen consigo trabajar conceptos sólidos para después elaborar una crítica dirigida a la dinámica mercantil en clave de mercado, eficiencia, y liberación de barreras económicas que traen ciertas instituciones de derecho público que, en apariencia, son gobernadas por el canon del derecho administrativo, pero influenciadas por los estándares técnicos y de competitividad en un mundo de información especializada.

Todo lo anterior dentro del nuevo acoplamiento de la forma de Estado, su estructura administrativa, y el modelo económico predominante en el orden global en clave de regulación desde sus dos órbitas: jurídica y económica. Elementos que abren la escena para que las instituciones denominadas agencias se estén acoplando en el sistema jurídico colombiano desde las tensiones que han surgido entorno a los pilares de regulación y mercado. Así las cosas, el problema jurídico que se pretende resolver es el siguiente: ¿se puede afirmar que existe una emancipación de las instituciones del Derecho Público cuya tendencia apunta a estándares de información en clave de mercados económicos, desarrollo de técnicas y competencia transnacional, puntualmente en el caso de las «agencias» en el marco del Derecho Administrativo colombiano?

Como hipótesis del fenómeno que actualmente se vive al interior del derecho administrativo se sospecha que, debido al modelo económico implantado desde mediados de los años ochenta, en los países occidentales, especialmente los que están en vía de desarrollo, ciertas instituciones del Estado, empezaron a transformarse en entidades con un carácter eminentemente técnico, en la mayoría de sus estructuras con autonomía financiera, administrativa y jurídica perfiladas a los estándares económicos y dinámicas del mercado, pero dependientes de una burocracia pública o control político, la cual permite sostener que es la única “esencia” que le queda de pública; aunque, por otro lado, sus estructuras internas de organización y decisión se mueven bajo los esquemas de actos administrativos, permitiendo pensar en la existencia de medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Todo lo anterior por supuesto apoyados en el caso colombiano

con el amparo constitucional del artículo 113 desde donde se faculta a que dentro del poder público existan órganos autónomos e independientes y así lograr las funciones del Estado.

Llevar a cabo tal recorrido requiere emplear una metodología de tipo teórico descriptivo que implique para el entendido de Pardo (2013) en su escrito, *Cómo hacer análisis crítico del discurso: una perspectiva latinoamericana*, prestar atención a los orígenes de la situación a investigar, así como la estructuración discursiva de su validez en donde tendrá que asumirse como premisa que “el discurso presenta como dimensiones fundamentales la forma, el sentido, la interacción y la cognición, atravesadas por el contexto” (p.43); entendiéndose todo ello como una forma de entender la contemporaneidad, aceptando la influencia de corrientes o dinámicas que definieron los trazos para aquello que se busca comprender. Será entonces “a partir de estas posibilidades [siguiendo al autor] que se refinan los mecanismos de observación y medición de la realidad y sus transformaciones” (ibidem), y a partir de allí se puedan construir conceptos; y desde la analítica misma del lenguaje empezar a esbozar fuentes doctrinarias así como las corrientes económicas globales para ver qué tanto se logra bajo la dinámica de un orden de discurso coherente pero sistémico, abordando las implicaciones económicas y del mercado que tendrán las agencias, bien en la órbita de los mercados competitivos como en el Derecho Administrativo y su correspondiente acoplamiento dentro de la estructura del Estado.

Bajo el empleo del propósito inicial que motiva la presente investigación, y orientados por la metodología a seguir, como *objetivo general* se propone: identificar los caracteres que permiten argumentar la noción de emancipación de las instituciones de Derecho Público, haciendo referencia a las implicaciones que conlleva la tendencia mercantilista y económica de un mundo globalizado que exige contante competencia entre sujetos, incluyendo al Estado mismo, ante lo cual se transforman ciertas entidades gubernamentales en «agencias» con sus correspondientes dinámicas. Para lograr dicho propósito, se hace necesario hacer una escala de objetivos específicos que permitan levantar la estructura prediseñada. De tal suerte, se: (i) indagará históricamente sobre el hecho económico que dará el punto de partida para que el Estado empezara a pensarse desde el tema técnico-económico-mercantil; (ii) indicará a manera de anotaciones, las características de la estructura tradicional del Estado según el

canon del derecho administrativo y transformación organizacional; (iii) describirá la forma de cómo en Colombia a partir de la Constitución de 1991 se acopló un modelo económico de competencia con sus correspondientes consecuencias que justificarán con posterioridad la entrada de las «agencias» como actores autónomos, independientes con influencia económica en el mercado global; situación que permitirá pensar en una especie de emancipación del derecho administrativo tradicional, lo cual, implica, a su vez, pensar en una nueva forma de Estado-administrativo.

Estructurado lo anterior, se espera finalizar con unas conclusiones que puedan evidenciar qué está pasando en el derecho administrativo colombiano frente a las instituciones denominadas «agencias» desde su estructura como las funciones a su cargo. Es de anotar que, al llegar a este punto del escrito, se realizará una crítica tomando como insumos todo el discurso construido a lo largo de la investigación desarrollada, especialmente lo que en otras órbitas jurídicas o económicas entienden y esperan de las «agencias».

I. LA EXISTENCIA DEL DERECHO PÚBLICO Y SU POSTERIOR INFLUENCIA DE LO ECONOMICO COMO ANTECEDENTE EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII

Entender por qué hoy se opera en términos económicos, tanto en la actividad gubernamental como en la vida privada, debería ser una indagación inicial tanto para los individuos formados en el campo de lo jurídico como en todas las ciencias sociales; incluso, yendo más allá, sería una necesidad epistemológica de cada sujeto partiendo de un hecho cierto: sin importar la edad cada individuo, a medida que se proyecta en un mundo globalizado como en el tiempo presente, se vuelve acreedor o deudor de condiciones económicas, por lo tanto, tiene que entrar a jugar. Ahora bien, guardando la analogía, lo mismo acontece con el Estado desde el propio nacimiento del Derecho Público, donde se organizó bajo un parámetro único como era el respetar el derecho a la propiedad, para después comprenderse desde todos los derechos y potestades que se empezaron a reconocer en ciertos momentos históricos; en paralelo, lo económico empezó a imbricar al derecho superponiéndose a éste, a cuya consecuencia empieza a transformar estructuras estatales.

Todo lo anterior empieza a configurar un lenguaje propio que empieza a avanzar, pero a la vez a tecnificarse. Ante ello, Estado y sujeto deben entrar en los mismos juegos económicos, y la competencia será el motor de desarrollo. Justamente de lo anterior tratará el presente apartado, en donde se sentarán las bases históricas de los procesos que sucedieron en paralelo, para que hoy desde, la contemporaneidad se puedan comprender las diversas situaciones que se despliegan en torno a tales juegos, entre ellas, la emancipación de instituciones de derecho público para entrar a operar en clave económica.

A. El nacimiento del Derecho Público

Si se trata de emplear vocablos asumidos en distintas épocas, con el paso de la Revolución Francesa empezó a trabajarse bajo el término *Revolución* una invitación al cambio como rechazo a situaciones que tenían a la sociedad francesa llevada a un inconformismo por lo que entendían debía hacer un Estado frente a sus ciudadanos. Se trataba de abandonar el antiguo régimen, y para ello, instaurar nuevas insignias, entre ellas, el manejo de la propiedad

en cabeza de quienes podían disponer de ella sin tantas vigilancias por parte del moribundo Estado absolutista; entonces, debían justificarse fundamentos legales que permitieran crear tales escenarios. Fue así como, las nociones de «libertad», «igualdad», como forma de rechazo a los privilegios que solo tenían ciertas personas tomó forma a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el año 1789 pero además con el desarrollo del principio de legalidad, donde se limitaba lo político a lo jurídico.

Y aunque el componente teórico para hablar de aquellos postulados partió de Rousseau, con su noción de contrato social, y todo lo que allí se desprendería, se encuentra que, desde la teoría de las cláusulas que debían acompañar el referido contrato, éstas se pueden reducir a una sola: “la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad, [en donde] la condición es igual para todos, y siendo la condición igual para todos, nadie tiene interés en hacerla onerosa para los demás” (Rousseau, 2012, p.47). Fue a partir de ese momento teórico, así como su aplicación en la insignia de la Revolución que, “no [resultó] extraño por ello que la Revolución Francesa tuviese efectos inmediatos sobre la lengua. Todo cambio político implicó por sí solo un necesario cambio de léxico de mayor o menor extensión” (García, 2001, p.26).

Así como se empieza a hablar de derechos también, en paralelo, la construcción del Derecho Público se va formando; no en vano,

desde el primer momento la Asamblea constituyente se proclama dueña del poder constituyente, que le permite dictar una nueva Constitución, y del poder legislativo, que le habilita para dictar la ley, los instrumentos jurídicos del mando y del orden por excelencia, con su poder de reconfiguración del conjunto de relaciones sociales. (...) La lengua del Derecho es ya una lengua preceptiva, que no se conforma con reflejar espectacularmente la situación tal como existe, sino que aspira a conformarla en moldes prefigurados con ánimo de instalarla duraderamente a través de instituciones nuevas. (García, 2001, p.30).

El lenguaje jurídico empezó a formar conceptos que, a su vez, la población adquirió para desarrollar sus vidas, es decir, entraron en acción con un entorno lleno de transacciones e intercambios de todo tipo. Dicho de otra forma, el juicio de cada sujeto antecederá a la acción racional porque cada cual será responsable de sus actos o compromisos. Y es que el juicio que cada cual estableciera sobre sus actos lo encausará en sus efectos, porque sobre las bases

de la Revolución se empezaron a crear conceptos, así como las reglas “que determinan de qué son responsables los que conocen y actúan [con su correlación de a qué o quién], se han comprometido” (Brandom, 2002, p.99).

Todo este tipo de situaciones van acoplando “un sistema político colectivo [de sujetos a la vez individuales], capaces de preservar la parte sustancial de esos derechos y en especial la libertad y la propiedad” (García, 2001, p.61). Con independencia de lo anterior, no hay que olvidar que, si bien la propiedad ya era un instituto jurídico propio desde el derecho romano, previo a los postulados de Rousseau y su influencia en la Francia revolucionaria, en Inglaterra germinaron teóricamente hacia el año 1689 las ideas de John Locke, quien, a partir de su *Ensayo sobre el gobierno civil*, empezó a dar pautas que fueron acogidas no solo por las diversas conformaciones de los Estados posrevolucionarios, sino además por la dinámica latente como es la del comercio.

Respecto de la noción de propiedad, entendía Locke que:

cada hombre, empero, tiene una «propiedad» en su misma «persona». A ella nadie tiene derecho alguno salvo él mismo. El «trabajo» de su cuerpo y la «obra» de sus manos podemos decir que son propiamente suyos. Cualquiera cosa, pues, que él remueva del estado en que la naturaleza le pusiera y dejara, con su trabajo se combina y, por tanto, queda unida a algo que de él es, y así se constituye su propiedad. (...) Porque siendo el referido trabajo propiedad indiscutible de tal trabajador, no hay más hombre que él con derecho a lo ya incorporado. (Locke, 2005, p.18).

Era entonces de esperarse que todo el ejercicio de la propiedad empezaría a ser legislado en la conformación de los nuevos Estados, así como las diversas reglamentaciones donde se definían protecciones y libertades para que entre sujetos pudieran negociar. Sin embargo, en paralelo a las creaciones normativas, “todo el aparato del poder [naciente del Estado moderno] se objetivizó en un abstracto y casi mecánico; la ley puede y debe habilitar poderes llamados discrecionales en favor de las autoridades administrativas, poderes que facultan una posibilidad de elección entre soluciones igualmente justas” (García, 2001, p.129).

Las autoridades administrativas empezaron a desarrollar funciones propias y demarcadas por el ámbito legislativo, y sus competencias o facultades estarían regladas desde los ámbitos

definidos por el territorio; a esto se le conocería como principio de legalidad. Así empezó a desplegarse una rigurosidad técnica que enmarcó cada ámbito propio de las personas, para que éstas, a su vez, lograran conocer los límites y consecuencias propias de sus derechos; el Derecho Público se configuró en un sinnúmero de ramas. “[Estando] ya casi formado, y desde luego en su núcleo esencial cuando Napoleón pacifica la situación interior de Francia, la administra ejemplarmente, poniendo en pie la primera administración europea de su tiempo” (García, 2001, p.154).

Dentro de la estructura primaria de la organización estatal se comprendía para la época “el Derecho Penal, el Derecho de Organización de Tribunales, el Derecho Procesal, el Derecho Administrativo, el Derecho Presupuestario y Tributario” (García, 2001, p.154). En lo que respecta inicialmente a la formación de la función judicial, ésta se estableció hacia el año de 1790, cuya característica inicial era la separación del poder ejecutivo; por su parte en lo relacionado a los tributos como forma de mantenerse el Estado, así como todo lo relacionado al manejo del presupuesto fue con la ley técnica del año 1817 en donde se relacionaron las categorías de ingresos y gastos.

Todo ello implicaría,

la legalización total de los gastos [consagrando] el famoso principio presupuestario «de especialidad», que asignó anticipadamente partidas limitativas por conceptos específicos del gasto por secciones de cada Ministerio [evitando con ello] autorizaciones indeterminadas, [en otras palabras, se formuló el] principio que condiciona la legitimidad de todo empleo de dinero público, estableciendo los controles necesarios. (García, 2001, p.180).

Ya en lo concerniente al Derecho Administrativo, en ocasión de lo anterior surgieron nuevas técnicas en lo relacionado a las competencias de cada dependencia, específicamente de cada autoridad, pero, aclarando que, en todo caso, eran los funcionarios simples agentes de la ley, y no alguien con superior jerarquía a los ciudadanos.

Las nuevas técnicas de fomento y el desarrollo de las ciencias y las artes (sanidad pública, caminos, puertos, canales, introducción de nuevos cultivos y especies vegetales, enseñanza, manufacturas reales, astronomía, colonización interior y exterior, etc.) habían concluido por poner en pie un formidable aparato administrativo, desconocido en tiempos anteriores. García, 2001, p.181.

En el mismo sentido, encuentra Muñoz (2017), en su obra *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, que “la voluntad del Estado solo puede moverse dentro de fines determinados, pero el poder estatal en que se concreta aquella voluntad implica el posicionamiento de los ciudadanos en una situación de sometimiento” (p.19); es decir, los ciudadanos se encontraban sujetos a disposiciones reglamentarias legales que otros ciudadanos, investidos de autoridad estatal debían hacer cumplir. Aquí el concepto de personalidad del Estado empieza a perfilarse para hacerlo ver como un sujeto vivo en el entendido que “el Estado es una persona y de esta circunstancia se deriva la capacidad jurídica que es propia de cualquier persona jurídica” (Muñoz, 2017, p.19).

Pero, así como cada sujeto tiene intereses propios o particulares por cumplir, y para cumplirlo necesita vincularse con otros, convirtiéndolos en instrumentos para cumplir un propósito definido, todo lo anterior en el marco de las dinámicas económicas, de la misma forma, el sujeto llamado Estado debe moverse, imponiendo su voluntad para la “obtención de determinados fines” (Muñoz, 2017, p.20), esta vez con la intencionalidad de atender a intereses comunes de la propia sociedad. En todo caso, siguiendo a Heller (2012), “la consagración del Estado únicamente se hace posible relacionando la función estatal con la función jurídica” (p.278); de esta manera el Estado se convierte en un “conjunto de prestaciones” (Muñoz, 2017, p.21), muchas de ellas enmarcadas en el ámbito de lo expedido por las leyes o reglamentaciones para que entre sujetos (incluyéndose el Estado mismo) se pudieran mover con apego a determinados marcos de referencia con efectos sociales y normativos.

De ahí que, ajustadas ciertas concepciones de cómo debía operar la administración pública a lo largo del desarrollo del derecho administrativo se empezó a concebir con Kelsen “el concepto de imputación, para atribuir al Estado las consecuencias jurídicas de los actos que realizan las personas titulares de sus órganos”, (Muñoz, 2017, p.22); es decir, la acción humana del funcionario estatal estaría imputada al Estado y entendida que fue realizada por un sujeto capaz de obligarse y que actuó como titular del órgano específico que tomó la decisión. Por lo mismo, y a medida que el Estado se volvió más especializado para prestar los servicios que requería la comunidad fue necesario distinguir entre “desconcentración y

descentralización. La clave de la descentralización radicó en la atribución de responsabilidades administrativas a entes dotados de personalidad [jurídica] distinta” (Muñoz, 2017, p.25), dotadas a la vez de autonomía y patrimonio; todo por supuesto todas esas prerrogativas debían darse incluso a particulares, pero estrictamente reglamentadas.

Bajo las anteriores explicaciones, todo al interior del Estado se reglamentó en disposiciones técnicas que justificarían la configuración de la seguridad jurídica propia de cada época y administración. Fue así como el Derecho Administrativo se estructuró dentro de la estructura misma del poder estatal, y éste, a su vez se fue distribuyendo y volviendo más especializado; en paralelo acontecían fenómenos que terminarían implicando nuevos ajustes dentro de la órbita de lo público. Tal es el caso de los sucesos propios dados por el comercio, lo mercantil, el desarrollo industrial y con ello, nuevas dinámicas económicas que trazarían ajustes a lo largo de las instituciones de derecho público; de ellas de hablará a continuación.

B. Los lenguajes sobre el comercio y el desarrollo de lo industrial como marcos de referencia para las dinámicas de desarrollo estatal-administrativo

Desde Inglaterra, entre los años 1760 y 1830 “un puñado de terratenientes de mentalidad comercial monopolizaba casi la tierra, que era cultivada por arrendatarios que a su vez empleaban a gentes sin tierras o propietarios de pequeñísimas parcelas” (Hobsbawm, 2018, p.39). Ellos, los dueños de la tierra, poco les interesaba el desarrollo jurídico que existiera en sus Estados; pero sí estaban a la defensiva sobre restricciones o limitaciones sobre el giro ordinario de sus negocios.

A su vez, estaban consolidándose las condiciones para que, se diera el paso a lo industrial:

la agricultura estaba preparada, pues, para cumplir sus tres funciones principales, en una era de industrialización [debían]: aumentar la producción y la productividad para alimentar a una población no agraria en rápido y creciente aumento, proporcionar un vasto y ascendente cupo de potenciales reclutas para las ciudades y las industrias, y suministrar un mecanismo para la acumulación de capital utilizable por los sectores más modernos de la economía. (Hobsbawm, 2018, p.39).

El mundo comercial estaba en constante movimiento, se buscaban actos que generaran suficiente renta para lograr competir en los mercados que ellos mismos habían creado, muchas veces sin un propósito definido; porque en todo caso, artesanos, tenderos y los arriesgados por los negocios, buscaban que no existieran limitaciones en cada negocio que se propusieran. También era el momento histórico de las invenciones, no tanto producidas desde las universidades, sino entre los propios artesanos; no en vano “con la actividad inventiva se consolidaba también una ambición social, capaz por naturaleza de ayudar a otros y complacerles, que tiende sin esfuerzo puentes entre lo público y lo privado” (Escohotado, 2018, p.393).

Se estaba pensando entonces en opciones de negocios tanto al interior del Estado, pero también procurar ganancias en el exterior. Pero esto no era una idea nueva, ya Hobbes hacia el año 1650 con la construcción de su Leviatán entendía que un buen cuerpo político, refiriéndose al Estado, debía generar condiciones para que, quien arriesgue su dinero en inversiones tuviera certeza que existían reglas donde se avalan sus negocios, de ahí que, los comerciantes pudieran influenciar también en las decisiones políticas tomadas al interior del Estado, y éstos a su vez se valieran del Derecho para realizar tales ajustes. En palabras de Luhmann (2014): “sea lo que fuere que la política quiera conseguir y ejecutar, sin Derecho ello no funcionaría y con Derecho tampoco funciona especialmente bien”. (p.46), porque en todo caso empezaría a predominar la importancia de lo económico.

Era el momento de las grandes corporaciones, así lo entendió Hobbes, cuando sostenía que:

hemos de considerar el fin para el cual los hombres que son comerciantes, y pueden comprar y vender, exportar e importar, sus mercancías, de acuerdo con sus propias decisiones, se obligan, no obstante, a sí mismos, constituyendo una corporación. (...) Pero esto no es un cuerpo político, ya que no tienen un representante común que les obligue a ninguna otra ley distinta de la que es común a todos los demás súbditos. El fin de su asociación es hacer su ganancia lo mayor que sea posible, lo cual se logra de dos modos, por simple compra o por simple venta, ya sea en el propio país o en el extranjero. (Hobbes, 2005, p.189).

Ya no se trataba de la simple protección del derecho de propiedad desde las nociones de Locke, sino en dar pasos hacia la obtención de las ganancias; situación evolutiva que se

presentó gracias a la tecnificación del dinero, en donde sobre los bienes, y cuando los hombres reconocen un valor, introducido por el propio consentimiento de las partes que empieza a concentrarse posesiones de tierra en mayores extensiones, y en ellas, la explotación para comercializar sin restricciones gubernamentales. “Al industrial, le interesa el paso catastrófico por definición para el autoritarismo productivo, que es un mercado donde el consumidor sea soberano; y al consumidor le interesa suprimir cualquier prebenda opuesta a la autonomía de su voluntad como adquirente” (Escohotado, 2018, p.393).

Entonces se tienen dos escenarios: por un lado, la consolidación de los Estados modernos, en donde se debía tener una “economía fuerte, más un sentimiento fuerte de patria, [allí] la economía se elevó a pilar insustituible del Estado, y como lo demuestran los hechos, no hay economía que prospere sin un Estado rector” (Zamora, 2020, p.183). por el otro lado, se encuentra el desarrollo del comercio, y el financiamiento por parte de privados a favor del Estado para que éstos pudieran ampliar sus territorios, a cuya consecuencia,

entre uno y otro solo se interpone ahora el proceso de endeudamiento, que es la otra cara del Estado nacional y los ha llevado a vivir de vender todo tipo de franquicias profesionales. Dicho régimen desemboca en monopolios de mayor o menor entidad, amparados por «patentes» del [gobierno] que otorgan exclusivas tanto a grupos de artesanos como a individuos singulares. (Escohotado, 2018, p.393).

Así transcurriría el siglo XVII donde, se van definiendo cuerpos sociales privados que buscan mayores ganancias, frente a Estados que negocian sus riquezas más valiosas para poder sostenerse. Aquí entran en escena para esta época también los Bancos de Inversión, no en vano fue hacia el año 1609 el Banco de Ámsterdam, Rotterdam, Maastrich, La Haya y posteriormente el Banco de Inglaterra, quienes ofrecieron títulos emitidos; “prestando aquello que recibe de depósitos, el nuevo banco acelera los negocios y reduce el tipo de interés, al mismo tiempo, permite a los clientes mantener activas sus reservas” (Escohotado, 2018, p.399).

El hecho anterior permitió pensar sobre cantidades de dinero y disponer muchas veces de un mismo activo; sin duda, dicha dinámica fue bastión del desarrollo comercial. “precisamente venerar el metálico caracteriza la llamada escuela mercantilista, un movimiento doctrinalmente difuso que solo tiene en común propugnar el atesoramiento del

oro y la plata” (Escohotado, 2018, p. 400). Sumado a esto, ya veía el auge de todo el comercio producto de las colonizaciones, “el comercio colonial había creado la industria del algodón y continuaba nutriéndola. En el siglo XVIII se desarrolló en el hinterland de los mayores puertos coloniales, como Bristol, Glasgow, y especialmente Liverpool, el gran centro de negocios de esclavos” (Hobsbawm, 2018, p.39).

Por supuesto que ninguna industria puede empezar a desarrollarse y competir sino cuenta con una apropiada acumulación de bienes de producción, y como para ese momento, la minería fue el motor de desarrollo, también debía pensarse en máquinas que impulsaran la capacidad extractiva en los lugares donde se explotaba; era la época de los combustibles domésticos como el carbón. Ante tal situación, se requería crear vías de transporte pesado, para el uso industrial; de ahí que, según Hobsbawm, (2018):

Ninguna de las innovaciones de la Revolución Industrial encendería las imaginaciones como el ferrocarril. Apenas se demostró en Inglaterra que era factible y útil (1825-1830), se hicieron proyectos para construirlo en casi todo el mundo occidental, aunque su ejecución se aplazara en muchos sitios. Las primeras líneas cortas se abrieron en los Estados Unidos en 1827, en Francia en 1828, en Alemania y Bélgica en 1835 y en Rusia en 1837. (Hobsbawm, 2018, p.50).

Para el entender de Bell (2006), este momento histórico entendido como la sociedad industrial se convirtió en una dinámica donde lo importante es la producción de bienes, allí “la vida [se convertiría] en un juego de la naturaleza fabricada. El mundo se ha convertido en técnico y racionalizado” (p.151). Sin embargo, también se advertía que, había una tendencia hacia la escases de recursos debido a la limitación de los mismos en el territorio europeo; se hacía necesario entonces que las explotaciones de recursos se hicieran desde afuera para llevar materia prima al sector industria. Empezaría la preocupación de los Estados, no sólo se trata de los debates que daban los jurisperitos de aquellas épocas sobre los derechos reconocidos, también debían verse las naciones desde la órbita de la acumulación de riqueza para desarrollar sus países.

La influencia de pensar el Estado desde lo económico empieza desde el año 1621 desde donde se acuñan frases de tipo mercantilista que harán eco en las tendencias económicas; una de las más conocidas será la de:

ninguna nación puede enriquecerse traficando sino a costa de otra. Nación próspera equivale a nación vendedora exclusivamente, que exporta sin importar cosa distinta de oro y plata. (...) El axioma de que el comercio solo puede ser unilateralmente ventajoso incluye dos corolarios. Primero, que la industria propia debe ser protegida de cualquier competencia. Segundo, que el metálico de calidad no solo ha de conseguirse a todo precio, sino inmovilizarse en previsión de guerras. Para Grocio el dinero es un instrumento de crédito; para el mercantilista es la «riqueza simple y únicamente» (Colbert). Elevado a principio y fin de todo, el stock de metálico fascina precisamente a quienes todavía carecen de expertise mercantil. (...) En definitiva, es imposible que los países intercambien artículos sin que uno vea reducido su stock de metales nobles, cosa intrínsecamente ruinosa. (Escohotado, 2018, p.399).

Quedan entonces dos extremos que tocaba unir, y la propia dinámica de ambas cosas, tendría efectos en la transformación del Estado. Por un lado, estaban los ideales de la Revolución Francesa, y por otro, la lucha económica que impulsaba la región, no en vano, “durante el siglo XVIII Francia fue el mayor rival económico de Gran Bretaña. Su comercio exterior, que se cuadruplicó ente 1720 y 1780, causaba preocupación en Gran Bretaña; su sistema colonial era en ciertas áreas más dinámico que el británico” (Hobsbawm, 2018, p.60).

Puestas así las dos circunstancias que rodeaban Europa en aquel entonces, el Estado junto con sus instituciones debían entrar en dialogo; se configura el mundo de organización, competencia, jerarquía y burocracia (Bell, 2006), en donde el Estado empieza a cambiar su forma tradicional de solo pensar en los límites territoriales. Ahora entra el saber de la economía como una necesidad del Estado; a su vez, debe empezar a tecnificar, cuantificar, medir y normatizar todo.

Es a partir de la *La historia de la gubernamentalidad* trabajada por Foucault (2006), en la clase del 1º de febrero de 1978, que se encontró un giro en la forma como se pensaba la administración estatal en la Edad Media, que surge entre los siglos XVII y XVIII. De entrada, siguiendo a Foucault no existían Estados, sino formas de gobernar, no en vano, lo que abundaban eran textos de similar contenido como los del Príncipe de Maquiavelo. Allí se daban consejos al príncipe, aunque también existieron obras contra la doctrina consejera de Maquiavelo, lo cierto es que, en ese devenir se encontraban dentro de los tratados de gobierno instrucciones sobre gobernar, tales como: la manera de conducirse frente a los súbditos, de

mandar, conquistar, cómo recibir aceptación de los demás, sobre el respeto de los súbditos, consejos para amar a Dios, y la manera en que debía obedecersele.

Es de anotar que la influencia de los manuales del buen gobernar alcanzaron influencia hasta el siglo XVIII, e incluso hasta inicios del siglo XIX Quizá por eso, se puede comprender los efectos de la Revolución Francesa, así como el surgimiento del Derecho Público y su manejo a partir del Derecho Administrativo. Lo cierto es que, antes de la Revolución Francesa, existían en todo caso múltiples maneras de gobernar:

el padre de familia, el superior del convento, el pedagogo, el maestro sobre el niño; hay en consecuencia muchos gobiernos, entre los cuales, el príncipe que gobierna su Estado sólo es una modalidad entre otras. Y por otra parte todos esos gobiernos son interiores a la sociedad misma o al Estado. (Foucault, 2006, p.117).

Aunque el espíritu revolucionario se consolidó en Francia, lo cierto es que, la apuesta por el pensamiento económico surgió durante el siglo XVI, hasta que se consolidó como influencia en el siglo XVIII. De hecho, desde el pensamiento de Rousseau en su artículo sobre economía política describía que el gobernar los Estados traía como necesidad pensar al Estado como un todo económico, “es decir [ejercer] con respecto a los habitantes, a las riquezas, a la conducta de todos y cada uno, una forma de vigilancia, de control” (Foucault, 2006, p. 120).

Tales apreciaciones promovían dejar de pensar en un Estado entendido desde la función de un *pater familia*, y entenderlo en relación con un gobierno que estuviera estructurado desde lo económico. Empieza el gobierno a ser entendido como una forma de administración de todas las cosas. “Por cosas, se entiende, los hombres, las riquezas, los recursos, los artículos de subsistencia y el territorio, con las cualidades propias de su suelo. La relación del hombre con las cosas genera costumbres, así como hábitos y maneras de pensar” (Foucault, 2006, p. 122).

En otras palabras, los Estados debían ser pensados desde la administración pública, en donde, todo debía quedar contemplado, regulado, tecnificado, pero también sujeto a las dinámicas del mercado. Lo paradigmático de encaminar los pensamientos de esa manera era

que, se les daba la entrada a los procesos de mercantilismo, aunque de una manera extraña lo encuentra Foucault, porque en sus inicios, y según lo dicho desde Guillaume La Perriere en el siglo XVI:

el mercantilismo es la primera racionalización del ejercicio del poder como práctica del gobierno; es la primera vez que se comienza a construir un saber del Estado susceptible de utilizarse para las tácticas del gobierno”. Sin embargo, el mercantilismo quedó detenido porque fijaron como su objeto, «el poderío del soberano». Es decir, no se actuó para que el país fuera rico, sino todo lo contrario, para que el soberano pueda disponer de las riquezas, tener tesoros, organizar ejércitos, que le permitieran llevar adelante su política. [Así], el objetivo del mercantilismo [fue pensado como] el poderío del soberano. (Foucault, 2006, p. 129).

Fue así el momento histórico en que empezó a legislarse sobre las materias propias del comercio, pero como todo estaba enfocado en torno a la soberanía, en nada se diferenciaban tales concepciones de lo entendido por Maquiavelo cuando se refería a que “el objetivo principal del príncipe [era] mantener su principado” (Foucault, 2006, p.125). Lo anterior traería complicaciones y retrasos, en donde todos ellos giraban sobre la base de la soberanía, al ser entendida como institución que estaría regida por los más elevados principios, pero con poca aplicabilidad. Entonces, el único insumo aceptado que servía de parámetro para gobernar era replicar la funcionalidad de la familia y su administración económica, la cual terminaría siendo estrecho bajo el entendido que resultaría inapropiado para guiar un Estado; se empezaría a ordenar las relaciones del Estado a partir de leyes y no de estrategias económicas; en vez de disponer de las cosas para un fin, se terminaba instrumentalizando.

La situación tenía que desbloquearse y superar el esquema de gobierno de familia, en ello influyó la expansión demográfica propia del siglo XVIII, la abundancia monetaria, y el aumento de la población agrícola; con todo ello se tiene que otro factor que insidió fue el “surgimiento del problema de la población” (Foucault, 2006, p.130). “La población aparecerá como meta última por excelencia del gobierno, pues, en el fondo, [la meta del gobierno] sin duda no es gobernar, sino mejorar la suerte de las poblaciones, aumentar sus riquezas, la duración de la vida, su salud” (Foucault, 2006, p.132). En otras palabras, entender al sujeto dentro de las formaciones económico-sociales, es decir, como numerosos clientes dispersos, inmersos en una serie de necesidades internas que debían ser traducidas, a su vez, en necesidades comerciales.

Bajo tales descubrimientos, la economía debía tomar nuevos horizontes. También entraría en escena la ciencia del gobierno; y en virtud de ese mismo desarrollo se pudo recortar el problema específico de la población” (Foucault, 2006, p.131). La economía entonces permitiría percibir “los problemas específicos de la población y el discernimiento de ese nivel de realidad” (ibidem). Así, “el problema del gobierno pudo por fin pensarse, meditarse y calcularse fuera del marco jurídico de la soberanía” (ibidem). El objetivo del gobierno de las poblaciones no sería ya el individuo, sino la conciencia del individuo, lo que lleva al nacimiento de tácticas y técnicas novedosas; la economía empieza a tomar un lugar en el gobierno.

Con todo, la economía empezó a tomar forma de economía política, dándole la entrada a otro saber, como es el de la estadística cuya dinámica permitiría ubicarse en el plano de lo “técnico principal o uno de los factores técnicos principales del desbloqueo mencionado” (Foucault, 2006, p.132). Lo anterior permitiría pensar los problemas, de las infecciones, las epidemias, la variabilidad del trabajo, la riqueza, así como calcular sus variables. “La estadística muestra [además] que, por sus desplazamientos, sus maneras de obrar, su actividad, la población tiene efectos económicos específicos. (...) La familia desaparecería como modelo de gobierno” (ibidem).

Fue así como la economía entró en la cuestión del Estado, dejando de lado los manuales para gobernar. “El saber del gobierno es por completo indisociable de la constitución de un saber de todos los procesos que giran alrededor de la población en sentido lato, lo que se llama justamente economía” (Foucault, 2006, p.133). A esto Foucault llamaría gubernamentalidad, la cual la entendió como:

fenómeno que permitió la supervivencia del Estado, porque es exterior, e interior a él, porque son las tácticas de gobierno las que permiten definir en todo momento lo que debe y no debe estar en la órbita del Estado, lo que es público y lo que es privado, lo que es estatal y lo que no lo es. Por lo tanto, el Estado, en su supervivencia y el Estado en sus límites sólo deben comprenderse sobre la base de las tácticas generales de la gubernamentalidad. (Foucault, 2006, p.137).

Con todo, también aparecían nuevas circunstancias sobre las cuales era necesario volver a examinar: así como había reglas sobre las cuales tocaba legislar, también existían

situaciones sobre las cuales era mejor no modificarlas en cuanto a sus dinámicas, y una de ellas era, el desarrollo mercantil. Si bien es cierto, el mercantilismo y el Estado parecían empezar una relación de armonía para que éste se condujera y generara bienestar a sus administrados, surge una premisa y es la de una forma de Estado mínimo, el cual surgió sobre el siglo XVII.

Entiéndase por Estado mínimo una regla en donde se establece lo que a éste le es permitido hacer, así como en lo que no debe entrometerse. No se trata en todo caso de dos situaciones que dividan el Estado; se requerirán de ciertas regulaciones, pero también de dejar que las cuestiones económicas sean las que fijen ciertos desarrollos. Así lo notó Foucault (2007) en sus cursos de 1978 y 1979 y que posteriormente fueron recopilados en el libro denominado El nacimiento de la biopolítica.

Allí, se recoge lo que fue la acentuación de la economía dentro de la administración del Estado, pero con caracteres especiales, de ahí que, “la cuestión económica siempre va a plantearse en el interior del campo de la práctica gubernamental y en función de sus efectos, no en función de lo que podría fundarla en términos de derecho. (Foucault, 2007, p.32). Pensar de esta forma el Estado dejaría de lado la filosofía romántica de buscar una justicia equitativa que se le ordenaba al príncipe en sus manuales de buen gobierno.

En otras palabras, es la autolimitación del Estado lo que le reclamará la economía, lo cual se puede sintetizar en una anécdota que el autor trae a colación:

En 1751 aparece un artículo anónimo en el *Journal économique*. En realidad, fue escrito por el marqués de Argenson que acababa de dejar los negocios en Francia, recordando lo que el comerciante Le Gendre decía a Colbert, cuando éste le pregunto: “¿Qué puedo hacer por vosotros?”, Le Gendre le respondió: “¿Qué podéis hacer por nosotros? Dejados hacer. (Foucault, 2007, p.38).

Será ese principio del dejar hacer la piedra angular sobre la cual se desarrolla todo el liberalismo clásico; liberalismo como práctica, pero también como una manera de limitar el actuar del gobierno, desarrollado desde el siglo XVIII y llevará sus consecuencias hasta nuestros días. No se trataba ahora del debate de la creación de los Estados, ahora el punto de su desarrollo se daría sobre los discursos de la economía como forma de práctica para el buen

manejo del gobierno y la mejor forma de hacer justicia era reglamentando los mercados. Así lo encontró Foucault dejándolo ver en sus clases del 17 de enero de 1979:

El mercado era un lugar de justicia. Consistía en una reglamentación proliferante y estricta: reglamentación en cuanto a los objetos que debían llevarse a los mercados, al tipo de fabricación de esos objetos, al origen de los productos, a los derechos que había que pagar, a los procedimientos mismos de venta, a los precios fijados. (Foucault, 2007, p.46).

Reglamentar el mercado evitaría que los interesados en realizar negocios pensarán en que sus recursos podrían perderse a causa del fraude dado por alguna parte de los extremos de cada negocio. “Dicho sistema reglamentación, precio justo, sanción, del fraude, hacía por consiguiente que el mercado fuera en esencia y funcionara como un lugar de justicia. El mercado era un lugar de jurisdicción” (Foucault, 2007, p.47). Empiezan los desarrollos económicos de precio natural, buen precio, precio normal; en otras palabras, la relación que trae el precio con el valor de las cosas busca uniformarse para todos los estándares tanto fuera como dentro del Estado.

A todo ese proceso lo acompañarán fenómenos tales como la organización monetaria, el comercio por el oro, la expansión demográfica, la explotación agrícola a gran escala, así como los desarrollos de las nuevas prácticas dentro del Estado dentro de la órbita del Derecho Administrativo. De esta manera se une la historia del derecho, junto con los problemas económicos, o lo que es lo mismo, por un lado, se buscará desde el Derecho, limitar el actuar del Estado, pero también normatizar cuantos procesos como sean posibles, pero también, la economía platearía la alternativa de permitir la libertad del mercado; “aparte de lo anterior, se encuentran las dinámicas propias del siglo XIX y XX en materia de legislación económica, separación del gobierno y la administración, constitución del derecho administrativo, necesidad de tribunales administrativos” (Foucault, 2007, p.58).

Justamente la Revolución Francesa va a reunir todas estas tensiones y empezará a dársele cuerpo al desarrollo del Derecho Público con la respectiva libertad de mercado para que sean los particulares, así como las entidades técnicas especializadas quienes se muevan según las dinámicas mismas del mercado. Por supuesto, esto traerá consecuencia en la manera de entender y ver el movimiento del Estado desde la gubernamentalidad. “Se trata ahora de un

juego complejo entre los derechos fundamentales e independencia de los gobernados. El gobierno, en esta nueva razón gubernamental, es algo que manipula intereses”. (Foucault, 2007, p.64) guiado por las reglas del mercado quienes dan los puntos de partida y juego.

Entonces, el problema de la libertad viene a jugar con la manera en que se despega el ciudadano de un Estado supervisor, y entra el mínimo de intervención dentro de las prácticas mercantiles, aquí se empieza a diferenciar el Derecho Público del Derecho Administrativo. El primero como limitador de la vigilancia del Estado sobre lo que cada uno desee hacer dentro de las reglas del comercio. Por su parte, la ciencia del derecho administrativo contemplará tantas divisiones al interior del Estado para administrarlas con base en diferentes técnicas, permitiéndose a su vez, dinamizarse a partir de lo propio del mercado; en otras palabras, ciertas instituciones de derecho público empezarán a funcionar según reglas propias mercantiles, o como derecho de empresa.

II. LA ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL ESTADO Y SU TRANSFORMACIÓN DESDE LO ECONÓMICO-REGULADOR

Cómo se piensa un Estado, es la pregunta que debe hacerse para comprenderlo hoy desde la apertura de un mundo globalizado e inmerso en relaciones económicas. A partir del anterior interrogante se hace necesario reconocer que desde siempre ha existido la influencia de lo económico en la dinámica del Estado; otra cosa es entender al Estado de forma aislada como un entramado de instituciones y normas, tal como aconteció en los inicios del Derecho Público, pero incluso desde ahí y el reconocimiento pleno del derecho a la propiedad privada con su reconocimiento legal ayudó a dar apertura a otros procesos económicos que terminan en distintas formas de Estado, pasando de un absoluto, a uno legal, social o de bienestar y ahora, neoliberal.

Pero no basta con la contemplación de lo anterior, se hace necesario darles la trascendencia a los procesos mercantiles relevantes entre los siglos XVIII llegando incluso hasta el XX con la puesta en marcha de forma armónica en todo lo transcurrido del siglo XXI. Hay una importancia en los mercados que terminan permeando el rol de las instituciones de Derecho Público; de examinar sus dinámicas puede entenderse el porqué de muchas tendencias o cambios en la administración de gobierno sin dejar de lado que no se trata de un abandono al factor social que tenían los Estados de bienestar, sino todo lo contrario: a partir del criterio de competitividad y regulación los Estados cobijados bajo la actual tendencia busca promover sus fines pero en clave de mercado influenciado por lo global.

Con todo, los bienes y servicios, así como la prestación de estos continúan siendo la esencia del Estado, pero en distinta forma, es decir, no entendido como un prestador sino como un facilitador del mercado que permite cuando sea posible que los privados entren a prestarlo; pero para llegar allí se han dado una serie de transformaciones e influencias las cuales se hacen necesario comprender. De todo lo anterior tratará el siguiente apartado.

A. El Estado, la teoría del Estado desde la influencia económica

Si bien quedó articulada la manera como el Estado se empezó a consolidar sobre dos momentos históricos, en donde, por un lado, surgía la idea de un Derecho Público, que buscaba consolidar derechos, especialmente los desarrollos de la «libertad» e «igualdad», así como las consecuencias inmediatas al empezar a ejercer tales victorias políticas, apuntando, especialmente al manejo y adquisición de la propiedad, también de tiempo atrás la influencia de lo mercantil empezó a darle forma al Estado. No desde la imposición, como sucedió con la Revolución, sino bajo principios que configuraban límites hacia el Estado mismo, en el entendido que se requería un mínimo Estado, para que el desarrollo económico permitiera a los sujetos relacionarse; en todo caso no debe perderse de vista la premisa evidente sobre la que gira la mayoría de los sujetos, en donde frente a “los particulares, no hay que llamarse a engaños con esto, *obran en función del lucro*: ese, de alguna manera, es el sentido que imprimen a todas sus actividades” (Muñoz, 2019, p.116).

El libre comercio estaba en pleno auge, y desde sus efectos, los flujos propios de la Revolución Industrial; desde allí se empezó a caracterizar de forma autónoma ejerciendo sus propias dinámicas, es decir, procurando la defensa de derechos y libertades en pro del consumidor, sin necesidad de la intromisión estatal. Es justamente desde los desarrollos del comercio en donde empiezan a crearse categorías que determinan las tendencias y protecciones para el comerciante, en especial, para el comprador en diferentes escalas a saber: comercio como instrumento de acción de sujetos o empresas de negocios, pero también como práctica mundial que permite el flujo de mercancías que respondería a los movimientos de capital industrial, comercial y de un usuario final.

Según Weber (2011) surge, una manera más organizada de prácticas como las del comercio de consignación, la cual “consist[ía] en el envío de mercaderías con propósito de venderlas a un tercero, el consignatario, [quien] tiene que venderlas según las instrucciones del expedidor” (p.302). En paralelo a esa práctica, aparecen nuevos agentes como era de esperarse, uno de ellos, el comisionista en dos sentidos: tanto por parte del vendedor, como

también en el extremo del comprador, éstos ayudan a “vender las mercaderías procedentes de lejanos países, sin verlas” (Weber, 2011, p.302).

Como la práctica del comercio en consignación se empezaba a desarrollar en distintos territorios, se da la necesidad de un comercio estandarizado, esto facilitó un paso en la evolución del comercio y fortaleció el sistema de ferias, dando apertura a que se creara un sistema de Bolsa; allí entraban los “comerciantes forasteros que la visitan a causa de su relación con la feria, y porque las mercaderías se exhiben regularmente o se hallan representadas por medio de muestras” (Weber, 2011, p.302). El comercio bursátil pronto daría su aparición y permitiría a los comerciantes “comprar más baratas las mercancías prometidas, antes del término o plazo fijado para el suministro” (ibidem).

Pero también se presentaron abusos que girarían en torno a la especulación; aunque, por otro lado, con el auge de los ferrocarriles se empezaban a fraguar sospechas sobre precios en torno a la llegada de cereales o artículos traídos de las colonias respectivas de los países europeos. Tales situaciones las describe con precisión Hobsbawm, 2018:

El elemento dinámico del desarrollo agrícola fue la demanda creciente de alimentos por parte de las zonas urbanas e industriales del mundo, la creciente demanda de fuerza de trabajo por parte de los mismos sectores y, relacionando ambas, la economía del boom que elevó los niveles de consumo de masas y su demanda per cápita. Porque con la aparición de una economía capitalista genuinamente global surgieron nuevos mercados por doquier. (...) Así pues, la agricultura mundial se dividió cada vez más en dos sectores: uno, dominado por el mercado capitalista, nacional o internacional; el otro, ampliamente independiente respecto a este último (Hobsbawm, 2018, p.504).

También aparece la tecnología de los sistemas de noticias en periódicos, así como diversas comunicaciones sobre la llegada de insumos. Sin embargo, fue en el siglo XVIII, cuando “el Parlamento inglés no solo mantuvo en secreto sus deliberaciones, sino que otro tanto lo hacían con sus noticias de las Bolsas en su calidad de clubes de comerciantes; temían que se dieran a conocer los precios en el extranjero” (Weber, 2011, p.309).

Otro escenario se daría en torno al descubrimiento de nuevos minerales para poner a funcionar las máquinas: “mediante el carbón y el hierro se ha[bía] logrado una emancipación de la técnica; por medio de la explotación minera se extra[ía] combustible fósil, y con ayuda

de éste se beneficia[ría] el mineral del hierro” (Weber, 2011, p.309). Todo lo anterior va configurando nuevas verdades que el Derecho Público tendría que entrar a regular, porque la exigencia de los comerciantes era generar confianza en sus negocios. Entre las situaciones que debía el Estado regular se encontraban: los accesos a las vías, así como su ampliación, la organización del transporte, las reglas para el comercio de minerales y la obtención de fuentes de energía para continuar con el progreso.

Esas fueron las tensiones propias de finales de los siglos XVIII y durante todo el XIX y XX en relación con los temas económicos. Se tenía que pensar y dar solución a la “separación del gobierno y la administración, constitución de un derecho administrativo, necesidad o no de la existencia de tribunales administrativos específicos, etc.” (Foucault, 2007, p.58). El Estado tenía que empezar a pensarse desde sus relaciones con el mercado. Por otra parte, las reglas del mercado privadas permitían hacer justicia distributiva, en donde, cada cual, con su dinero y negocios, media su éxito o fracaso; más aún, “lo único que debía asegurarse era la ausencia de fraude, la protección del comprador y posterior salvaguarda del consumidor. La reglamentación del mercado tenía entonces por meta, la distribución más justa posible de las mercancías y, además, la ausencia de robos, la ausencia de delitos” (Foucault, 2007, p.47).

De tal manera, el Estado se proyectaría a pensar no como la suma de una voluntad general, más bien “se concibe el fin del Estado de manera formal e indiferenciada [promoviendo el cambio] «para el mantenimiento de la existencia y del bienestar individuales»” (Heller, 2012, p.258). Serán entonces los sujetos consumidores quienes determinen los fines que debe tener el Estado en materia de reglamentaciones; así la noción de Estado empieza a ser pensada pero también ejercida desde la adopción de los modelos de mercados, y desde allí se despliega toda una técnica para evitar cualquier tipo de resquebrajamiento en las prácticas mercantiles.

Con tales dinámicas no solo reconocidas sino puestas en práctica se buscó dejar de lado esa narrativa poética desde la cual para esas épocas se definía todo el poder estatal en un esquema tripartito donde concurrían, el legislativo, ejecutivo, y judicial; era el inicio de la expansión del Estado que, según Heller, es una constante que se encuentra en toda la modernidad desde donde se empieza a dar una

organización [que] solo podía desarrollarse entonces en aquellos lugares donde, como consecuencia de los mercados, se concentraban en un breve espacio división de trabajo e intercambio, a saber, en las ciudades. Por esta razón también, encontramos los inicios del Estado moderno en aquellas ciudades donde se dan al grado máximo de desarrollo, el trabajo y el intercambio. (Heller, 2012, p.260).

Es necesario entonces considerar cómo ciertas instituciones no eran pensadas políticamente, sino económicamente, aunque también podían pensarse de una forma híbrida a saber, en donde, “el dirigente político puede tener como propósito el enriquecimiento económico; pero si se sirve de la política para estos fines, ha[bía] de someter su obrar a las leyes propias de ella o, de lo contrario, fracasar[ría], tanto política como económicamente” (Heller, 2012, p. 262). Entonces, la ejecución administrativa que hiciera el Estado no debía ser considerada política, todo lo contrario, era necesario que se enmarcara en modelos específicos sujetos a principios de eficacia y competitividad.

Dadas así las cosas que rodean el surgimiento de los Estados modernos, es válido pensar que el Estado tiene una dinámica frente a la economía en distintos niveles; primero, los mercados alegarán una mínima intervención estatal, pero también es función del Estado tecnificar las normas para la protección del comprador o consumidor dentro de sus territorios; con todo, se presentarán con ello dos tipos de circunstancias a saber: la primera, entender el mercado desde lo económico, o, la segunda, con ajuste a las reglas del derecho reglar las tendencias del mercado. Incluso se podía hablar de una tercera vía la cual implicara un poco de ambas. Desde ahí el momento histórico de la Revolución Francesa y el desarrollo industrial europeo puede entenderse en principio con el nacimiento del Derecho Público, pero también en la apropiación de la economía como actor fundamental tanto con leyes propias del mercado, como también desarrolladas desde la protección estatal.

Por su parte, los fisiócratas del siglo XVIII empezaron a desarrollar postulados y desde ahí, el lenguaje empezó a explicar fenómenos habituales dentro de las dinámicas entre sujetos y frente al individuo con el Estado. En todo caso, existió un punto en común y era que, “la legalidad propia de lo económico aparece representado, en su forma más pura, por la economía capitalista” (Heller, 2012, p.271). Bajo tal perspectiva, el Estado tenía que pensarse y desarrollarse desde una sociedad con prácticas económicas, no en vano, las anteriores

descripciones pueden sintetizarse desde la siguiente fórmula de Weber, citada por Heller (2012): “posibilidad de una orientación exclusiva, en la satisfacción de las necesidades, en un sentido mercantil y de rentabilidad” (p.272); en todo caso cada situación desarrollada sobre el ámbito mercantil permitiría el fortalecimiento del Estado-nación tanto en su estructura como en su crecimiento, a cuyo resultado todos salían favorecidos. Asunto clave para el entendido de Ascencio (2021) apoyándose en la investigación de Comín & Díaz-Fuentes (2004) entendían que las relaciones económicas entre quienes ejercían el comercio no podían solo leerse de forma aislada sino desde su impacto con lo público, de ahí que:

En el siglo XVIII, con las posteriores influencias de la doctrina mercantilista, las fábricas reales, los estancos, las minas, los astilleros y arsenales de la realeza ocupaban un papel destacado como instrumento de prestigio político y como bastión para la estrategia militar. Estas instituciones procuraban abastecer al rey, asegurar la defensa del país, sustituir importaciones mediante el fomento de la industrialización, promover el comercio con las colonias a partir de las exportaciones desde las metrópolis, contribuir a la financiación de la Hacienda, asegurar la tranquilidad social, la salud pública y combatir el desempleo. (Ascencio, 2021, p.10).

Era el auge industrial, y, por lo tanto, tanto artesanos, particulares, como empresas serían empujados a desarrollar todos sus impulsos con el propósito de obtener lucro. Aunque el deceso de Heller (1891-1933) fue anterior al cierre de la Segunda Guerra Mundial y la posterior mundialización de lo económico, así como de la transformación del Estado, se encuentra en su obra, *Teoría del Estado*, publicada originariamente en el año 1934, una proposición a la cual se negaba, pero que, leída en el tiempo presente, parece tener suficiente coherencia con lo que actualmente es la contemporaneidad de la vida:

una legalidad económica que, correspondiendo a esta abstracción lógica, actuara como libre juego de las libres fuerzas económicas no ha existido nunca, sin embargo, ni puede existir. Pues ello supondría admitir no solo que la humanidad entera fuese una sociedad territorial de producción capitalista en todos sus aspectos, y unitariamente organizada, sino además que los hombres solo pudieran obrar económicamente y orientar toda su conducta según las oportunidades del mercado y la rentabilidad económica. (Heller, 2012, p.272).

Fueron las propias dinámicas entre Estado y economía las que empezaron a transformar la concepción del Estado clásico y su derecho administrativo, no en vano, se pensaba que “en el Estado actual de los conocimientos lo que la nación exige no es ser gobernada sino ser administrada, y, además, serlo de la manera que resulte más barata” (Heller, 2012, p.273). Y

como una de las funciones dentro de la teoría del Estado era configurar las situaciones en donde el Estado pudiera limitar la economía; desde tal presupuesto, se debía diferenciar razón de Estado y razón económica, para que, desde el dominio de lo primero, “se utilice la economía exclusivamente como un medio para su acción peculiar; todo Estado tiene que restringir de algún modo los procesos de cambio del tráfico económico y limitar o eliminar la libre competencia” (Heller, 2012, p.274).

Hacer realidad tales proposiciones era tanto como entender a la economía sujeta o limitada por la política, por medio del instituto de la legalidad. Dicho de otra forma, la finalidad del Estado debía darse en el plano de lo jurídico como Estado regulador facilitando la libre competencia, más no limitando a los actores económicos, no en vano se pensaba de la siguiente manera: había que hacer sacrificios a nombre del Estado, tanto “personales y patrimoniales: pues el Estado nace y se mantiene, en primer término, por el sacrificio espontáneo y solo en segundo lugar, por la coacción soportada pasivamente” (Heller, 2012, p.277). Todo lo anterior justificado desde la propia legitimidad a partir de la constante modificación de las normas.

En todo caso dichas posturas lucharon contra la corriente económica de forma vana, porque a la final la coerción se pensó como represión, y por otro lado, en palabras de Bourdieu (2014), “un Estado bien constituido debería, en última instancia, poder evitar la coerción” (p.210), porque, así como Inglaterra había sido la reveladora de la Revolución Industrial, la división del trabajo, la técnica y lo económico también permitieron volver todo mucho más específico; aquí, lo racional del derecho debía acoplarse con la racionalidad de la economía. Es decir, el Derecho debía ser medido desde el propio Estado, a eso se le llamaría conmensurabilidad; pero, por otro lado, la economía muestra que las situaciones entre los agentes sociales pueden ser previsibles, de ahí la existencia de ciertas reglas comunes dentro de las dinámicas del mercado en el marco de la competencia.

Aceptar ahora estas propuestas de racionalizar de manera unitaria, desde la economía como a partir del Derecho, permiten pensar la afirmación expuesta por Corrigan y Sayer, citados por Bourdieu, en sus Cursos sobre el Estado, enseñados en el Collège de France, en

la clase del 31 de enero de 1991. Los referidos sociólogos exponen que, “el mundo moderno se racionaliza, y de manera unitaria. No es necesario para que la economía funcione que todos los sectores de la sociedad caminen al mismo ritmo; los atrasos y las rarezas culturales no son obstáculos para el capitalismo” (Bourdieu, 2014, p.213).

Al asumir como verídico lo antes anotado permitirá comprender por qué el factor mercantil y la influencia económica marcan decisiones que se terminarían normativizando al interior del derecho, mientras que otras situaciones del mismo carácter económico, simplemente no se positivizaban, pero se dejaban a la decisión de los sujetos. Ahora bien, frente al escenario donde se legalizan dinámicas económicas al interior del Estado, se encuentra una “monopolización de todo aquello que el Estado produce [a partir] de la legitimidad que procura este monopolio” (Bourdieu, 2014, p.224). Sin embargo, el influjo económico mostrará otro paso evolutivo, en el entendido de insertarse en los textos constitucionales dentro del modelo de Estado permitiendo con ello la influencia de los mercados.

Mientras se da ese paso, el Estado se desenvuelve en una práctica común, y es la de clasificar sus instituciones, normatizar la mayoría de las situaciones y de especializar la técnica de su administración; bajo este supuesto, no es necesario cambiar la *res publica* a la fuerza, sino empezar a dividirla entre tantas partes a partir de la misma técnica gubernamental. Lo anterior pasa completamente desapercibido por las personas o el Estado mismo, y cuando menos se enteran, terminan reconociendo algo como de vanguardia, dejando de lado los propósitos iniciales con que se crearon ciertas instituciones, transformándolas a partir de enfoques de eficiencia en clave económica.

Sin mayor esfuerzo, los administrados enfilan la obediencia sin poder en duda por qué se dan esos cambios al interior del Estado; “esta transformación del Estado, paralela a la del sistema económico-social y que se cumple en todos los países industrializados [repercute] sobre la «ejecución administrativa», que rompe los moldes del tipo clásico al extenderse progresivamente a los servicios públicos” (Parejo, 2000, p.218). El resultado de lo obtenido es una amplia red de clasificaciones que empiezan a tecnificar a la propia sociedad; tales

modos de actuar administrativos terminan, en principio, generando una especie de reglamentaciones sin llegar a ejercer algún tipo de coerción; simplemente se dejan gobernar por el desarrollo de la técnica la cual lleva implícita las dinámicas económicas.

Queda entonces expuesto cómo el Estado empieza a crear tantas instituciones como lo requiere el acoplarse no sólo a una mejor administración sino a los modelos económicos globales que permitan favorecer el mercado. Porque, así como se creó un nuevo lenguaje a partir del nacimiento de los Estados modernos y el posterior acoplamiento desde lo económico, a medida que pasaron los años, así como las constantes variaciones en el desarrollo industrial, el mercado es el agente directriz de la mayoría de las decisiones estatales y personales.

Lo anterior no es nuevo porque otrora se encuentra en uno de los primeros tratados sobre el libre comercio entre Inglaterra y Francia que datan del año 1860; allí se empiezan a plasmar las ideas con obligatoriedad extraterritorial para que el comercio se ejerciera sin mayores ataduras, de ahí la importancia de cláusulas jurídicas transnacionales como la contemplada por Cobden, cuando consagra como estatuto aquel artículo denominado, *De la nación más favorecida*. Bajo tal propósito se indica que

derogar o reducir un gravamen no solo beneficie a productos franceses o ingleses sino a cualesquiera de su especie provenientes de otros países. Gracias a ello, «cada progreso liberalizador se generaliza y va tejiendo una red de pactos que barren el principio del monopolio y el privilegio», creando así el fundamento para la futura Organización Mundial del Comercio. «Como el Océano de la geografía primitiva, que rodeaba todo el mundo habitable», explica, «nuestro tratado con Francia fue de hecho un tratado suscrito potencialmente con todo el planeta», que al ofrecer a los países la posibilidad de «comprar en el mercado más barato y vender en el más caro» disuade a todos de querer adquirir por conquista o fraude. Todo país disfruta de una ventaja comparativa para producir ciertos bienes y servicios, en función del lugar físico y cultural que ocupa. (Escohotado, 2018, p.270).

Comprar y vender es la dinámica que más empieza a tomar fuerza, y los Estados la reconocen; se empieza con ello a enlazar comunicaciones únicas al interior del lenguaje económico haciendo necesario dar el siguiente paso: “todas esas combinaciones de rasgos personales y vías de acceso a la economía que primaban en Europa hasta la Revolución Francesa han sido superadas” (Luhmann, 2017, p.88). El dinero es el nuevo medio de

comunicación que fomenta las dinámicas entre los sujetos, y dentro de ellos, se encuentra el propio Estado.

Todo precio remitirá a pagos, y de esa manera las conductas económicas se empiezan a volver canales de comunicación que poco dependerán de las reglamentaciones jurídicas propias de los Estados; más bien será, al contrario, en el entendido que los Estados tendrán que entrar en los propios juegos económicos, especialmente, debe “entenderse con otros acerca del acceso a bienes escasos. Es decir, en todas las formaciones sociales es necesaria la comunicación económica” (Luhmann, 2017, p.82).

Con todo, se habla de la capacidad estatal para tecnificar y normatizar cuando sea posible las situaciones que permiten a los sujetos y empresas hacer libremente sus negocios; las nuevas estructuras de los Estados son pensadas en clave de «pagos». De esta forma se “logra ordenar conductas no referidas a pagos, por ejemplo, el trabajo, la transferencia de bienes, el uso excesivo de la propiedad, etc.” (Luhmann, 2017, p.83); en otras palabras, todos los procesos económicos equivalen a transacciones monetarias porque es el último el mecanismo que facilita el intercambio en todos los posibles campos de selecciones.

De manera sintética, se puede entender que todo el movimiento desplegado por los fisiócratas, economistas, mercaderes, comerciantes, asociaciones, corporaciones, industrias, apuntan a que la concepción estatal debe permitir todas las transformaciones de la naturaleza en transacciones cuyo símbolo, por excelencia es lo monetario. Por lo mismo, “como elemento último del sistema económico, el pago tiene una propiedad especial” (Luhmann, 2017, p.85), porque desde él se proyecta el Estado y sus agentes, así como también los privados de forma temporal en el entendido que apenas se comienza una transacción, se termina, y de la misma manera, comienza otra. Dicha forma explica el constante movimiento uniformemente acelerado de la economía, dentro de la cual el Estado debe actualizarse así tenga que arrastrar en su afán a sus instituciones mismas e incluso a sus habitantes.

El mundo económico no se detiene, tal como lo manifestó Luhmann (2017), en su obra, *La economía de la sociedad*:

en tanto comienzan [los pagos], ya termina[n]. Por tanto, un sistema que está construido sobre la base de pagos como elemento último no descomponible debe preocuparse de nuevos pagos para siempre; de otro modo dejaría simplemente de existir de un momento a otro. (...) Se trata de una motivación concreta al pago y a su realización. La economía es, por consiguientemente, un sistema «autopoietico» que tiene que producir y reproducir los elementos de los cuales se compone. (Luhmann, 2017, p.85).

El elemento trascendental no es otro sino los precios, y todo lo que desde éste se desprende; en esa autopoiesis según Luhmann (2017) se despliegan una serie de circunstancias las cuales giran sobre procesos específicos para después generar otros: los pagos, la pérdida de información, la fijación de precios, ganancia de información, expectativas de pago, observancia del mercado, reconocimiento de tendencias, y, precios como información. (p.87). Una manera breve de sintetizar la forma como entre los anteriores componentes se dinamiza todo, se puede explicar de la siguiente manera: cuando se paga, se adquiere algo, pero a la vez, quien recibe, renuncia con ello una información que antes poseía; a su vez, cuando se fijan los precios, esto permite obtener ganancias en más información.

Son las mismas dinámicas de los precios las que también permiten obtener información sobre las expectativas de los pagos, pero a su vez, “se puede también observar cómo otros observan el mercado, y en especial, el producto de los cambios de precios puede reconocer tendencias. En este contexto teórico, los precios son concebidos también como información para procesos de comunicación” (Luhmann, 2017, p.86).

Precio e información parecen convivir en una constante producción que termina generando una situación mucho más sofisticada como es la sociedad postindustrial, ésta encierra cambios tecnológicos, no en vano, “para el economista, un cambio tecnológico es un cambio en la «función de producción»” (Bell, 2006, p.226). Y de esto también tiene que dar cuenta el Estado porque bajo el concepto de sociedad postindustrial, se tiene que ésta

se basa en los servicios. En consecuencia, es un juego entre personas. Lo que cuenta no es la fuerza bruta, o la energía, sino la información. La persona clave es el profesional, pues está equipado, por su educación y preparación, para proporcionar los tipos de especialización cuya demanda aumenta en la sociedad postindustrial. (Bell, 2006, p.152).

Cuando se pasa del precio a la información, y de ésta a los servicios, se da una transformación que permite entender la evidente expansión de todos los sectores sociales necesarios para aumentar cada vez más las comunicaciones entre personas en clave de mercancías; de ahí que, incluso los servicios prestados por el Estado deben emplear las mismas dinámicas que los privados. Así se uniforma y especializan los servicios en: tecnología, transporte, servicios públicos, alimentación, energía, agua, así como los artículos que permiten satisfacer necesidades particulares como empresariales, tal es el caso del internet. Todo esto conlleva al “movimiento de las mercancías y un crecimiento de fuerza de trabajo no industrial” (Bell, 2006, p.152), acompañado de información con su correspondiente estimación de precio.

A su vez, entra como inevitable consecuencia el aumento de consumo de todo tipo de bienes, lo cual implica incrementar la población que produce y que cada vez debe especializarse más, generando con ello mayores movimientos en los mercados y finanzas que terminan invirtiendo las dinámicas de gastos, no tanto en agricultura, o comida, como sí en lo que se denomina sector terciario: “restaurantes, hoteles, autoservicios, deportes, al tiempo que los horizontes de la gente se expanden y se desarrollan nuevas necesidades y gustos” (Bell, 2006, p.153).

Lo anterior implica pensar de ahora en adelante al Estado a partir de todos esos desplazamientos y diversificaciones sumamente amplio: es el surgimiento de nuevas entidades especializadas, así como de técnicas que entran a ofrecer reglamentaciones específicas sobre lo que puedan contener o vigilar. Pero también, al ser la contemporaneidad la sociedad de la información y de los servicios, tienen que configurarse nuevas entidades Estatales que actúen más bajo orbitas de empresas, emancipándose así de la tradición clásica del Derecho Administrativo, porque será en ellas donde se empiece a comercializar su información, a su vez, creando o pagando por tanta técnica que pueda ser tenida en cuenta para dinámicas económicas, en donde, sus efectos mercantiles entran en un nuevo juego en donde el dinero es el principal agente.

B. Una transformación globalizada y su impacto en la estructuración del Derecho Administrativo contemporáneo: la puesta en escena de las agencias

Queda claro hasta aquí la serie de elementos propios que fueron constituyéndose a lo largo del recorrido que trazaría, por un lado, la Revolución Francesa, pero por otro, la Revolución Industrial; incluso, mucho antes desde las dinámicas mercantiles y el pensamiento de los fisiócratas ingleses que empataban con los pensamientos franceses de la época. En todo el desarrollo descrito se encontraron elementos que permiten dar por superado ese pensamiento ilusorio que otrora se alegaba, en donde, el Derecho Público se constituía de forma independiente, de que la economía; todo lo contrario: queda justificada la necesaria aplicación que lo mercantil, económico y regulaciones tienen sobre el Estado mismo y la sociedad global, por lo menos desde la época de la modernidad con su posterior desarrollo en la contemporaneidad.

También quedó argumentada la manera en que el Estado empezó a reglamentar la mayor parte de situaciones que podían presentarse para favorecer transacciones económicas, evitando la práctica de la estafa: todo a partir del desarrollo propio del derecho a la propiedad. Por otro lado, se refuerza el reconocimiento y la trayectoria sobre el oficio del comerciante y la apertura que desde sus prácticas se dan en favor de crear reglas de negocios extraestatales, siendo estos los primeros acuerdos de negocios que cruzan las fronteras limitando al Estado quien reglaba todo al principio desde lo jurídico.

Bajo ese entendido lo mercantil permite comprar barato y vender más caro, es decir, cada cual entrará a mirar cómo sacar provecho de alguna situación en donde la economía le permita jugar. Con todo, la economía realiza diferenciaciones de dos tipos: primero hace valer sus dinámicas libres entre cada agente; segundo exige un mínimo Estado para que sea cada cual quien determine hasta donde llegar en sus decisiones mercantiles. En paralelo también se abre paso a una emancipación del Derecho Administrativo clásico respecto de algunas de sus instituciones, en el entendido que, movido por las propias dinámicas arriba indicadas, así como inmersos en el resultado de los precios, el Estado debe pensarse como un sujeto más que juega dentro de la esfera económica, quien también entra a vender, ceder,

concesionar, o adjudicar a los privados según sean las tendencias globalizadas que lo empujen a dicho actuar, dentro de las dinámicas constantes de precios, servicios, e información, pero también a reglamentar según sea el caso.

Dichos procesos han sido como consecuencia del fenómeno de la mundialización según lo visto a partir de Jaques Chevallier (2014) en el estudio que realiza a partir de su obra *El Estado posmoderno*. Sobre dicha investigación se encuentra una explicación de cómo se va transformando el Estado según el momento histórico a partir del cual se empieza a reevaluar el Estado mismo; no en vano, en la parte introductoria de su escrito a manera de profecía indica: “nos preguntaremos sobre el alcance de las transformaciones por las que atraviesan, a diferentes escalas, todos los Estados y que actualmente cuestionan los principios sobre los cuales fue construida la figura del Estado” (Chevallier, 2014, p.13).

Continuando con el mismo autor, se hace una analítica de su escrito y desde ahí intentar extraer componentes conceptuales que permitan comprender no solo la manera como se vivió el proceso estatal en sus cambios estructurales, sino también comprender el advenimiento de entidades llamadas *agencias*. Es entonces oportuno entender por qué el Estado debió empezar a abandonar sus categorías clásicas de administrador para pasar a ser más competitivo ante un mundo económico que lo vinculó a un juego de constante cambio.

De la misma manera en que han aparecido nuevos lenguajes, no debe parecer extraño la enunciación de nuevas palabras o categorías jurídicas. De entrada, ya se tenía un recorrido llamado Derecho Público como consecuencia de la Revolución Francesa, así como los derechos de libertad, igualdad, propiedad, desarrollo industrial, Revolución Industrial, comercio, ferias, entidades financieras desde el Renacimiento, sumado a la independencia económica que proclamaban los primeros fisiócratas frente a la coerción del Estado; después, las dinámicas de los negocios darían paso a que desde el Estado se empezara a pensar en la economía y desde ahí, mirar los problemas de población, riqueza, estadística, reglamentaciones, ente otros. A eso se le llamaría *gubernamentalidad*. Casi como si se tratara de un proceso secuencial, se desarrolló aún más la noción de dinero, y desde ahí, se entenderían mejor los propósitos de cada parte en lo relacionado a buscar obtener un

beneficio económico. Ante ello, se empezó a hablar de normas para evitar estafas entre las partes, pero también surgiría el desarrollo de técnicas para adquirir información, bien sea, pagando por ella, o generarla para venderla. El concepto de *sociedad postindustrial* o de servicios, información, observación, especulación, entrada y retiro en las transacciones.

Todo esto parece un glosario que se fue configurando a medida que surgen aspectos en cada juego económico. Pero no un diccionario estático sino vivo, porque de cada resultado surge una nueva categoría; de eso según Luhmann trata la economía de la sociedad, en el entendido de pensarla en una constante que no debe detenerse, si lo hace, queda por fuera de las relaciones o conexiones con todos sus agentes. Entendido así, el Estado no se encuentra en una encrucijada, de hecho, ni siquiera tiene tiempo para pensar, debe éste, a medida que avanza en su recorrido, dinamizarse para intentar competir, pero a su vez, ser garante, y en algunas circunstancias, agente que reglamenta.

En palabras de Chevallier (2014), una serie de circunstancias surgen en paralelo:

el Estado atraviesa un conjunto de cambios (...) que condicen efectivamente a una configuración estatal nueva. Todo trasciende como si asistiéramos precisamente a la puesta en entredicho de los tributos clásicos del Estado, pero sin que sea posible dibujar con mano firme los contornos de un nuevo modelo estatal; el estado posmoderno es un Estado cuyas características permanecen precisamente, y, como tal, marcadas por la incertidumbre, la complejidad, la indeterminación. (...) El concepto de «Estado posmoderno» tiene como función esencial prever un marco de análisis de las transformaciones que ha soportado la forma de Estado. (Chevallier, 2014, p.27).

Al final de la introducción del autor, apoyado en otros estudiosos del derecho administrativo considera que, valdría pensar catalogar las distintas etapas estatales como premodernas, modernas, y posmodernas (Chevallier, 2014). Vale decir que, desde el recorrido construido a cuenta propia en el presente escrito, se puede asimilar con mayor entendimiento lo que el profesor de París II intentó exponer desde la constante mutación del Estado, en el entendido que lo arriba construido muestra los fenómenos exógenos, y su implicatura al interior de la dinámica estatal tradicional.

Desde Chevallier (2014) se encontrarán formas en que el Estado y particularmente el Derecho Administrativo se transforma, o configura nuevas entidades a medida que se dan

cambios desde el exterior, hasta llegar a acoplarse para estar dentro de los juegos económicos con sus instituciones. Empezando con la definición de Estado, se puede conceptualizar como un “fenómeno reciente, desarrollado a partir de un conjunto de mutaciones económicas (el desarrollo de relaciones comerciales), sociales (la descomposición de las estructuras feudales), políticas (la voluntad del poder de los príncipes) e ideológicas (el individualismo, la secularización y el racionalismo)” (Chevallier, 2014, p.38).

Es de anotar que de manera acertada se puede compartir dicha noción porque en todo caso, el fenómeno llamado Estado al que se hace mención empieza a connotar desde lo económico adquiriendo forma y predominancia propia a partir de la dinámica misma de la mundialización, la cual, a su vez, significa una manera en que “las fronteras, físicas y simbólicas, que delimitaban la esfera de influencia, la superficie del imperio del Estado, se volvieron porosas” (Chevallier, 2014, p.47). Esto se puede comprender mejor haciendo retrospectiva de la Edad Media, y la forma de administración que se realizaba en torno a la figura de *los principados*, donde todo resultaba ser hermético, de muros para adentro. Sin embargo, el fenómeno mismo de la modernidad expondría las fisuras que empiezan a debilitar lo que antes se creía impenetrable, esto es, la forma de administrar junto con sus secretos mejor guardados, es decir, la riqueza de cada soberano.

En todo caso, el fenómeno de la mundialización, aunque es un término acuñado aproximadamente desde el año 1990 para explicar los acontecimientos propios de un nuevo sistema económico siempre ha estado presente desde el tráfico de esclavos, las rutas marítimas donde se comerciaba lo explotado desde las colonias, o la simple aventura de los navegantes. De una forma sintética puede decirse: “mundialización de los mercados, (...) competición entre economías, (...) mundialización de la comunicación, (...) mundialización cultural, (...) imposición del vulgo liberal [o] la difusión de algunos modelos de organización política” (Chevallier, 2014, p.49), obedece a una globalización marcada por lo económico.

A partir de lo anterior cada aspecto desarrollado, requeriría de una regulación que empezó entre quienes intervenían en los negocios, pero que, con el aumento de dichas prácticas, se fueron generando formas homogeneizadas tecnificación, pero a la vez, según fueran las

circunstancias económicas de desregulación, “ilustrada por el desmantelamiento de los dispositivos de control de cambios: en lo sucesivo, los capitales pueden desplazarse libremente” (Chevallier, 2014, p.50). Hasta aquí, no se ha dicho nada distinto de la construcción discursiva de tipo histórico acoplada en la primera parte del escrito, por lo que ahora se tratará de ir más adelante a ver en qué momento aparecen las agencias.

Como una posible consecuencia de la mundialización se tiene “una proliferación de híbridos de temas privados a los cuales los Estados reconocerían una parcela de autoridad - autoridad que afecta distintos objetos-” (Chevallier, 2014, p.72) con el ánimo de poder entrar en una economía globalizada; y es aquí donde se encuentran varias formas en que el Estado debe entrar a redefinirse desde sus propias estructuras. Con todo, era evidente que el modelo estatal clásico estaba cambiando, aunque, “por otra parte, las configuraciones estatales persisten de manera distinta [variando] en función de las tradiciones y de las coyunturas propias de cada país. A pesar de estas diferencias, algunas tendencias comunes se [rediseñan]” (Chevalier, 2014, p.90).

Y la mejor forma de ajustarlas es copiándose de algunos institutos foráneos de Estados con mayor desarrollo. Lo cierto es que, cuando se copian instituciones extranjeras para el entender de López (2009) se termina haciendo en la práctica “transmutaciones o tergiversación de las ideas provenientes de los sitios de producción [originales]. (...) [En todo caso], las transmutaciones terminan siendo, para bien o para mal, el inventario de ideas disponibles en [otras latitudes o jurisdicciones]” (p.86). Bajo tales premisas, la jurisdicción en este caso y, empleándola como categoría abstracta no es otra que la económica mundial que, sin imponerse a la fuerza, solo espera que los Estados puedan crear al interior de sus estructuras administrativas instrumentos para facilitar el movimiento económico; de ahí que, entre más independientes se conviertan y tomen distancia de la estructura clásica del Derecho Administrativo, más resultados en términos de eficiencia económica y competitividad puede esperarse de éstos. Todo lo anterior genera en este punto del discurso un cuestionamiento: ¿será que la tarea de los nuevos Estados es la materialización de los servicios de intereses económicos particulares con efectos generales? A su vez, ¿qué debe entenderse por servicios de intereses económicos y cómo funcionaría?

Tales planteamientos abren paso a una diversificación de las dinámicas estatales de regulación y competencia, porque lo que se viene a configurar en los nuevos Estados, en la época contemporánea, son instituciones que se acoplan al interior de sus estructuras gubernamentales hacia tendencias económicas globales que buscan darle autonomía a ciertas instituciones para que operen de manera autónoma. Aunque, por otro lado, deben volverse competitivas en su propia actividad. Así se puede argumentar que nacen al interior del Derecho, las nociones de agencia que, desde su técnica, recopilan un sinnúmero de información para luego entrar a darle un precio a la misma, bien para entender su operación, o para entrar en los juegos dentro del mercado.

A partir de ahí el Estado queda configurado desde dos movimientos: como supervisor (Chevallier, 2014), pero también como jugador dentro de la economía al entrar a participar en algún proceso que pueda generarle algún rendimiento a sus arcas. Ambas nociones, encuentran sustento desde Chevallier (2014) de la siguiente manera:

La complejidad creciente de circuitos económicos, los cambios tecnológicos, la sofisticación de los productos financieros, así como la presión creciente de los poderes económicos cuyo imperio se refuerza a causa de la mundialización, imponen la intervención del Estado con el fin de establecer algunas normas de juego, hacer prevalecer algunas disciplinas, proteger ciertos intereses; el Estado permanece presente en la economía, pero de manera más distanciada, como «supervisor». (Chevallier, 2014. p.103).

La regulación estatal deja de ser la única forma mediante la cual se justificó en su momento el Derecho Administrativo, en donde la relación administrado-administrador dependía de cómo el segundo atentaba contra el primero desde su sobrenatural fuerza amparado en la legitimidad. Ahora la dinámica es completamente distinta, el Estado tiene una función concreta a saber, su “función [gubernamental] supone la reunión de varias condiciones: una posición de exterioridad con relación al juego económico; una capacidad de arbitraje entre los intereses en presencia; una acción continua con el fin de proceder a los ajustes necesarios” (Chevallier, 2014, p.109).

Se tiene entonces por un lado un Estado reglamentador, pero desde los juegos económicos a su vez todo lo que conlleva la función del precio dentro del mercado es a su vez autorregulado desde una externalidad extraestatal, lo cual permite concebir una multiplicidad

según Du Marais (2004), citado por Chevallier (2014) de “correglamentación, basándose en la intervención conjunta de protagonistas públicos y privados” (p.109). Así las cosas, el papel del Estado clásico que reconocía derechos o los asignaba según largos procesos judiciales y resolvía los conflictos, empieza a replantearse.

Ante toda la complejidad que empezó a avizorarse, vale la pena indagar si el Derecho Administrativo debía reformularse con cada acontecimiento de influencia externa resquebrajando con ello las estructuras mismas de su saber canónico. Para el entender de Chevallier (2014), “el derecho administrativo entró en crisis allí donde, como en Francia, había prosperado; (...) el repliegue del Estado de la esfera de las actividades económicas implica una ampliación del ámbito de la aplicación del derecho privado” (p.129). Con todo, se empezó a definir un camino mucho más específico en donde otros saberes como la economía, las prácticas de la información, precio, servicios competitividad y regulación económica forzaban al Derecho Administrativo a dar una respuesta en sus mismas prácticas.

Se puede sostener que por la propia dinámica de movimiento y acoplamiento a los cambios económicos poco se ha detenido el Derecho Administrativo colombiano a reflexionar, por lo menos desde su estructura tradicional; más bien, se le está entendiendo que debe alinearse a lo propio de las circunstancias, entendiéndose más como un acoplamiento que a una labor reflexiva que le permita pensarse para proyectarse. Lo anterior traerá como consecuencia concluir que se trata de una especie de emancipación de ciertas instituciones del canon del derecho administrativo hacia la esfera de las tendencias globales de la competencia, el resultado en clave de interés general.

En otras palabras, se están creando instituciones con autonomía, pero con abundante técnica para que entren en los juegos mercantiles, no en vano, “el derecho administrativo [fue] también condenado como antinómico con los principios fundamentales del liberalismo. (...) Se acusa al derecho administrativo de ser, por esencia, un derecho de desigualdad y privilegios” (Chevalier, 2014, p.131). Privilegios que han sido combatidos en el ámbito de las controversias contractuales en sede judicial de lo contencioso administrativo, y que desde los desarrollos teóricos han logrado categorías auténticas que para el entender del doctrinante

colombiano Libardo Rodríguez buscan encontrar el equilibrio económico de los contratos administrativos a partir de explicaciones sobre: la potestas variandi, la teoría del hecho del príncipe, la teoría de la imprevisión, e incluso, la declaratoria del mismo incumplimiento (Rodríguez, 2009).

Más allá de cómo se debaten las diferencias en materia judicial, el mundo contemporáneo no puede seguir creando un sistema dualista en donde las situaciones estatales deben tener su propia jurisdicción porque en todo caso, el Estado, al entrar en los juegos económicos, también se define su telos desde el precio, la información y los servicios; luego, debe entrar a ser parte de la órbita de los negocios dejando de lado su canon que resultaría para los efectos de la mundialización, posmodernidad, o postindustrial, como contrario a la velocidad en que se mueve el mundo económico. Por otro lado, “mientras el movimiento de privatización y de desregulación reducía la esfera de las actividades bajo el control del Estado, la difusión del derecho administrativo se ve obstaculizada así por la propagación de la lógica comercial” (Chevallier, 2014, p.132).

Pero no todo puede verse en el sentido negativo; ya se ha indicado que el Estado en su afán de acoplarse a la velocidad económica, ha traído desde antaño una dinámica que le es propia, como es la regulación de determinadas actividades. Bien sea para abrirle paso a lo económico, o para entrar a facilitar la competencia entre distintos actores, todo ello se debe hacer por medio de los acuerdos reglamentarios, y la razón es una sola: aún se vive bajo el paradigma de un Estado de Derecho cuyo principio de funcionamiento es la legalidad; de ahí que, se crean esquemas reflejados en normas “ya que la fuente de validez es el propio sistema jurídico” (Luhmann, 2005, p.224).

Así se da apertura a nuevos institutos desde la propia legalidad, con técnicas de administración que involucran aquello que la modernización está reclamando, entrando con ello a diversas divisiones del poder estatal, con su correspondiente consecuencia administrativa. Se abandona la imagen de un Estado piramidal y se empieza a comprender desde un conjunto de redes que buscan relacionarse desde lo económico, lo público con lo privado. Con todo, las nuevas instituciones emancipadas entran a operar desde *misiones*

definidas, y una órbita especializada, alejada de jerarquías, con capacidad operativa y flexibilidad en la propia creación de sus reglamentos; en otras palabras, surgen entidades con una “fuerte capacidad operativa, [que] movilizan un conjunto de recursos administrativos y financieros [así como bienes estatales] con un programa preciso” (Chevallier, 2014, p.148).

Es la entrada de las Administraciones independientes, también conocidas como *agencias* a cuya influencia quedan definidas no sólo dentro del ámbito de la eficiencia, orientadas por un programa a seguir, sino, además, porque entran a funcionar según las reglas del mercado. De ahí que su independencia permita pensar la idea de que ellas mismas puedan regularse, no en vano, “la regulación solo puede ser eficaz si las instancias encargadas disponen de una capacidad de acción autónoma (...); [en otras palabras] se trata de autoridades administrativas aisladas, situadas «fuera del aparato», con una auténtica capacidad de acción autónoma,” (Chevallier, 2014, p.149).

La regulación será entonces el eje central de estas nuevas instituciones pensadas bajo el nombre de *agencias* porque para entrar en las dinámicas de información, precios y mercado, se supone que éstas deben tener dominio de los temas que van a explotar. Así, para poder reglamentar su misión, requieren ser independientes tanto administrativa como financieramente, de ahí que se piense en que son entidades emancipadas de la órbita tradicional del derecho público administrativo; y su explicación o justificación obedece a que “cada una de estas administraciones debe interiorizar la racionalidad del sector que ella se encarga de encuadrar y controlar” (Chevallier, 2014, p.151).

Si la anterior es la manera como se describe las *agencias*, su función estaría determinada por aspectos mucho más puntuales, los cuales pueden sintetizar de la siguiente manera: *primero* se sigue manejando la noción de entender al Estado como si fuera una compleja máquina que se configura cada vez más con un sinnúmero de piezas, muchas de ellas independientes. Desde la anterior analogía, puede concebirse el funcionamiento de las *agencias*, en donde, por un lado, pertenecen a la organización estatal desde el lado político o el control jurisdiccional, pero funcional como órgano independiente.

Un *segundo* aspecto se encuentra desde el entender de Chevallier (2014), “los gestores privados se ven cada vez más encargados del ejercicio de las funciones estatales” (p.160); en este punto se tomará distancia del autor porque en todo caso puede entenderse que el funcionamiento de las *agencias* se proyectan como una manera en que el Estado despliega sus funciones relacionándose como si fuera un sujeto privado especialmente en el tránsito de lo económico, apoyado en los precios o dinámicas de mercado, actuando algunas veces como regulador, o facilitador para la explotación de algún tipo de bien sin olvidar el interés general. En todo caso puede pensarse en una reducción del Estado, también se puede entender como una emancipación institucional cuyas funciones empiezan a operar bajo los estándares de una empresa privada, pero bajo la tutela de llevar sus diferencias ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Emancipación, en el entendido que opera bajo parámetros de eficacia y competitividad, la cual se concibe como aquella “manera discreta (indirecta) de operar apoyándose sobre transformaciones silenciosas, sin destacar ningún acontecimiento, de manera de hacer crecer progresivamente el efecto a través de un desarrollo. Se tratará de inducir un efecto; la eficiencia está ligada solo con el rendimiento” (Jullien, 2006, p.86). Desde este concepto las *agencias* deben pensarse como instituciones que operan bajo misiones, en apariencia estatales, pero deben operar a partir de procesos de información, competencia, precio, mercado y servicio, desde una técnica que le permita ejercer sus dinámicas de forma autónoma e independiente; en otras palabras, entrar en los juegos económicos.

Las *agencias* se mueven bajo principios económicos, en el entendido que deben optimizar la variable de escasos recursos, pero también mirar cómo explotar aquello con lo que cuentan y que les ha sido encargado bien sea, información, desarrollo de técnica, o adjudicación de bienes, todo en clave de eficacia para cumplir su misión, en donde se recibirá o pagará algún precio. Parece entonces pertinente sostener que las *agencias* deben procurar tener una autonomía, “combinando funciones de regulación y de gestión, estas *agencias* se caracterizan por disponer de modalidades de organización específicas (competencias técnicas, presencia de los interesados en las instancias que deliberan)” (Chevallier, 2014, p.161). Sumado a lo anterior, se espera que las *agencias* cuenten con personalidad jurídica,

teniendo así su “función representativa [en] su propio medio de intervención” (ibidem). Las *agencias* entonces pueden pensarse como la síntesis de muchos procesos donde confluye una constante hibridez de economía, competencia, operatividad privada, pero también emancipación del tradicional modelo administrativo canónico.

C. La regulación, su dinámica con lo económico, y sus obstáculos intraestatales

Todo el discurso anteriormente construido muestra una serie de argumentos que servirán de refuerzo argumentativo para entrar a describir unos esbozos sobre una categoría denominada *regulación*, apoyada tanto en lo económico como en lo jurídico. De hecho, contrario a un posible reproche de si el recorrido histórico era necesario, se recuerda que la metodología propuesta para la investigación proponía construir un discurso que atendiera a distintas dimensiones para entender que *la contemporaneidad mercantilista* no ha sido nueva, sino que se ha perfeccionado en lo que tiene que ver con sus instrumentos. Además de lo anterior, se busca comprender cada categoría indagada como lo fueron las trabajadas en los apartados anteriores entendiéndolas como *tipos ideales*, es decir:

[aquellos] conceptos utilizados habitualmente en las ciencias sociales [que] cuando están bien contruidos son herramientas útiles, por no decir indispensables a pesar de que, (o quizá *porque*) sacan a relucir ciertos aspectos de la realidad social descrita, mientras que dejan en la sombra otros aspectos considerados como menos relevantes o no esenciales para la descripción de la forma analizada. Los “tipos ideales” no son descripciones de la realidad: son herramientas utilizadas para analizarla. Son buenas para hacernos pensar. (Bauman, 2020, p.45).

Entonces, sigue haciéndose forzoso comprender aquello que reposaba dentro de diversas escalas genealógicas porque gracias a tales rastreos puede comprenderse mejor los elementos que hoy componen la permeabilidad de lo económico en las estructuras jurídicas, especialmente en las relacionadas con la manera en que algunas entidades gubernamentales tienen que emanciparse de sus antiguos modos de operar para definirse desde tipologías económicas. Así expuesto y esta altura del discurso ya debe entenderse que la economía busca facilitar los procesos mercantiles en la sociedad global y para ello requiere que el Estado visto desde la órbita del Derecho Administrativo entre a participar entremezclándose como un sujeto más; ello implica asumir las distintas formas o directrices que ciertos

organismos internacionales en el tiempo transmiten sus sugerencias atendiendo a resultados y mediciones en clave económica, condicionando desde ahí el mercado, pero también las prácticas internas de los propios Estados hasta llegar al sujeto consumidor. Pero lo anterior no es nuevo, ni puede verse como novedad; el mercado desde tiempos remotos -recordando los primeros fisiócratas- ha exigido al Estado su no intervención; aunque, por otro lado, también puede comprenderse que, en ciertas situaciones la misma dinámica económica requiere de una regulación estatal en el entendido que desde la órbita de la gubernamentalidad se le preste atención a determinados bienes o servicios.

Prevalece el mercado, pero también en algunos asuntos se requiere de una organización interna; luego, deben identificarse categóricamente ambas situaciones: *competencia* y *regulación* para después comprenderlas en su hibridez a partir de los resultados esperados. Para ello, se seguirá lo indicado por el premio nobel de economía del año 2009, Oliver Williamson, en su escrito, *Las instituciones económicas del capitalismo*, escrito en 1985, época donde entró en aplicabilidad por lo menos en los países de occidente el actual modelo neoliberal; texto económico que se soporta sobre las bases contractuales del Derecho y que no puede considerarse aislado a todo el fenómeno descrito y cada vez mejor interpretado.

Desde el anterior texto se encuentra una alusión a quién gobierna el mercado, indicando que: “los mercados son especialmente eficaces cuando se consideran las transacciones recurrentes, ya que ambas partes sólo necesitan consultar su propia experiencia para decidir si continúan una relación de intercambio o se van a otra parte con un gasto de transición” (Williamson, 2013). Bajo la anterior premisa puede seguirse que muchas transacciones en la actualidad se encuentran estandarizadas, logrando agruparse en tres bloques: *primera*, todas aquellas manejadas desde la analogía de la venta y su concepto legal; *segunda*, “en ausencia de alternativas de mercado estandarizadas, las partes han diseñado normas de relaciones futuras en las que pueden confiar, [las cláusulas contractuales donde mediará un tercero para resolver un conflicto]” (Williamson, 2013, p.82); y, *tercera*, aunque no siempre existe hegemonía en ciertos activos o prestaciones se requiere de una institucionalidad apoyado en lo legal que pueda medir y regular ciertas operaciones, bien por su impacto social, escasez, demanda, o requerimiento global.

En relación con la última clasificación, todo mercado debe tener una organización interna facilitando incentivos por un lado y en paralelo cuando la necesidad lo determine control legal o reglamentación; sin embargo, tal dinámica no se puede realizar para todo tipo de bienes o activos, sino que debe recaer sobre actividades específicas, con eso se crean mercados regulados con impacto global y otros al interés de cada juego económico sin vigilancia gubernamental sujeto al interés de cada interviniente. No debe escaparse que, si bien la regulación estará amparada por un marco jurídico, su estructura de gobernación debe estar asistida por el mercado (Williamson, 2013), de lo contrario se crearía incertidumbre en las transacciones donde se dejaran solo dependientes a las disposiciones legales.

Queda entonces que el mercado es el eje global sobre el cual gira todo tipo de transacciones, y aunque existen tres formas de agrupar contractualmente las intenciones de los sujetos, es sobre activos específicos o determinadas prestaciones que se requiere de una institucionalidad gubernamental muchas veces amparada por el mismo texto constitucional que pueda medir y regular aspectos de tales actividades. La razón de lo anterior obedece a que no toda regulación cubre los aspectos del mercado global al ser tan universal; sin embargo, existen su vez activos específicos que deben regularse en cuanto a la información de estos, sus incentivos económicos, técnicas de producción o distribución, y control estricto de los costos de producción; desde ahí se desprenderán los tipos contractuales para adquirirlos, pero también, se van configurando economías de escala y alcance.

Aunque el mercado será la estructura sobre la cual gira todo, “se prefiere la organización interna cuando la especificidad de los activos es grande, ya que en tales circunstancias existe un alto grado de dependencia bilateral” (Williamson, 2013, p.99). Frente a esto, lo que se buscará regular serán los costos de transacción,

reconociendo que la especificidad de los activos asume diversas formas y que entre ellas varían las ramificaciones de la organización. [Por lo mismo] se distinguen convenientemente cuatro tipos de especificidad de los activos: especificidad de sitio -como por ejemplo, estaciones sucesivas en una relación de proximidad recíproca, a fin de economizar gastos de inventarios y de transportación-; especificidad de los activos físicos, -por ejemplo, los datos especializados que se requieren para producir un componente-; especificidad del activo humano que surge en el aprendizaje del trabajo; y los activos dedicados, que representan una inversión discreta en capacidad de producción generalizada que no se haría si no existiera la

perspectiva de vender una cantidad considerable del producto a un cliente específico. (Williamson, 2013, p.103).

Por más que lo anterior sea la justificación para una reglamentación institucional, quedarán por fuera otra diversidad de especificaciones, de ahí que muchas veces los costos de transacción no se tengan completos y sea necesario nuevas revisiones o reglamentaciones según la necesidad del mercado. Ahora bien, en lo que respecta a la forma como se debe regular será propio de cada entidad con apoyo al mercado entrar a determinar las limitaciones que fijarán para que el mercado sea dinámico.

Otro aspecto será el propio del ajuste por parte del Estado para cumplir tales funciones el cual sería privatizar ciertas funciones y con ello lograr lo que Parejo (2000) denominó *la desburocratización*, refiriéndose a las reformas que el Estado debe empezar a actuar si busca superar aquella noción estática de gubernamentalidad en el entendido de liberar de los asuntos públicos los temas que deben estar sujetos a las reglas del mercado. También se encuentra la opción más práctica dentro del Estado, en donde no se tenga que desprender de su dominio burocrático-político, sino que, por el contrario, permita que la entidad diseñada para ejercer reglamentaciones pueda ajustarse a “la organización de la realización de tareas en y por unidades jurídico-públicas autónomas (incluso dotadas de personalidad propia y dotadas hasta de independencia)” (Parejo, 2000, p.242).

No se puede perder de vista que el propósito estatal para elegir llevar a cabo una finalidad constitucionalmente establecida bien sea privatizando una función o mejorándola desde la función pública a partir del reconocimiento de su autonomía, lo que se busca en todo caso es cumplir sus cometidos bajo criterios de eficiencia respecto de las decisiones proferidas que serán en todo caso en clave económica. Así entendido lo que reglamenta deberá revestirse de la singularidad jurídica, pero desde el influjo del mercado; entonces ya en el ámbito propio de lo que debe entenderse por regulación propiamente conceptualizada siguiendo a Marcou & Moderne (2009) es: una noción jurídica, pero a la vez, simboliza la posibilidad de poder ordenar una situación que requiera control, que, en todo caso,

se aplica a actividades muy diferentes: a veces actividades policivas tales como aquellas que procuran asegurar el respeto a las reglas generales de competencia en los mercados de bienes

y servicios, o en los mercados financieros, a veces a las industrias caracterizadas por su dependencia hacia una red u otros tipos de infraestructuras no reproducibles y a veces a las relaciones ente ciertas industrias y el medio ambiente. Con la instauración del mecanismo de mercado en lugar de algunos monopolios, se evidencia la diferenciación sectorial y la necesidad de reglamentaciones específicas. (Marcou & Moderne, 2009, p.13).

Como se puede observar, con independencia del autor, el trazo desde lo económico es una influencia constante que ha venido perfeccionando el modelo de interacción entre sujetos (incluido el propio Estado) entre la competencia y el mercado. A su vez, el Estado también aporta a la dinamización de la economía por medio de la reglamentación o normativización para ciertas adjudicaciones de activos que llevan implícitos componentes demasiado técnicos y de poco acceso; o “como lo resume Martín Bullinger, la regulación va de la mano de la transición de un Estado prestatario hacia un Estado garante de servicios esenciales. Esta misión se ejerce bajo la responsabilidad del gobierno y bajo su dependencia” (Marcou & Moderne, 2009, p.17).

De esta forma el *telos* que lleva implícita la categoría de la *regulación* obedecerá según la finalidad estatal consagrada en su marco constitucional y a su vez reconocida dentro de los criterios de autonomía para que pueda movilizarse alejadas de la influencia burocrática pero sujeta a control político o jurisdiccional; pero también a partir de los esquemas regulatorios se debe garantizar la competencia y continuidad de alguna comercialización o prestación de servicios. Con todo, “el regulador es entonces una autoridad administrativa que se distingue, tanto por su misión como por los procedimientos a los que obedecen sus decisiones” (Marcou & Moderne, 2009, p.21).

En otras palabras, la regulación monitorea dentro de los límites económicos y del mercado dejando actuar dentro de esquemas contractuales, suprimiendo a su vez cualquier reglamentación que limite la libre competencia, apuntando a la obtención de beneficios generales, o por lo menos en donde los actores comprometidos puedan sentirse a gusto dentro del mercado con la forma en que se interrelacionan. Así expuesto, regulación también es según lo adopte cada sistema jurídico, “algunas técnicas de garantías de los derechos que también desconocíamos” (Muñoz, 2016, p.142), en el entendido que algunas empresas por

más que presten un servicio deben respetar las regulaciones públicas porque de desconocerlas llegarían a trasgredir los derechos del sujeto-consumidor.

Entender la importancia de la regulación permitirá una dinámica que se traza desde lo económico pero que, en todo caso, requerirá de ciertas marcaciones jurídicas para entrar a definir no solo legalidad sino la autoridad que conocería del eventual asunto que llegare a desbordarse en el entendido de una posición dominante o atropello hacia el otro extremo de la relación. Con todo, si lo económico es el eje, el mercado será el escenario donde todos jugarán, solo que algunas veces con apego a ciertas reglas que se derivan de la actividad gubernamental, otra cosa será y como si se tratara de un eterno retorno que el Estado para mantenerse activo debe mirar la regulación desde lo económico; ahora bien, si actúa de forma contraria, y se apoya desde el ámbito jurídico termina volviendo las dinámicas locales de su mercado paquidérmicas permitiendo con ello la entrada de diversas fugas, entre ellas, la corrupción entendida como el equivalente ante la inoperancia jurídica por buscar ponerse primero a los juegos económicos.

En otras palabras, la reglamentación excesiva con apoyo en lo jurídico pone obstáculos a los procesos, porque para acceder a transacciones, precios, o adjudicaciones típico de un libre mercado, burocratiza aprobaciones. La consecuencia de ello permitiría el acoplamiento de las características típicas de un Estado burocrático autoritario porque se genera con ello,

un sistema de exclusión económica del sector popular, en tanto promueve una particular normalización económica y un patrón de acumulación de capital fuertemente sesgados en beneficio de las grandes unidades oligopólicas de capital privado y de algunas instituciones estatales, que acrecienta [como resultado] las desigualdades preexistentes. (O'Donnell, 2009, p.58).

Intentar justificar la excesiva reglamentación como se observa desde el plano discursivo arrojaría consecuencias que son contrarias a los juegos económicos, pero ese no es el único factor; también se puede comprender que en algunos casos los Estados pueden empezar a configurar sus instituciones emancipándolas en apariencia para entrar en las dinámicas de la globalización. Aunque por otro lado, lo único que se encuentra es la configuración de entidades con nombres que dan la apariencia de estar modernizadas en clave de globalización, pero en la práctica operan de forma administrativa clásica, es decir, con un

lleno de estructuras que también afectan los juegos económicos porque no pueden dinamizarse en los juegos económicos debido a que operarían burocratizadas; ese sería el caso de Colombia si se le examina desde la construcción argumentativa hasta acá organizada.

**III. EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO DESDE SU APERTURA
ECONÓMICA DE 1991 Y LA CONFIGURACIÓN DE INSTITUCIONES
PÚBLICAS EMANCIPADAS.
LA APARICION DE LAS AGENCIAS**

Colombia ha sido examinada desde diversas áreas del conocimiento, en la mayoría de los casos desde las lupas de pensamiento occidental europeo o continental. Eso ha permitido tener muchos resultados doctrinales de tipo teórico, económico, pero también por así decirlo de los sistemas sociales jurídicos y por ende las instituciones estatales han servido de experimento de observación-acople, bien como implementación de nociones extranjeras o por el mismo influjo económico global; así expuesto desde la misma evolución en la estructura del Estado colombiano se encuentran entidades provenientes de ideas foráneas que han servido al desarrollo de la misma nación.

Por supuesto, también con los correspondientes desajustes típicos y a la vez necesarios porque ningún concepto, institución o teoría puede ajustarse cuando se materializa dentro del molde en la cual fue pensado; en otras palabras, pasar del escritorio, centro de investigaciones o publicación científica a la operatividad y puesta en marcha de un experimento arrojará variaciones entre lo que se proyectó y la realidad misma. Eso ha sucedido en la estructura estatal de Colombia, e incluso en el mismo sistema jurídico-social; nada sale como se espera.

La razón de lo anterior también puede justificarse desde un argumento naturalista, en el entendido que todo proceso lleva tiempo en ajustarse o en dar los frutos esperados. Entonces resultará comprensible ver cómo el Estado colombiano a la fuerza, o por simplemente estar ahí en lo económico global hace esfuerzos para entrar en las dinámicas a las que se vincula por voluntad, sugerencia transnacional o por simple azar. Así puede entenderse los cambios que ha tenido en sus distintos momentos históricos que acompañan la maduración institucional.

Y como a veces dar los primeros pasos son los más distorsionados, debe comprenderse tal situación mientras se logra el cometido o finalidad esperada. Eso sucederá con el tema de las «agencias» dentro de la estructura estatal; de ahí que no se puede esperar un acoplamiento idéntico a un sistema jurídico más avanzado por la simple circunstancia local, social y burocrática que acompaña el proceso evolutivo de las instituciones; de eso tratará este último capítulo.

A. Esbozos de la economía como motor de transformación y al interior del Estado Colombiano

Es válido afirmar que las dinámicas económicas traspasan las fronteras, y ante eso, Colombia no es ajena a recibir influencias de los cambios que terminan permeando las propias instituciones estatales, e incluso al propio el sistema jurídico en particular. Para comprenderlo mejor vale la pena examinar a manera de esbozos cómo lo económico fue transformándose en categorías relevantes que ayudaron a la transformación del Estado. Empezando, en palabras de Kalmanovitz (2019), en su escrito titulado *Nueva historia económica de Colombia*, encuentra el autor que el país durante el siglo XIX su comportamiento económico era pobre. Por contraste, en el siglo siguiente Colombia dio un vuelco notable en sus instituciones, que le permitieron obtener un crecimiento económico sostenido. Incluso antes de esto, se fueron construyendo tortuosamente instituciones políticas y económicas modernas, y se eliminaron muchas de las barreras que habían sido legadas por la dominación colonial. (Kalmanovitz, 2019, p.153).

Lo anterior permite entender a nivel local que las tendencias económicas han sido motor de cambio y creación de instituciones, no en vano, en el año “1870 se aprobó una legislación que adoptó el modelo de banca libre, corriente en Estados Unidos y en Escocia, consistente en que los bancos emitían billetes respaldados por sus reservas de plata y oro; se trataba de un sistema descentralizado” (Kalmanovitz, 2019, p.152). Dichas prácticas significarían que de diversas maneras Colombia buscó acoplar sus instituciones a lo que estaba pasando en el exterior y desde sus propias reformas jurídicas organizarse a nivel interior.

Cambios, convulsiones políticas típicas de un país desorganizado, pero también desarrollos en la exportación permitieron la construcción de una nación que venía de constantes guerras civiles; también durante la gobernanza de Rafael Reyes para el periodo residencial 1905-1909 empezaron a impulsarse las primeras industrias:

la Colombiana de Tejidos, luego Coltejer, y la fábrica de cemento Cementos Samper; a la vez que se consolidaron otras industrias; se concedieron subsidios a la exportación y se buscó equilibrar la balanza comercial, para lo cual se decretaron una serie de medidas proteccionistas, como también un impuesto al consumo del tabaco. Reyes también intentó atraer inversión extranjera, invitando a la *United Fruit Company* a producir banano en la región de Santa Marta, al tiempo que comenzaron a entrar firmas petroleras a hacer prospectiva. (Kalmanovitz, 2019, p.165).

Era la época de los mercados regionales fraccionados (Tobón, 2018) en el entendido que unas zonas del país se dinamizaron mucho más rápido que otras. Pero lo anterior obedeció a una razón: la política se dividía en regiones, esto implicó que las primeras economías locales generaban sus propias dinámicas de mercado desconociendo un poder unificado por parte del Estado, no en vano, se empezó a ver desarrollos dispares al interior del territorio colombiano; por su parte “el Estado podía en principio imponer cargas tributarias a toda transacción mercantil, pero el costo de controlar los innumerables mercados locales, las numerosas trochas, no siempre hacían atractiva dicha posibilidad” (Tobón, 2018, p.183). Desde aquí, y de forma precaria, se veía por un lado el desarrollo individual del juego económico entre sujetos privados a partir de prácticas mercantiles, pero también los primeros pasos del Estado para vincularse en el mundo de los negocios interviniendo de forma impositiva imponiendo cargas tributarias.

El interés de desarrollarse Colombia como Estado moderno permitió la apertura al desarrollo industrial; “con la Constitución de 1886 se habían creado las bases normativas para la intervención del Estado en los procesos económicos” (Vélez. 1989, p.199). Los estímulos a la industria aunque incipientes mostraban la influencia de la economía incluso en países subdesarrollados, no en vano surge esa etapa denominada la danza de los millones protagonizada desde el Gobierno de Pedro Nel Ospina entre los años 1922 y 1926, en donde Colombia mostró un auge la tecnificación de algunos procesos industriales; también fue necesario entrar en las dinámicas que empezaron a acoplarse desde las prácticas locales al

mundo de los negocios, no en vano para mantener la estabilidad de la economía se pagaron misiones, como la Kemmerer, “fruto de la cual resultaron instituciones como el Banco de la República, la Contraloría General de la República y el establecimiento de una contabilidad nacional para el manejo de la hacienda pública” (Tobón, 2018, p.195).

Los anteriores episodios permiten no sólo observar cómo la economía transnacional empezó a moldear un Estado, lo que implicaba forzar un desarrollo industrial precario y sectorizado sobre las limitaciones de vías que a su vez dificultaban el acceso a fuentes de explotación. También surgen entidades estatales que implementaron técnicas contables, así como acceso a información para su propio funcionamiento. “Se trataba de descubrir ese vínculo complejo de la articulación del Estado a la economía, en las distintas tasas de acumulación capitalista y en relación con el ciclo económico” (Tobón, 2018, p.196). Era entonces la época en que el Estado bajo su propia iniciativa destinó recursos para la inversión pública en obras de desarrollo como las vías que facilitarían el transporte, en paralelo lo industrial se encontraba protegido por las distintas administraciones nacionales o departamentales.

Aunque es bueno precisar que el progreso narrado no se debía al comercio local ni mucho menos al desarrollo de las empresas internacionales, la circulación del dinero aquí hizo presencia como mecanismo de desarrollo, al ser ésta la causa que permitió la construcción de distintas infraestructuras nacionales. Es decir, fue a partir de la pérdida de Panamá y la indemnización recibida por el gobierno de los Estados Unidos que Colombia recibió para la época 25 millones de dólares; con esa inyección líquida, se expandió la actividad gubernamental a nivel central, así como la creación de nuevas entidades.

Otro aspecto que hizo crecer la economía colombiana fue la crisis de los países industriales del año 1929, para ese tiempo, Colombia se “vio obligado a abastecer su mercado, a partir de las industrias nacionales, nacidas al calor del proteccionismo de los años anteriores” (Tobón, 2018, p.198). Pero como todo ciclo económico, también surgiría una nueva etapa en la década de los 60 con la tendencia del Estado de asistencia; bajo ese influjo se creó por parte del Estado Colombiano empresas e instituciones que apuntaban al bienestar de las personas:

Fondo Nacional del Café, Instituto de Seguros Sociales, Instituto de Crédito Territorial, y cerca de 70 entidades más. (Tobón, 2018). Con tales configuraciones de influencia estatal, el Estado tenía como premisa dirigir la economía interna de la nación.

Aunque tal circunstancia fue de tipo global, tal como se encuentra con Chevallier (2014), “la figura del *Estado estratega* postuló así una relación de interdependencia entre el Estado y su soberanía, obrando como protagonista dotado con recursos desiguales” (p.113). El resultado de lo anterior traería auge al interior de distintos Estados, tal como aconteció en Colombia donde “se experimentó cierto crecimiento económico del capitalismo de Estado y, en consecuencia, una transición de Estado-mercado, intervencionista, a la modalidad de Estado-plan, el cual se configuró en sus contornos con la Reforma Constitucional de 1968, también conocida como reforma Lleras” (Tobón, 2018, p.211).

Las anteriores situaciones permitieron expandir el Estado creando entre 1920 a 1970 aumentando su vez el número de entidades gubernamentales, que vinieron a fortalecer al Estado, y con ello, el desarrollo teórico del Derecho Administrativo en su máxima expresión. Dichas dinámicas para el entender de la CEPAL permitieron que el Estado acumulara todo su poder administrativo llegando a los lugares menos concurridos del territorio nacional; pero también, facilitó “el intercambio desigual entre los mismos Estados en el escenario del comercio internacional,” (Tobón, 2018, p.219).

Surgirían entidades la interior del Derecho Público, tales como: los institutos descentralizados, las empresas industriales y comerciales del Estado, en donde se empezó a configurar algunas de éstas con su patrimonio autónomo y personería jurídica propia. También sería la época en que surgirían los fondos financieros públicos permitiendo el denominado desarrollo interno del país. Con todo, “para los años 70, algunas empresas estatales estuvieron entre las 10 primeras empresas de Colombia, situación que se mantendría en la década del 80, tales como Ecopetrol, Carbocol y Telecom” (Tobón, 2018, p.225). El dinamismo era evidente, aunque Colombia seguía siendo eminentemente agrario y sin mayor desarrollo en lo rural.

Entre tanto, a nivel regional sucedió algo que también permearía la transformación de ciertas entidades estatales; se trataba en primera medida de la disposición asumida en la Organización de las Naciones Unidas -ONU- en la Sesión plenaria del 16 de diciembre de 1971, reseñada en el apartado 2845 (XXVI) sobre *la administración pública y el desarrollo*. Allí, se hizo alusión a cómo desde el año 1953 cada Estado miembro se debía proyectar sobre la relevancia que tendría la administración pública para alcanzar criterios de eficiencia en sus correspondientes territorios, específicamente en el ámbito de lo económico y social. Lo anterior evidenció justamente cómo se empezó a aceptar una influencia global para generar cambios al interior de cada país que se comprometía en la referida Sesión.

Mientras tanto, en el año 1972 se creó el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en sus siglas, CLAD¹, entendido como un organismo público internacional cuya misión consistiría en establecer una entidad regional que pudiera proveer instrumentos para la modernización de las administraciones públicas, y su finalidad estaría enfocada en el progreso económico y social; ahora bien, los instrumentos que emplearía para lograr su cometido constituyen la cercanía e interacción con diversos saberes entre los que se encuentran: ciencias políticas, económicas, jurídicas, sociología así como la evolución histórica de la región. En lo que respecta a Colombia, se volvió miembro en el año 1976; en este punto del discurso, todas estas situaciones permiten pensar la manera en que los hechos históricos se relacionan entre sí y desde ahí entender que la configuración de situaciones no es cuestión del azar, ni está desprovista de situaciones concretas.

Continuando y atendiendo a la misma dinámica de la economía, en donde aquello que antes tenía gran valor y había fomentado el desarrollo del país, pronto entraría en crisis; fue así como para la década de los años 80 “se agudizó una crisis financiera e industrial, con oleadas de concordatos y quiebras (...) el diagnóstico de la crisis era ahora inverso: es el Estado y su exceso de regulación; y la solución es su no intervención en la economía” (Tobón, 2018, p.236). Surgió entonces la redefinición de nuevos estándares de la economía desde las propias dinámicas internacionales, entre ellas, “la ruptura progresiva en la concepción misma de las políticas sociales, [no en vano], las primeras tentativas de reducir los gastos sociales

¹ <https://clad.org/>

datan de 1980 bajo la forma de recortes en los programas sociales implementados en los años 1960” (Chevalier, 2014, p.115).

Diversas decisiones políticas con influencia económica acompañaron una transición de reformas, entre ellas, se aumentó la edad de pensión de vejez, suprimir la asistencia por parte del Estado, facilitar la flexibilidad laboral, entre otros cambios. Todo ello con un propósito y era restablecer el empleo para que cada sujeto tuviera que ver con su propia vida y la definiera en las propias prácticas de los juegos económicos. De esta manera, se procuraba evitar la ociosidad y mantener personas, lo cual se tradujo en palabras de Tony Blair como “«acabar con la cultura de la asistencia, el trabajo es la mejor respuesta a la pobreza»; (...) se pensará en un plan de ayuda al reintegro del empleo, buscando favorecer el retorno a los circuitos económicos, (Chevallier, 2014, p.118).

Si el pensamiento del Estado desde la proyección de los fisiócratas en el siglo XVII era proponer un Estado-mínimo, en el siglo XX tales ideas ya estaban maduras y debían ponerse en práctica, de ahí que, fue inevitable para la década de 1980 la puesta en marcha de “la aplicación de los modelos neoliberales de apertura económica e internacionalización de la economía” (Tobón, 2018, p.239). Siguiendo a Havey (2020), en su obra, *Breve historia del neoliberalismo*, se tiene que, el Estado entendido de forma neoliberal se apoyaba en diversos pilares, esto es: el derecho a la propiedad privada, la ley, pero también en las dinámicas de mercado, así como en un libre comercio. Todo lo anterior marcaría los presupuestos para entrar en los juegos económicos, y a su vez perfilaría los instrumentos jurídicos, esto es, se le daría preponderancia al derecho de los contratos para que todas las transacciones marcadas por contraprestaciones y precios pudieran facilitar todos los bienes y servicios:

por ende, la libertad de los empresarios y de las corporaciones (contempladas en el sistema jurídico como personas) para operar dentro de este marco institucional de mercados libres y de libre comercio es considerada un bien fundamental. La empresa privada y la iniciativa empresarial son tratadas como las llaves de la innovación y de la creación de riqueza. Los derechos de propiedad intelectual son protegidos (por ejemplo, a través de las patentes) de tal modo que sirvan para estimular cambios tecnológicos. Los incrementos incesantes de la productividad deberían, pues, conferir niveles de vida más elevados para todo el mundo. Bajo la premisa de que «una ola fuerte eleva todos los barcos», o la del «goteo», la teoría neoliberal sostiene que el mejor modo de asegurar la eliminación de la pobreza tanto a escala doméstica

como mundial es a través de los mercados libres y del libre comercio. Los defensores de la teoría neoliberal son particularmente constantes en la búsqueda de la privatización de activos. (Harvey, 2020, p.74)

Las anteriores situaciones en Colombia pasaron de la órbita discursiva a la práctica, y empezaron a tener aplicabilidad a partir de la Constitución de 1991, y la administración estatal durante el cuatrienio 1990-1994. Con todo, de una forma sintética, siguiendo lo preceptuado por el profesor Sánchez (2016) en su investigación titulada, *la noción de autoridad administrativa independiente en España y en Colombia*, se tiene que:

el siglo XIX, y hasta finales del XX, el Estado fue el prestador de los servicios públicos, especialmente en los domiciliarios, a su vez que regulaba su mercado. Sin embargo, la Constitución actual reemplazó el vocablo prestador, por garante, naciendo de esta posición la obligación de garantizar la prestación de los mismos, lo cual puede realizarlo por sus propios medios o por intermedio de particulares nacionales o extranjeros-, o por la comunidad organizada bajo los postulados de libertad de competencia y una suerte de descentralización por colaboración de la cual el Estado mantiene la regulación, vigilancia y control [según lo propio que se predica en el artículo 365 de la Constitución Política de 1991]. (Sánchez, 2016, p183).

Empezaron entonces a darse una serie de regulaciones, y a la vez de privatizaciones que empezarían a configurar una nueva forma de entender el Derecho Administrativo, dándose con ello una descentralización administrativa de influencia económica que se encuentra incluso haciendo una lectura del primer artículo de la Constitución tal como lo encontró el citado autor en otro de sus escritos titulado: *La descentralización administrativa en Colombia, un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto*. Allí el profesor Sánchez encontró que al revisar lo indicado en el referido artículo, se tiene en todo caso “un sistema híbrido o, en teoría, un modelo de centralismo político atemperado por la descentralización territorial de la administración que, junto con la autonomía de las entidades territoriales, conforman la arquitectura del Estado en Colombia” (Sánchez, 2016, p.92)

Desde esa nueva forma jurídica institucional del Estado es que se gestarán diversos cambios que no se darán en un solo momento, sino de manera progresiva. Lo que sí queda entonces claro son las premisas desde donde se acoplará la institucionalidad de Colombia, esto es, apoyada en los juegos económicos, la descentralización, competencia entre privados amparadas ciertas circunstancias bajo esquemas de regulación.

En todo caso, Colombia también puede ser entendida como el resultado de políticas externas que llegaron a tener eco en su propio sistema jurídico y social. Luego para pensar la contemporaneidad del neoliberalismo a nivel local debe interpretarse en dos situaciones a saber: la primera tiene que ver y debe tenerse como antecedente a esta política económica de tipo neoliberal el discurso promovido desde Inglaterra por Margaret Thatcher, y en los Estados Unidos a partir de las políticas dirigidas por Ronald Reagan. Ambos dirigentes políticos tenían como premisa “desregular la economía, no vigilarla como en el pasado” (Tobón, 2018, p.239); por supuesto que la tensión se daría entre dos concepciones de Estado antagónicas, en donde debía dejarse de lado ser un *Welfare State* y promover un Estado neoliberal de competencia económica con el mínimo de intervención. Para lograr tales cometidos, fue necesario promover en los países occidentales una reforma en sus instituciones, transformándolas bajo criterios globales de administración pública, permitiendo a su vez la desregularización de sus economías locales, facilitando con ello la siguiente dinámica descrita en clave económica por Chevallier (2014):

Las empresas multinacionales, cuyas estrategias interactúan con las de los Estados, se convirtieron en protagonistas de pleno derecho de la vida internacional; (...) estas empresas [reconocidas como organizaciones] tienden a ignorar las fronteras oficiales y a elaborar sus propias reglamentaciones independientes de la intervención oficial (autorregulación). Además, el desarrollo de los intercambios supone reglas de juego estables e internacionalmente garantizadas [donde opera] una interdependencia recíproca. [Esto conduciría a] garantizar el equilibrio de los intercambios. (Chevallier, 2014, p.73).

El segundo aspecto tiene que ver en que una cosa es la teoría que se predica desde la perspectiva del neoliberalismo, y otra que dichas circunstancias puedan acoplarse de la misma manera en cada Estado que adopte tales medidas. En palabras de Harvey (2020), “la dinámica evolutiva de la neoliberalización ha sido de tal envergadura que ha llegado a forzar adaptaciones que han variado enormemente de un lugar a otro, así como también a lo largo del tiempo” (p.79). y será justamente eso lo que se pueda encontrar en Estados modernos, en el entendido que son débiles en sus instituciones, e inmaduros en su reflexión política en lanzarse a un mundo global sin las bases sólidas según las capacidades de sus propios territorios. En todo caso, deben salir a como de lugar y acomodarse en la marcha, lo cual resultará en algunos escenarios complejo con las realidades sociales, pero a como de lugar, deben entrar a jugar las dinámicas del mercado.

Mientras lo anterior transcurre, por otro lado, se encuentran las organizaciones económicas quienes para alcanzar sus perfiles económicos utilizan a los Estados como instrumentos para acceder a su información sobre sus recursos, pero estableciendo además precios internacionales sobre los mismos; con todo, se asume que “todos los agentes que actúan en el mercado tienen acceso a la misma información. [Y] que no existen asimetrías de poder o de información que interfieran en la capacidad de los individuos para tomar decisiones económicas racionales en interés propio” (Harvey, 2020, p.77). A su vez, se crean relaciones contractuales entre: empresas, Estados, y Estados con empresas, en donde, la misma práctica económica será coautora de las normas a toda escala, a cuya consecuencia, el Estado debe transformarse y proyectarse como empresa privada, empezando con ello a perder control sobre asuntos que le eran propios: su información estadística, el valor y cuantificación de sus recursos, la política monetaria, los temas de justicia, e incluso la seguridad de sus fronteras.

Hasta aquí se tiene que la toma de decisiones dadas por el Derecho Administrativo como canon que permitía navegar al interior del Estado empezó a quedar relegada a esquemas de eficiencia, en donde, las funciones especializadas, deben hacerlas entidades que se muevan bajo los juegos económicos, técnicos y de competencia. Situación que se materializó en Colombia donde el Estado dejó de tener influencia directa en la economía, aunque no por ello dejó todo al arbitrio de los privados, no en vano la concepción estatal operaría en dos ejes: primero, cuando los juegos económicos resulten perjudiciales, el Estado debe asumir los riesgos para intentar compensar los daños que resulten. En otras palabras, cuando algo salga mal, se distribuyen las pérdidas a las personas dentro del Estado afectado; segundo actuará como agente regulador en determinadas circunstancias atendiendo a ciertos bienes, sin dejar de lado la influencia global del mercado.

En la actualidad, se está viviendo algo que Ulrich Beck en su libro, *La sociedad del riesgo* sintetizó de la siguiente forma en torno a las nuevas políticas económicas globales:

Condiciones de producción ventajosa, liberada de los deberes de la legitimación, atraen magnéticamente a los consorcios industriales y se vinculan en una mezcla explosiva al interés de los países por superar la miseria material y mantener la autonomía estatal. Industrias

especialmente peligrosas son trasladadas a los países pobres de la periferia. (Beck, 2019, p.63).

Lo cierto es que la política neoliberal se ha implementado desde el mismo año de la *apertura económica* para Colombia, es decir, desde 1990 empata con el proceso constituyente del año 1991 sin olvidar los parámetros de la CLAD, aunque también lo acontecido en las administraciones nacionales durante los periodos, 1990-1994, 1994-1998, 1998-2002, 2002-2010, 2002-2018, 2018-2022, pero no de manera fortuita o aislada. De hecho, se han configurado toda una serie de relaciones influenciadas desde diversos matices que terminan arrojando como resultado la supresión o modificación de instituciones o entidades, pero también la creación o emancipación de funciones estatales como acontece particularmente con la puesta en escena de las «agencias», no solo como categoría económica sino también jurídica.

B. La categoría «agencia» en el sistema jurídico colombiano y sus implicaciones

Entrar a hablar de las agencias en Colombia implica vérselas con varias situaciones de tipo conceptual, no en vano se encuentran hasta el momento cinco enfoques relevantes que giran en torno a cómo comprender la justificación y noción de la denotación «agencia». Para entenderlos, se toma como referencia la investigación de Garrido (2017) en su artículo denominado *Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia*, desde donde la autora describe que, como primer enfoque:

La noción «agencia» tiene su origen en los derechos de la familia del *Common Law*, tradición jurídica que se aparta de la romano-germánica desde la cual se ha dado la determinación de las entidades y organismos internacionales. Esto dificulta todo ejercicio intelectual tendiente a determinar el contenido de la noción. (Garrido, 2017, p.254).

Si bien es cierto se hace referencia a dos sistemas jurídicos marcados por su diferencia desde los propios límites de la creación del derecho anglosajona o francesa, en lo particular se toma distancia de dicho postulado bajo el argumento que ha reforzado todo el planteamiento del presente escrito, en el entendido que si los hechos históricos se relacionan entre sí se acepta la influencia del mercado en todo sistema jurídico promoviendo con ello

un único lenguaje. Por lo tanto, poco a poco se irán borrando las diferencias entre sistemas jurídicos cuando el eje son las transacciones económicas en un mundo globalizado que pretende comunicarse por medio de categorías de pagos, información y dinero.

En tal sentido, la discrepancia de lo que signifique textualmente la «agencia» no dependerá de dónde nació el concepto, más bien se examinaría si cumple la finalidad de ser entendida bajo el esquema de ser una entidad con autonomía técnica, administrativa y financiera, en oposición a la noción de entidades clásicas de Derecho Público arriba indicadas. Así expuesto, lo importante será indagar sobre la forma en que fueron creadas y su función, para así observar qué se esperaría de ellas, esto es, si opera como agente que reglamenta situaciones jurídicas con impacto económico en un mundo mercantil, con proyección a permitir la libre competencia, el tipo de información técnica que manejan o diseñan y su relación directa con el consumidor; en otras palabras, si guarda relación con la tendencia global ya definida y explicada.

Continuando con el segundo enfoque indicado por la autora se tiene que:

A partir de una confrontación entre la noción de agencia y los criterios clásicos de organización administrativa del orden nacional, admitir su inclusión en nuestro sistema en razón de la “imposible tendencia al abandono de casillas en la organización administrativa, para abrimos paso al reconocimiento de entidades materiales”, para “la creación de un nuevo modelo organizacional [esto es] concebir[le] distintas funciones a ejercer, y mayores posibilidades de dotación de márgenes amplios y distintos de autonomía”. (Garrido, 2017, p.255).

Frente a este argumento expuesto vale la pena indicar que, si bien en la enseñanza dentro de la formación del abogado en el área Derecho Administrativo Colombiano y su comprensión, se debe entender la mayoría de instituciones actuales desde una influencia burocrática y solemne, en el entendido que toda entidad es creada y reglada por aquel quien tenga la facultad legal, bien sea el poder ejecutivo o el legislador; ahora bien, en cuanto al criterio de autonomía de determinadas entidades, el sistema jurídico colombiano bajo el propio texto constitucional de 1991, el constituyente estableció en el artículo 113² que podían

² Artículo 113: Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

existir otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de los fines estatales. Es decir que puede darse el caso, como en efecto ocurrirá que no se atiende tanto a la ontología propia o esperada de «agencia» bajo contextos foráneos, y se entienda como un apéndice de la tradicional estructura del poder público, en el entendido que esté adscrita a una entidad de orden superior, convirtiéndose entonces en un engranaje o autoridad con facultades específicas de tipo técnico o reglamentario; en todo caso, sus funciones deben estar regladas según la atribución al momento de su creación. Otra cosa será cómo esa entidad naciente crea técnicas o reglamentos para interactuar con su entorno.

El tercer enfoque que encontró Garrido (2017) para referirse a la naturaleza de las «agencias» obedece a una posible directriz de tipo intergubernamental explicándolo desde la influencia de un organismo como lo es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en donde Colombia es miembro desde el año 2020 y que para ajustarse a las exigencias debe realizar ciertos ajustes estructurales a nivel interno. De ahí que,

dentro de este marco, las agencias de naturaleza especial [porque no sólo existe el nombre genérico de agencias sino también calificadas como especiales], en la estructura de la administración pública colombiana parecen obedecer a las necesidades del mundo actual, permeado por fenómenos como la globalización. (Garrido, 2017, p.256).

En este punto, se encuentra que, coincidencia o no, Colombia inició su proceso de ingreso a la OCDE desde el año 2013 según información oficial de la página web de la Cancillería³ de Colombia, pero la creación jurídica de las categorías denominadas «agencia» empezó en distintos años, siendo la primera en el 2005, pero la mayoría en el 2011, y unas pocas, entre los años 2012 a 2017. Por otro lado, y alejados de la situación sobre las agencias, se encuentra que entre la transición administrativa 2018-2022, en el país se han promovido diversas modificaciones a sus estructuras administrativas o de gobierno, así como a sus formas económicas, especialmente las tributarias y sociales sin que se haya encontrado la creación de nuevas agencias. En todo caso parece ser un hecho indiscutible que el Estado y su forma de administración se va cambiando a consecuencia del

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

³ <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/economico/OCDE>

factor externo o internacional tenía que ver con la presión de los organismos internacionales del capital, como el FMI y el Banco Mundial, que presionaban a los llamados países del tercer mundo para que reconvirtieran sus economías, desregularan o desestabilizaran, privatizando, controlando, el déficit fiscal, haciendo los manejos monetarios ortodoxos, controlando la inflación, los salarios, etc. (Tobón, 2018, p.246).

Sumado a lo anterior, en la sola descripción que hace la OCDE en su página web, se encuentra una coherencia de toda la investigación y discurso aquí desarrollado, en donde se observa cómo las organizaciones económicas influyen en la transformación de las prácticas estatales y con ello, en su aplicación del derecho administrativo:

Los países miembros de la OCDE invitaron a Colombia a afiliarse a la Organización en mayo de 2018. La invitación se hizo después de un proceso de adhesión de cinco años, durante el cual se sometió a revisiones en profundidad por parte de 23 Comités de la OCDE y puso en marcha reformas estructurales para armonizar su legislación, sus políticas y sus prácticas públicas a las normas de la OCDE, en particular sobre cuestiones laborales, de reforma de su sistema de justicia, de gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal, de anti-soborno, de comercio, así como de establecimiento de una política nacional sobre químicos industriales y gestión de residuos. (Ocde.org).

Otro aspecto frente a la OCDE tiene que ver con la fecha de su creación que data del año de 1961, además su “misión es promover políticas que fomentan el bienestar económico, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo, así como la promoción de los más altos estándares ambientales y sociales” (Ocde.org). Lo anterior no puede causarle sorpresa al lector si se entiende desde el capítulo anterior que desde los años sesenta, para el entender de Chevalier (2014) ya estaba programado una reforma donde se cambiaría el entender del Estado, de ahí el surgimiento de la OCDE en París y la CLAD, doce años después. Bajo tal argumento, las economías de los países en vía de desarrollo de cara a las naciones mejor desarrolladas tienen una diferencia en modelos económicos y de competitividad de una década aproximadamente, de ahí los traumatismos que se puedan encontrar cuando de entrar a competir se trata; porque aunque se trate en la actualidad de un mundo globalizado, las diferencias de madurez de cada Estado respecto de su propia sociedad, estructura administrativa, desarrollo industrial, y economía, por intentar entrar en los juegos económicos, o estar a la vanguardia, se ocasionan daños irreparables en todos los escenarios en un país subdesarrollado.

El cuarto enfoque trabajado por Garrido (2017) hace alusión a que “un sector de la doctrina [sostiene] que se está en presencia de una nueva forma de organización, propia de las administraciones instrumentales, con vocación técnica [y descentralización funcional], que sería la única el futuro” (p.256). Frente a esta última postura vale decir que se está viviendo desde el año 1973 para el entender de Bell (2006) el acoplamiento y puesta en marcha de un fenómeno particular, esto es, el nacimiento de una sociedad global post-industrial, que implica un cambio social así como en las estructuras mismas del Estado a casusa de un movimiento que se da desde la economía donde se da un giro en las relaciones económicas, pasando de los bienes a los servicios.

Dicho cambio implica que aspectos estatales sean transformados por medio de la tecnificación en la información, en otras palabras, todo debe ser cuantificable y puesto en estadísticas, porque desde ahí los mercados proporcionan alternativas. Por lo mismo, debe entenderse la expresión, tecnología, siguiendo a Bell (2006) como cambios en los modos de producción; y desde ahí justificar la manera en que el Estado empieza a transformarse en agencias de tipo técnico para intentar acelerar procesos, bien desde el campo de la regulación, comercialización de la información o simplemente como nueva forma de entidad pública para programarse más adelante en dar el paso a lograr una autonomía completa. Mientras eso acontece, será común encontrar inmadurez institucional respecto de sus finalidades de cara a las expectativas que reclaman los modelos económicos.

Finalmente, como un quinto enfoque puede entenderse que las «agencias» desde el estudio que realizó Sánchez (2017) en su obra, *Las autoridades administrativas independientes: la reconfiguración de la estructura del Estado moderno y sus relaciones*, respecto de cómo éstas adquieren para sí características propias de la división clásica del Estado; puede bajo tales circunstancias confundirse si se les interpreta como super entidades sueltas de cualquier esfera de control o subordinación del propio sistema jurídico porque que establecen su propio reglamento, creando su propio procedimiento y a su vez, se administran de forma autónoma e independiente, sin revisión político judicial. Frente a esto el autor consideró que, en tal postura solo es válida reconocerla en el plano retórico e incluso hipotético más no práctico en el entendido que si bien éstas,

son consideradas una cuarta rama del poder que trasgrede la división tradicional, ya que acumula en su seno las tres funciones clásicas del Estado moderno, ejecutiva, legislativa y judicial. A este respecto debemos adelantarnos a decir que es claro que no existe esta tal acumulación, puesto que las [autoridades administrativas independientes, como también se les puede concebir a algunas de las «agencias»] comparten funciones con las diversas ramas, pero no las ejercen a plenitud, pero, además, estas autoridades son controladas por las otras ramas del poder, por lo que la teoría de separación de poderes, en el entendido de Hauriou sale incólume. (Sánchez, p. 71).

Resta ahora entrar a examinar a partir de lo arriba referenciado en torno a las agencias si éstas en el sistema jurídico colombiano operan según los atributos económicos globales y facilitando la competencia esperada. O si por el contrario solo atienden al nombre, operando de una forma híbrida a las tipologías clásicas del Derecho Administrativo.

C. Caracterización de las «agencias» emancipadas en el Derecho Administrativo

En lo que respecta al interior de la dinámica del sistema jurídico colombiano no se trata aquí de examinar el esquema de cada «agencia» inmersa en el Derecho Administrativo desde sus funciones reglamentarias. Todo lo contrario, se pretende indicar cómo algunas entidades desde reformas legales en la estructura de la administración pública a lo largo de los años se crearon sin dejar de lado el influjo económico global -ONU, CLAD, OCDE-. Pero, además, dentro de la propia tendencia económica, llámese liberalismo, bienestar o neoliberalismo, los propios Estados han diseñado diversas autoridades administrativas independientes para que puedan entrar en los juegos económicos, aceptando las tendencias globales contemporáneas o posindustriales.

Así pues, se han perfilado entidades que tienen influjo dentro de ciertas transacciones económicas, por lo mismo necesitan «emanciparse» en el entendido que deben operar con cierto grado de independencia, para actuar como si se tratase de un particular, aunque hagan parte de la estructura estatal. Luego, según se vea en cada caso, las «agencias» tendrán la posibilidad de configurar su propio reglamento técnico, de regulación o información para adjudicar bienes, o controlar ciertas actividades sin la presencia o necesidad del poder legislativo que disponga sobre la manera como éstas operan en el mercado.

En principio todo lo anterior esperaría encontrarse puntualmente en la denotación del calificativo «agencia» , entendido como un nuevo nombre que se le daría una institución la cual, aunque es creada desde la intención del poder ejecutivo en virtud de sus atribuciones constitucionales y legales, debe operar de forma autónoma; sin embargo, se encontró que tales entidades aparecen adscritas a otros órganos del poder ejecutivo, además el régimen jurídico de sus funcionarios es de Derecho Público. Desde tal circunstancia no se les puede pensar como emancipadas del canon comúnmente aceptado del Derecho Administrativo; entonces qué se hace desde canon doctrinal frente a la figura de las agencias. Para intentar construir esa respuesta, se debe reconocer que siempre han existido entidades cuya función orbita sobre el campo de la reglamentación y sanción, entonces en qué radicaría la autenticidad de las «agencias».

De entrada, se puede sostener que el Derecho Administrativo es un lenguaje particularmente definido y aceptado por sus conocedores, es decir, “cuando se aprende adopta y aplica como sistema cognoscitivo para acercarse al objeto científico de la Administración pública, también se aprende, adopta y aplica una forma arbitraria de acercarse a la realidad [estatal porque] se interiorizan conceptos y métodos” (Baena, 2019, p.62). Sobre tal especialidad y conceptos propios se afirma que el Derecho Administrativo está vinculado a lo público. “Y a medida que la intervención y los servicios del Estado se han multiplicado, la administración se ha hecho más compleja y necesita mayor técnica de acción” (Vidal, 2005, p.2).

Si la anterior es una premisa a la cual llegó uno de los doctrinantes, la apreciación de su homologo profesor, Libardo Rodríguez enfoca la atención en la extensión o reducción del saber y aplicabilidad del derecho administrativo que dependerá de la tendencia o visión estatal; en otras palabras, “puede decirse claramente que la amplitud e importancia del derecho administrativo depende proporcionalmente del grado de intervención del Estado: a mayor o menor intervención del Estado, mayor o menor campo de acción del derecho administrativo” (Rodríguez, 2021, p.3). Ante tales apreciaciones por parte de la doctrina especializada, se encuentran dos caminos: primero el reconocimiento a una limitación en el caso que se reduzca la actividad Estatal, y segundo, la necesidad de generar mayor técnica

cuando sea necesario, en el entendido de reglamentar ciertas situaciones. Respecto de lo último, puede verse según lo hasta aquí construido que las «agencias» de manera general buscan operar y crear sus lineamientos apoyados en criterios de autonomía en todos sus niveles, lo que no imposibilita, como en efecto sucede, que los medios de control judicial en sede de lo contencioso administrativo puedan servir de correctivos.

Continuando con la premisa empleada por Baena (2019) cuando hace referencia a los conceptos propios del Derecho Administrativo, se tiene que existen constantes tensiones de tipo argumentativo cuando se tratan ciertas categorías, entre las cuales se encuentra el concepto de autonomía. Respecto éste Covilla (2019) la entiende como una manera en que se diferencia dentro de la estructura estatal una entidad para saber si depende al orden nacional, departamental o municipal. Por lo mismo respecto de la organización territorial se encuentran personas jurídicas del orden central o descentralizado, así como sus respectivos órganos. En todo caso, la autonomía

se refiere a la condición con que cuenta una entidad administrativa de poder ejercer de manera directa sus competencias sin la intervención de otra. En esa medida, si una entidad administrativa tiene la condición de ser autónoma se le podrían descentralizar competencias para que las ejerza de manera directa. (Baena, 2019, p.543).

Desde la noción de autonomía se concibe el eje sobre el cual orbitarían en principio las agencias lo que trae como resultado entenderlas como entidades del sector descentralizado de la rama ejecutiva. Es decir, dentro de la estructura general, se pueden concebir las «agencias» con unas características particulares tales como: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, amplio desarrollo técnico, así como un patrimonio propio, regido bajo las reglas de los establecimientos públicos de orden nacional.

Lo que sí será un factor determinante entre las respectivas «agencias» será referido a qué se encontrarán adscritas; el resto de las particularidades tales como: régimen jurídico de empleados, sus remuneraciones salariales, juez competente para conocer de las controversias que en el ejercicio de su función se lleguen a presentar, así como la calidad de sus actos, se entienden por analogía regidos por distintas normas que rigen lo público. Lo importante por

observar ahora es qué tipo de agencias se han creado por mandato legal y si su naturaleza tiene que ver con los juegos económicos a los que puede entrar.

Para ello, se realizará una relación de las «agencias» existentes hasta el momento indicando puntualmente el objeto de su misión para la que fueron creadas, determinando con ello si a simple vista tiene correlación con algún juego económico donde se puedan involucrar precios. Pero, además, se pueda mostrar como operaría en el giro de los negocios o misión.

Tipo de Agencia	Fundamento de legalidad	Misión	Adscrito a
Agencia Nacional de infraestructura. -ANI-	Decreto-ley 1800 de 2003 (Instituto Nacional de Concesiones) Decreto-ley 4165 de 2011 (Se convierte en agencia estatal)	Estructuración y administración de los contratos de concesión de infraestructura de transporte. Fortalecer la vinculación de capital privado a los proyectos asociaciones público-privadas. Hacerla coherente en la organización y funcionamiento de los proyectos de infraestructura <i>adaptándose</i> a las condiciones del mercado.	Ministerio de Transporte
Agencia Nacional de Minería. -ANM-	Decreto-ley 4134 de 2011	Administrar íntegramente los recursos minerales de propiedad del Estado. Promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros. Hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo.	Ministerio de minas y energía
Agencia Nacional de Hidrocarburos. -ANH-	Decreto-ley 1760 de 2003 (era catalogada como UAE) Decreto 4137 de 2011 (se convierte en agencia estatal)	Administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación. Pensando en que la agencia debe responder a las dinámicas del mercado. Promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarbúfferos.	Ministerio de minas y energía

		Contribuir a la seguridad energética nacional.	
Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–	Decreto 4170 de 2011	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.	Departamento Nacional de Planeación.
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	Decreto 4184 de 2011 (Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano S.A.S) Ley 1753 de 2015, artículo 245 (se convierte en agencia estatal)	Diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana en el Centro Administrativo Nacional -CAN- en la ciudad de Bogotá. Identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos en todo el territorio del país, dirigido a dotar de mejores sedes administrativas a los organismos y entidades públicas. Construir, gestionar, asociaciones público-privadas o contratación de obras inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional.	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Agencia Nacional de Tierras. -ANT-	Decreto 2363 de 2015 (agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional)	Máxima autoridad de tierras de la nación. Ordenamiento social de la propiedad rural (anterior función del INCODER) Ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Gestionar el acceso a la tierra como factor productivo. Lograr seguridad jurídica sobre el acceso a la tierra. Promover la función social de la propiedad.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

		Administrar los predios rurales de propiedad de la nación.	
Agencia de desarrollo Rural. -ADR-	Decreto 2364 de 2015 (agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional)	Desarrollar la política del desarrollo agropecuario con enfoque territorial; función que otrora tenía el INCODER. Estructuración cofinanciación, ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Agencia de Renovación del Territorio. -ART-	Decreto 2366 de 2015 Decreto 2204 de 2016	Coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado, priorizándolas por el gobierno nacional. Ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas que permitan su reactivación económica y social, así como el fortalecimiento institucional, para que se integren al desarrollo del país	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Agencia Nacional del Espectro. -ANE-	Ley 1507 de 2012, artículo 14 y 15	Estudiar y proponer los parámetros de valoración por el derecho al uso del espectro radioeléctrico y la estructura de contraprestaciones. Diseñar y formular políticas en concordancia con los organismos internacionales competentes. Ejercer la vigilancia y control del espectro radioeléctrico. Realizar la gestión técnica del espectro radioeléctrico. Medición de parámetros técnicos. Intervenir el espectro electromagnético destinado a los servicios de televisión	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

<p>Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</p>	<p>Decreto 4160 de 2011</p>	<p>Formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema.</p> <p>Coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social.</p> <p>Promover la vinculación del sector privado al esfuerzo nacional y territorial para la superación de la pobreza extrema.</p>	<p>Departamento Administrativo de la Prosperidad Social</p>
<p>Agencia para la Reincorporación y la Normalización. -ANR-</p>	<p>Decreto 4138 de 2011</p> <p>Decreto-ley 897 de 2017</p>	<p>Acompaña y brinda asesoría permanente a quienes le apuestan a la paz y hacen tránsito a la legalidad, generando oportunidades que fortalezcan sus capacidades y puedan desenvolverse plenamente como ciudadanos.</p> <p>Formular, ejecutar, evaluar y promover los planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del proceso de reintegración de la población desmovilizada y sus familias.</p> <p>Promover alianzas con organismos de cooperación nacional e internacional para la implementación y desarrollo del proceso de reintegración en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>Ejecutar recursos de cooperación técnica internacional y prestar asesoría internacional, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.</p>	<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)</p>
<p>Agencia Nacional de Seguridad Vial</p>	<p>Ley 1702 de 2013</p>	<p>Prevenir, reducir y controlar la siniestralidad vial, a través de las acciones administrativas, educativas y operativas.</p>	<p>Ministerio de Transporte</p>

		<p>Formular, para su adopción por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Transporte, la política de educación en materia de seguridad vial.</p> <p>Promover instancias de capacitación y/o capacitar a técnicos y funcionarios nacionales y locales cuyo desempeño se vincule o pueda vincularse con la seguridad vial.</p>	
<p>Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.</p>	<p>Decreto 4152 de 2011</p>	<p>Gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.</p> <p>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.</p>	<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)</p>
<p>Agencia Logística de las Fuerzas Militares</p>	<p>Decreto 4746 de 2005</p>	<p>Ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades de las Fuerzas Militares.</p> <p>Negociar en el país o en el exterior bienes y servicios requeridos por el Ministerio de Defensa Nacional, en especial el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana para el cumplimiento de su misión.</p> <p>Administrar casinos, cámaras de oficiales y suboficiales, ranchos de tropa, almacenes, tiendas y demás actividades que procuren el bienestar del personal de las Fuerzas Militares, cuando las normas legales así lo permitan.</p>	<p>Ministerio de Defensa Nacional</p>

		Contratar con personas naturales o jurídicas, consorcios o uniones temporales, nacionales o extranjeras, públicas, privadas o mixtas, entre otros bienes y servicios, los siguientes: construcciones de infraestructura, mantenimiento preventivo y correctivo, suministros, compra-venta, arrendamientos, servicios de conservación, mejoramiento y ampliación de instalaciones, fletes, transportes, seguros y los demás relacionados para el cumplimiento de su objeto.	
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Ley 1444 de 2011 Decreto Ley 4085 de 2011, modificado en lo pertinente por los Decretos 915 de 2017, 1698 de 2019 y 2269 de 2019, se establecieron los objetivos y la estructura de la Agencia	Formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas. La Agencia será la encargada de tramitar y pagar las indemnizaciones relacionadas con los casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que cuenten con el informe de que tratan los artículos 49, 50, 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con las disposiciones del artículo 2.2.3.11.1.4 del Decreto 1069 de 2015	Ministerio de Justicia y del Derecho
Agencia Nacional de Gobierno Digital	Decreto 2257 de 2017	Adelantar las actividades científicas y tecnológicas. Crear tecnologías Articulador de modelo de servicios ciudadanos	Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones

Hasta aquí se tiene una relación de lo que en Colombia se encuentran como «agencias», en donde se anotó sólo a manera de información, el nombre de la entidad, la normatividad que le dio origen, así como la misión con la que fueron creadas, haciendo énfasis solo en aquellas características que hacen relación a algún tema que pueda interpretarse o se llegue

a acoplar dentro de algún juego económico. No sin antes advertir que las funciones de las respectivas «agencias» tienen más contenidos.

Otro aspecto para indicar y que observó Rodríguez (2021) en su obra, *Estructura del poder público en Colombia*, hace mención que en la conformación de cada «agencia» se dejan parámetros necesarios que permiten en cada una de ellas pueda desarrollar la técnica necesaria para cumplir sus propósitos. Finalmente, frente a la afirmación que agencias están desmarcándose del Derecho Administrativo es porque dejan situaciones abiertas como lo relacionado a su propio reglamento y la forma como ejecutan sus misiones.

Lo que sí es cierto es que la configuración de precio, como elemento que refleja alguna partida dentro de lo económico está presente en las agencias, tal como se encontró en un reportaje que realizó un diario nacional.



Fuente secundaria: <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-de-santos-creo-14-de-las-17-agencias-nacionales-vigentes-2608758#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20base%20de%20datos,pa%C3%ADs%20hay%20siete%20agencias%20territoriales.>

Conclusiones

De entrada, se realizó un recorrido en donde se examinó una división que parecía tener marcadas diferencias como lo era por un lado la concepción del Derecho Público como consecuencia de la Revolución Francesa, mientras que, al otro extremo, aparecen los pensamientos por parte de los fisiócratas y todo el desarrollo mercantil propio de un momento histórico, pero que, no se ha detenido ni mucho menos fue estático frente a la concepción del Derecho. Por lo tanto, se puede comprender la manera en que la dinámica de la una hace acoplarse a la otra y viceversa, hasta que, por la propia preponderancia de la economía ésta termina cubriendo el entorno global absorbiendo a los Estados mismos junto con sus prácticas, hasta llegar a los consumidores.

Quedó también establecido que el Estado empezó a normatizar una serie de situaciones sobre ciertos bienes determinados, manifestándose a través de categorías técnicas, reglamentando algunas actividades; pero a su vez, la aceptación de lo económico se proyectó al interior del Estado desde la lógica minimalista, en el entendido de no vigilar e intentar solo ejercer el control de aquello que le sea necesario. Toda esta transformación no se presentó de forma lineal en la historia; existieron diversos puntos de partida desde donde se recibieron distintas influencias, esto es, entre los siglos XVIII, XIX y su implementación a finales del siglo XX y las primeras dos décadas del XIX.

Desde la explicación de Foucault en su obra, *El nacimiento de la biopolítica* se logró entender ese momento histórico desde donde se dejó de lado el discurso sobre la soberanía y se desarrolló la noción de «gubernamentalidad» dentro de la cual, lo económico es el germen que acompañará a las propias estructuras estatales hasta la contemporaneidad. De tal suerte, no se puede pensar que los aspectos económicos son cuestión del neoliberalismo, sino todo lo contrario, la economía siempre se ha presentado como un juego propio donde los sujetos, corporaciones, entidades transnacionales o el mismo Estado pueden entrar, con la consecuencia de no salir o aislarse. De hacerlo, el juego termina para ellos.

Fue desde lo investigado por Foucault en sus Cursos en el *College de France* entre 1977 y 1979 en que se encontró cómo el Derecho Público se pensó no en torno a la idea de soberanía ni los consejos para gobernar, sino desde la economía, estadística, el estudio de las riquezas la prevención de las pestes, entre otras tantas formas económicas que terminaron regulando cada materia con influjo en los procesos mercantiles. Desde ahí, el Derecho Administrativo como saber canónico tuvo una serie de cambios en su estructura discursiva. Pero el tema no se quedó en el papel, también las instituciones al interior del Estado han venido transformándose, convirtiéndose en más independientes y autónomas del poder central en el mejor de los casos; por otro lado, se pueden encontrar entidades de tipo regulativo. Desde ahí, sus actos jurídicos están encaminados a interactuar dentro de las dinámicas económicas promoviendo la competitividad. Con todo, la economía es necesaria para comprender el propio desarrollo de las nuevas prácticas, a tal punto que la «gubernamentalidad» en la actualidad es pensada bajo criterios de eficiencia y competitividad.

También se logró observar cómo se han creado lenguajes propios desde todas esas dinámicas que han permitido crear categorías tales como: Derecho Público, Derecho Administrativo, precio, información, técnica, juegos, no intervención, regulación, reglamentación, normatividad, entre otros. A su vez, con apoyo en diversos autores se narró esa transformación en clave de sociedad industrial, posmodernidad, postindustrial, modernización globalización.

Del mismo modo, se expuso algunas categorías propias de la economía para comprender su propio desarrollo, tales como: precios, transacciones, información, observación. Pero también la manera en que la economía por su propia dinámica es entendida como un juego constante desde las reglas propias de cada sujeto en clave de competitividad. Con todo, se está en presencia de una transición al pasar de la simple enunciación de derechos políticos tales como libertad, igualdad y la correspondiente autonomía, a justificarlos en la actualidad como necesarios desde el ámbito de la libertad dentro de un Estado-neoliberal con sus correspondientes consecuencias desde los modelos globales, en donde las prácticas de los sujetos se traducen en clave de consumidores.

Intentar simplificar todo a las dinámicas del precio y competencia pueda que resulte para algunos lectores algo demasiado etéreo; sin embargo, en la práctica resulta de mucho sentido cuando se exponen otras circunstancias o categorías como: información, regulación, posmodernidad, desarrollo posindustrial, competencia, servicios, consumidor. Éstas a su vez codifican o resumen en clave de precios que dan constante movimiento a toda la actividad humana en clave mercantil. Desde ahí el neoliberalismo sintéticamente expuesto promueve un *dejar pasar* sin la intervención estatal que otrora llevó a la crisis a los propios Estados. En paralelo, el Estado tomará posesión en determinadas reglamentaciones sobre bienes con impacto global, es decir, sobre redes, energía, comunicaciones, transporte, vías, proveedurías, entre otros.

Todo esto permitió pensar los instantes en que el Estado, con o sin intención, o simplemente llevado por lo propio de las circunstancias, entró constantemente en las dinámicas de los juegos económicos, bien sea buscando beneficios económicos entre Estados, o relacionándose con las empresas nacionales o transnacionales para celebrar contratos permitiendo la transferencia de bienes o servicios. Lo cierto es que, no es nuevo todo el recorrido que se intentó sintetizar en toda la creación discursiva de la presente investigación; de hecho, sino se hubieran gastado las líneas precedentes en exponer una sistematicidad con su correspondiente lógica relacionando los hechos históricos entre sí, asumir la entrada en escena de las «agencias» como algo ya dado dejaría algunos vacíos impidiendo pensar sus posibles escenarios.

Por lo mismo, para examinar unas estructuras emancipadas denominadas «agencias» en el entendido de concebirlas dentro de la estructura del Estado contemporáneo pero diferenciadas en cuanto a su función, es decir, que para operar requieren determinada autonomía para tomar decisiones en torno al mercado global implicó comprender una serie de acontecimientos para observar cómo se está transformando la noción estructural de Estado en la actualidad. Pero para llegar a ello no se debía desconocer la manera como los hechos históricos se relacionaron y todo lo que ha sucedido en el ámbito político-jurídico (Revolución Francesa), mercantil-económico (primeros fisiócratas), económico-político (Revolución Industrial), económico-estatal (Estado Liberal, de bienestar y neoliberal),

económico-global (recesión mundial para replantear todo) y, Estado-económico-consumidor (reglamentación, competencia, consumo, agencias) para estar en este punto del análisis.

Además, lo investigado hasta el momento no tiene pretensiones clasificatorias más sí de estructuración sistémica, en el sentido de hacer ver al lector que Derecho Público y Economía no se pueden separar ni mucho menos entender la una alejada de la otra. No en vano en el tiempo presente, todo se configura en clave de un mínimo Estado; a su vez, será común encontrar instituciones jurídicas que ejerzan funciones de reglamentación o de manejo de alguna técnica para sacarle provecho desde el uso de la información, adquirir ciertos bienes de impacto global, o promover la competencia entre sujetos.

En todo caso, los procesos económicos no son ajenos ni aislados ya haciendo referencia a la situación histórico institucional del sistema jurídico colombiano; eso se pudo evidenciar al momento en que se describió la manera como en Colombia la economía desde sus diversas representaciones logró permear un Estado naciente a los moldes prediseñados en otras latitudes. Con todo, hay que sostener que el Derecho no deja de ser el actor principal, de hecho, se mantiene como condición necesaria dentro de la estructura estatal como mediador entre algunas prácticas mercantiles funcionando en algunos casos como ente regulador. Sin embargo, desde la transformación neoliberal se exigió dejar de lado las reglamentaciones minuciosas.

Por su parte, las «agencias» entendidas de manera general se fueron gestando, apareciendo en países más desarrollados, tal como lo expuso el profesor Sánchez (2016), quien encontró un antecedente cerca del año 1887 en los Estados Unidos. En todo caso, el recorrido hasta acá construido ha permitido entender cómo con el paso del tiempo, desde aquel entonces y hasta los primeros años del siglo XXI entre la Economía y el Derecho fueron creando las condiciones de posibilidad para pensar hoy en una institución, por lo menos en Colombia, llamada «agencia», pero que hasta el momento no funciona como se esperaría en un modelo global según todas las anotaciones arriba argumentadas, lo que permite pensar que aún tales instituciones se están acoplando y no son del todo autónomas para ser pensadas dentro de los intercambios económicos con otros actores.

Finalmente, se pudo observar que la sospecha inicial referente a que las «agencias» por lo mismo del juego económico terminaban emancipándose de la concepción clásica del Derecho Administrativo canónico, únicamente en el entendido que ellas mismas crean sus propios reglamentos para poder operar e interactuar con otros sujetos. Desde este punto argumentativo se corroboró la hipótesis en el entendido que a partir de una tabulación se anotaron las misiones que tienen las «agencias» en Colombia, y se encontraron elementos que coinciden con algún aspecto económico el cual tiene repercusiones en dinero, así como también se observa que predominan los aspectos técnicos, bien se trate de bienes, servicios, logística o consumo.

Llegados hasta aquí se puede sostener que la pregunta inicial con la cual se inició la presente investigación pudo ser contestada, en el entendido que sí se puede afirmar la existencia de una emancipación de las instituciones de Derecho Público, puntualmente referido al tema de las «agencias». Éstas desde la forma argumentativa expuesta buscan alejarse del canon del Derecho Administrativo y esperan a su vez moverse desde las tendencias económicas que impone el mercado internacional; aunque por otro lado se puede sostener que la emancipación hasta el día de hoy no es completa comoquiera que, hasta ahora se entienden las «agencias» en Colombia muy vinculadas a la tradición administrativa clásica, aunque por otro lado se observa que su mayoría ellas mismas pueden crear sus propios reglamentos. En otra medida los medios de control siguen correspondiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como otros aspectos que lo amarran, con lazos de seda, a un derecho administrativo que cada vez lo ve alejarse dada su propia autopoiesis.

En todo caso, el desarrollo técnico sigue siendo el componente característico de las «agencias» el cual se ha venido acumulando por la misma relación que se tiene con el sector privado y las reglas del juego económico. Finalmente, se puede concluir que se lograron cumplir los objetivos específicos a su vez, el cometido general, como era identificar los caracteres que permitieron argumentar la noción de emancipación de las instituciones de Derecho Público, puntualmente haciendo referencia al tema de las «agencias».

Resta seguir haciendo más análisis para avanzar en la identificación plena de las «agencias» al punto de poder mirar si éstas dentro de sus propósitos buscan es generar un sistema general económico uniforme de cada aspecto que pueda generar precio e información en el Estado como actor de los juegos económicos.

Referencias bibliográficas.

Baena, Samuel. (2019). *El derecho administrativo más allá de sus fronteras epistemológicas*. En: las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo. Tomo I. Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa. Jorge Iván Rincón Córdova (Editor). Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bauman, Zygmunt. (2020). *Vida de consumo*. (Traducción Mirta Rosenberg y Jaime Arrambide). México: Fondo de Cultura Económica.

Beck, Ulrich. (2019). *La sociedad del riesgo*. (Traducción de Jorge Navarro, Daniel Jiménez y María Rosa Borrás). España: Paidós.

Bell, Daniel. (2006). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. (Traducción de Raúl García y Eugenio Gallego). España: Alianza Universidad.

Bourdieu, Pierre. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*. (Traducción de Pilar González Rodríguez). Barcelona: Editorial Anagrama.

Bramdom, Robert. (2002). *La articulación de las razones. Una introducción al inferencialismo*. (Traducción de Eduardo de Bustos y Eulalia Pérez Sedeño). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

Chevallier, Jacques. (2014). *El Estado posmoderno*. (Traducción de Oswaldo Pérez). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Escotado, Antonio. (2018). *Los enemigos del comercio. Una historia moral de la propiedad*. Tomo I. Barcelona: Espasa.

Escohotado, Antonio. (2018). *Los enemigos del comercio. Los enemigos del comercio. Una historia moral de la propiedad*. Tomo II. Barcelona: Espasa.

Foucault, Michel. (2006). *Seguridad, territorio, población, Curso en el College de France (1977-1978)*. (Traducción de Horacio Pons). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel. (2007). *Nacimiento de la biopolítica, Curso en el College de France (1978-1979)*. (Traducción de Horacio Pons). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

García, Eduardo. (2001). *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. España: Alianza Editorial.

Garrido, María. (2017). *Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia*. En: Revista digital de Derecho Administrativo, número 17, primer semestre 2017, págs. 243-290.

Havey, David. (2020). *Breve historia del neoliberalismo*. (Traducción de Ana Valera Mateos). España: Ediciones Akal s.a.

Heller, Hermann. (2012). *Teoría del Estado*. (Traducción de Luis Tobío). México: Fondo de Cultura Económica.

Hobbes, Thomas. (2005). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica civil*. (Traducción de Manuel Sánchez Sartó). México: Fondo de Cultura Económica.

Hobsbawm, Eric. (2018). *La era de la revolución (1789-1848). La era del capital (1848-1875). La era del imperio (1875-1914)*. (Traducción de Felipe Ximénez de Sandobal, Ángel García Auxá, Carlo A. Caranci y Juan Faci Lacasta). Barcelona: Crítica.

Jullien, François. (2006). *Conferencia sobre la eficacia*. (Traducción de Hilda García). Buenos Aires: Katz.

Kalmanovitz, Salomón. (2019). *Nueva historia económica de Colombia*. Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.

Locke, John. (2005). *Ensayo sobre el gobierno civil*. (Traducción de José Carner). México: Editorial Porrúa.

López, Diego. (2009). *¿Por qué hablar de una teoría impura del derecho para américa latina?* En: Teoría del derecho y trasplantes jurídicos. Daniel bonilla Maldonado, editor académico. Colombia: Siglo del Hombre Editores.

Luhmann, Niklas. (2005). *El derecho de la sociedad*. (Traducción de Javier Torres Nafarrete, con la colaboración e Brunholde Erker, Silvia Pappé y Luis Felipe Segura). México: Herder.

Luhmann, Niklas. (2014). *La paradoja de los derechos humanos. Tres escritos sobre política, derecho y derechos humanos*. (Traducción de Nuria Pastor Muñoz). Colombia: Universidad Externado de Colombia centro de Investigación en Filosofía y Derecho.

Luhmann, Niklas. (2017). *La economía de la sociedad*. (Traducción de Aldo Mascareño). México: Herder.

Marcou, Gérard & **Moderne**, Franck (2009). *Derecho de la regulación, los servicios públicos y la integración regional*. Tomo I, Comparaciones y comentarios. Colombia: editorial Universidad del Rosario.

Muñoz, Santiago, (2016). *Regulación y confianza legítima*. En: revista de Administración Pública, número 200, Madrid, mayo-agosto 2016, págs.141-172.
[Http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.200.08](http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.200.08)

Muñoz, Santiago. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Tomo X: la administración del Estado. Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Muñoz, Daniel. (2019). *Legalidad o imaginación. O de cuán difícil es tomarse los derechos en serio*. Bogotá: serie teoría jurídica y filosofía del derecho Universidad Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1971). *Sesión plenaria del 16 de diciembre de 1971, reseñada en el apartado 2845 (XXVI) sobre la administración pública y el desarrollo*.

O'Donnell, Guillermo. (2009). *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Parejo, Luciano. (2000). *El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos*. En: revista de Administración Pública, número 153. Septiembre-diciembre 2000.

Pardo, Neyla. (2013). *Cómo hacer un análisis crítico del discurso, una perspectiva latinoamericana*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Humanas Departamento de Lingüística.

Rodríguez, Libardo. (2009). *El equilibrio económico en los contratos administrativos*. Bogotá: Temis S.A.

Rodríguez, Libardo. (2021). *Derecho administrativo general y colombiano, vigésima primera edición*. Tomo I. Bogotá: Temis S.A.

Rodríguez, Libardo. (2021). *Estructura del poder público en Colombia*, décimo sexta edición. Bogotá : Temis S.A.

Rousseau, Jean-Jacques. (2012). *Del contrato social*. (Traducción de Mauro Armiño). España: Alianza Editorial.

Sánchez, Hugo. (2016). *La noción de autoridad administrativa independiente en España y Colombia*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Sánchez, Hugo. (2016). *La descentralización administrativa en Colombia, un reto inconcluso*. En: Revista IUSTA, número 45. Julio-diciembre de 2016. Páginas 81-106. ISSN 1900-0448- DOI <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2016.0045.04>

Sánchez Hugo. (2017). *Las autoridades administrativas independientes: la reconfiguración de la estructura del Estado moderno y sus relaciones*. En: Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017. Restrepo Medina, Manuel (ed). Páginas 35-53. <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-derecho-administrativo.html>

Tobón, Gilberto. (2018). *Estado, política y economía en Colombia, -capitalismos burocrático y gansteril-*. Medellín: señal editora.

Vélez, Humberto. (1989). *Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909)*. En, nueva historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.

Vidal, Jaime. (2005). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis.

Webber, Max. (2011). *Historia económica general*. (Traducción de Manuel Sánchez Sartó). México: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, Oliver. (2013). *Las instituciones económicas del capitalismo.* (Traducción de Eduardo L. Suárez). México: Fondo de Cultura Económica.

Zamora, Augusto. (2020). *Malditos libertadores.* Historia del subdesarrollo latinoamericano. España: Siglo XXI de España Editores S.A.

Referencias normativas:

Constitución Política de Colombia de 1991

Decreto 4746 de 2005

Decreto 897 de 2017

Decreto 4085 de 2011

Decreto 4165 de 2011

Decreto 4134 de 2011

Decreto 4137 de 2011

Decreto 4138 de 2011

Decreto 4160 de 2011

Decreto 4170 de 2011

Decreto 4184 de 2011

Decreto 4152 de 2011

Decreto 2363 de 2015

Decreto 2364 de 2015

Decreto 2366 de 2015

Decreto 2204 de 2016

Decreto 2257 de 2017

Ley 1444 de 2011

Ley 1507 de 2012

Ley 1702 de 2013

Ley 1753 de 2015

Páginas web consultadas

<https://clad.org/>

<https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/economico/OCDE>

<https://www.oecd.org/>