

Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia – II^[1]

MARÍA CLARA GARRIDO²

RESUMEN

Con la más reciente reforma a la estructura de la administración pública colombiana del orden nacional se propaga entre 2011 y 2013 la figura de la "agencia nacional", término con el que se denomina a una serie de organismos administrativos que, bajo un modelo de gestión, estarían orientados al logro de resultados y a la eficaz utilización de los recursos públicos. Dentro de las agencias creadas aparecen aquellas "estatales de naturaleza especial" como unidades de servicios de la administración, con las que se pretendía contar con estructuras diferentes, caracterizadas por la especialidad y tecnicidad. A partir de una comparación que abarca aspectos orgánicos y funcionales, la presente investigación busca determinar si realmente las agencias estatales de naturaleza especial constituyen una tipología de órganos distinta de los organismos y entidades contemplados en la Ley 489 de 1998.

Palabras clave: Agencias estatales, Establecimientos públicos, Unidades administrativas especiales, Estructura de la administración pública, Organización administrativa.

- 1 Esta investigación es producto del trabajo realizado en la Maestría de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. El documento que aquí se presenta es una versión ajustada de la segunda parte de la investigación, siguiendo los requerimientos de esta Revista.
- 2 Vicepresidente administrativa y financiera, Agencia Nacional de Infraestructura, Bogotá, Colombia. Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Especialista en Derecho Financiero, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Correo-e:mariagarrido@cable.net.co Fecha de recepción: 20 de enero de 2017. Fecha de modificación: 17 de marzo de 2017. Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2017. Para citar el artículo: GARRIDO, M. C. "Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia - II", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 117-152. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.07>

State Agencies of Special Nature in Colombia - II

ABSTRACT

The latest reform of the Colombian Public Administration (between 2011 and 2013), employs the term "State Agencies of Special Nature" to denote a number of administrative structures, expected to reasonably use public resources under a new model of public management. The Act which creates these service units of the Central Administration grants them with technical, administrative and financial autonomies in order to accomplish their missions. This paper compares the organizational and functional components of the recently created national agencies with those of other authorities at the national level, in order to determine if these agencies constitute a different type of administrative organizations, not foreseen in the Act 489 of 1998.

Keywords: State Agencies, Structure of Public Administration, Public Administration Reforms, Administrative Organization.

INTRODUCCIÓN

Como se indicó con ocasión de una primera entrega sobre las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia³, los resultados de la presente investigación se exponen en dos publicaciones. En la primera parte se analizó si las autoridades que se denominan agencias en el derecho de la organización de la Administración pública⁴ del orden nacional implican la presencia de un nuevo tipo de estructuras al interior de la misma. Se trató de dilucidar si con esa expresión se alude a una categoría de órganos administrativos con características diferentes que permitan distinguirlas de las categorías de organismos y entidades tradicionalmente presentes en la Administración pública colombiana, o si esta corresponde, por el contrario, a una denominación genérica, similar a la que existe en el derecho comparado.

Para esto se requirió abordar nuestro estudio a partir de dos enfoques metodológicos convergentes: i) un análisis de las instituciones denominadas agencias en el derecho federal estadounidense, en donde esta noción tiene

3 Investigación publicada en la *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 243-290.

4 "... el breve recorrido histórico demuestra de manera clara, la evidente transformación del fenómeno administrativo y la relación de éste con la evolución de lo "público" y en concreto de la figura estatal. ALBERTO MONTAÑA, *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 83.

su origen⁵, y ii) una comparación al interior de nuestro sistema jurídico entre categorías tradicionales como la de unidad administrativa especial, a la que aluden en su naturaleza y funciones las agencias, y la de establecimiento público, a cuyo régimen jurídico y división de sus órganos principales de dirección entre colegiado y monocefálico reenvían las normas generales en materia de organización⁶.

Conformó también el marco de análisis la noción de autoridad administrativa independiente en Colombia, donde se ubican entidades de creación constitucional como son el Banco de la República y la Comisión Nacional del Servicio Civil⁷. Debió asimismo hacerse una precisión sobre el objeto de la investigación. Si bien el objeto de estudio fueron las agencias nacionales de naturaleza especial, se hicieron referencias puntuales sobre aspectos organizacionales y de funcionamiento de las agencias estatales, cuyas normas de creación o transformación les asignaron como naturaleza jurídica la de unidades administrativas especiales, a pesar de la denominación dada en la reforma de 2011^[8].

De la revisión realizada al modelo estadounidense se observó que el concepto de agencia se ha considerado como referente genérico de autoridad o entidad pública, resultando tan amplio que, luego del estudio de la administración pública del orden federal en la primera parte del trabajo de investigación, puede indicarse que la agencia encuentra una equivalencia con el término au-

5 Ver RENÉ DAVID, *Le droit anglais*, Paris: PUF, 10.^a ed., 2003.

6 Se trata de un doble ejercicio de comparación tendiente en un primer momento a comprender mejor la presencia de instituciones originadas o "importadas" desde otros sistemas, con el fin de luego verificar, en un segundo tiempo, su correspondencia con otras ya presentes en nuestro derecho de la organización. Sobre la utilidad de la comparación como ejercicio académico, ver PIERRE LEGRAND, *Le droit comparé*, Paris: PUF, 1999.

7 La Corte Constitucional, en sentencia C-827 de 2001, ha sostenido: "La especial autonomía que la Constitución predica del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria proyecta en nuestra organización constitucional la presencia de las denominadas autoridades independientes que en la doctrina y en la organización de los Estados ha venido enfatizándose bajo la primigenia inspiración de instituciones similares de los Estados Unidos, posteriormente del Reino Unido y más recientemente del constitucionalismo europeo continental (Francia, España, por ejemplo), encargadas de la regulación de actividades sociales –organismos reguladores– con el agregado de las especiales peculiaridades que evidencia el modelo de banca central también paulatinamente acogido en diferentes Estados". Es preciso indicar que el juez constitucional colombiano utiliza los términos independencia, de un lado, y autonomía, de otro, para definir cualidades reconocidas a algunos organismos; atributos que se designan de manera inversa en las acepciones de otros países, como lo demuestran los ejemplos francés y estadounidense; ver ANÍBAL ZÁRATE, *L'indépendance des autorités de concurrence, analyse comparative Colombie, France, États-Unis*, tesis de doctorado, Université Paris II, Panthéon-Assas, MARTINE LOMBARD (dir.), 2011, p. 45.

8 Entre estas se encuentran la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente; ver Anexo 2.

toridad administrativa, formando en algunos casos parte de la rama ejecutiva del poder público, mientras que en otros se encuentra fuera de esta. Por esta circunstancia la doctrina estadounidense ha clasificado a las agencias en dos grandes tipos: las agencias independientes, que escapan del control directo del ejecutivo y en las que las decisiones de nombramiento y destitución del personal directivo de estas proceden con el consentimiento del Senado y cuando concurren causales de ley; y las agencias ejecutivas, que están sometidas a la voluntad del ejecutivo e integran esta rama del poder público⁹. Esta clasificación alude a las relaciones que las agencias federales mantienen con el Presidente, cabeza visible de la administración pública del orden federal, y no a las características o funciones comunes que cumplen, con mayor o menor autonomía, dependiendo de los controles de los que sus actividades y órganos de dirección pueden ser objeto¹⁰. Pero no significa que con esta clasificación se entienda crear categorías de organismos con un régimen jurídico y funciones diferentes como parece ocurrir, al menos en su origen, en el derecho francés y en el derecho colombiano¹¹.

En este sentido, más que una categoría de organización de la administración pública, el concepto de agencia en Estados Unidos se refiere a una diversidad de organizaciones¹² (comisiones, juntas, autoridades, oficinas, etc.) que desempeñan funciones de carácter gubernamental y que en algunos casos pueden ser externas al marco del gobierno¹³. Al respecto, Alberto Montaña sostiene que en Estados Unidos la estructura de agencias "no son ningún tipo, sino por el contrario un género en el que pueden gozar de mayor o menor autonomía, de mayores o menores controles, que pueden desarrollar variados tipos de actividades, y que para ello pueden tener distintos tipos de funciones (*rulemaking, adjudication y quasijudicial functions*) que no necesariamente confluyen"¹⁴.

9 ALBERTO MONTAÑA, "La incorporación de agencias en la estructura administrativa colombiana del orden nacional. Una confrontación axiológica de dos modelos organizacionales de la administración pública", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, primer semestre, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 27-43. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4185/4808> [consultado el 25 de febrero de 2016]. RONALD PACHECO, "La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?", *Revista digital de Derecho Administrativo* n.º 13, primer semestre, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 71. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4187/4810> [consultado el 25/02/2016].

10 *Ibíd.*, pp. 34 y 35.

11 *Ibíd.*, pp. 34 y 35.

12 Por ejemplo, la *Interstate Commerce Commission* (Comisión Interestatal de Comercio), concebida como una "comisión", o la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, que cumple funciones de banca central.

13 Sobre este aspecto Giandomenico Majone sostiene que "agencia no es un término técnico, sino más bien una etiqueta que sirve para referirse a una diversidad de organizaciones". Ver MARÍA DEL CARMEN PARDO, *ob. cit.*, pp. 155-159.

14 ALBERTO MONTAÑA, *ob. cit.*, 9, p. 35.

El carácter general del concepto de agencia en el derecho estadounidense¹⁵ llevó a plantearse una serie de interrogantes alrededor de su adecuación e instauración jurídica en el derecho público colombiano, razón por la cual se indagó si el legislador buscaba diferenciarlas sustancialmente de las categorías tradicionales de la administración, creando una nueva forma orgánica y jurídica denominada agencia de naturaleza especial, o si su intención no era otra que incorporar la denominación de agencia¹⁶, sin que esto significara que su naturaleza jurídica fuera diferente a la de la unidad administrativa especial o la del establecimiento público, categorías de órganos tradicionales de la administración pública nacional.

Se concluyó entonces que estas agencias de naturaleza especial, al no tener suficientes elementos jurídicos y administrativos diferenciables, que demuestren que corresponden a una categoría de organización distinta de las que tradicionalmente han integrado la administración, por vía de remisión apuntarían hacia esas nociones orgánicas y funcionales de la administración pública, con lo cual podría señalarse, además, que, al margen de su denominación de agencia, no aluden en estricto sentido a una nueva categoría de organización de la administración pública nacional, sino a una autoridad administrativa en sentido genérico¹⁷.

Luego de haber establecido el carácter genérico del término agencia¹⁸, y que fue expuesto ampliamente en la primera parte del trabajo de investigación¹⁹, en esta segunda parte se intentará dar respuesta a la problemática consistente en saber cuál es la naturaleza de las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia, como entidades que hacen parte del sector descentralizado de la rama ejecutiva en lo nacional. En efecto, se trata de identificar cuáles son sus elementos de arquitectura orgánica, así como los atributos y facultades que

15 Ejemplos de la generalidad con que en el ordenamiento jurídico colombiano se utiliza el término agencia se encuentran en los artículos 211 CP y 13 de la Ley 489 de 1998, en los que se indica que la ley señalará las funciones que el Presidente de la República puede delegar, entre otras, en "agencias del Estado".

16 Podría señalarse que se acude a esta denominación de agencia considerando lo señalado en el artículo 211 CP y en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998, en que se utiliza este término de forma genérica.

17 En Colombia, conforme lo previsto en el artículo 2.º de la Ley 1437 de 2011, autoridades administrativas son todos los organismos y entidades que cumplan funciones administrativas.

18 En Colombia, para un sector de la doctrina, a partir de lo previsto en el artículo 2.º de la Ley 1437 de 2011, es posible sostener que el derecho administrativo, desde "esta perspectiva, no solo estudia los órganos típicamente administrativos, sino también las funciones administrativas ejercidas por cualquier otro órgano o poder del Estado, o por los particulares como forma de participación en la gestión administrativa": JAIME SANTOFIMIO GAMBOA, *Tratado de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, t. 1, 3.ª ed., 2013, p. 172.

19 Publicada en la *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, primer semestre, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 243-290.

integran sus competencias administrativas. Metodológicamente, este objetivo se alcanzará por medio de una comparación, al interior de nuestro ordenamiento jurídico, entre los elementos funcionales y orgánicos de las autoridades creadas bajo esta denominación y estructuras como los establecimientos públicos, a cuyo régimen jurídico reenvían las normas generales en materia de organización, y cuya división entre órganos principales de dirección se encuentra también presente en el caso de las agencias. Este ejercicio de comparación abarca asimismo a las unidades administrativas especiales, haciendo especial énfasis en lo relacionado con las funciones que las agencias como organizaciones o unidades de servicio asumen, y a la evolución que estas organizaciones han tenido en el derecho nacional.

Adicionalmente, en el aparte de conclusiones que se presentan en esta segunda entrega se formularán algunas sugerencias a modo de propuestas para efectos de garantizar una materialización de las agencias.

SEGUNDA PARTE: LAS AGENCIAS ESTATALES DE NATURALEZA ESPECIAL COMO ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL²⁰

Las organizaciones de la administración, según Parejo, "son conjuntos de personas, dotados de los pertinentes medios materiales y económicos, estructurados para satisfacer un fin o un grupo de fines mediante el cumplimiento de una serie de tareas [...] y se les dota normalmente de personalidad jurídica"²¹. Al respecto este mismo autor considera que distinto del concepto de organización administrativa personificada es el de órgano administrativo²², al cual puede definírsele "como un elemento funcional de una organización administrativa personificada y que está diferenciada en el seno de ésta a los efectos de una concreta función, competencia o atribución de modo tal que los actos producidos por el órgano valen como actos propios de la organización y las consecuencias de los mismos se imputan a ésta"²³. Es decir, tiene atribuidas funciones que tienen efectos jurídicos frente a terceros.

En Colombia la organización actual de su administración pública está prevista en la Ley 489 de 1998, que dispuso en el artículo 38 la manera en que

20 Esta investigación es producto del trabajo realizado en la Maestría de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. El documento que aquí se presenta es una versión ajustada de la segunda parte de la investigación, siguiendo los requerimientos de esta Revista.

21 LUCIANO PAREJO, *Lecciones de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 171.

22 "Etimológicamente, la palabra 'órgano' significa primariamente instrumento": *ibíd.*

23 *Ibíd.*

está conformada la rama ejecutiva²⁴ y en el artículo 39 fijó la estructura de la administración pública, indicando que "está integrada por los organismos que conforman la rama ejecutiva y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano"²⁵. En este entorno jurídico, a partir del año 2011 se incorporaron a la estructura de la administración pública nacional las agencias estatales²⁶, y dentro de estas las de naturaleza especial, que constituyen el trabajo de investigación y que a continuación serán objeto de un examen orgánico y funcional, en orden a establecer si son diferentes a las unidades administrativas especiales, establecimientos públicos y a las otras agencias.

Para ello, en primer lugar se abordará el estudio de estas como elementos funcionales de la administración pública del orden nacional (1), antes de demostrar que orgánicamente las agencias se asemejan a los establecimientos públicos, pues tienen una estructura similar y sus órganos de dirección y administración son prácticamente los mismos (2).

1. LAS AGENCIAS DE NATURALEZA ESPECIAL COMO UNIDADES FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL

Dentro del marco constitucional colombiano y en desarrollo del principio de legalidad como manifestación del Estado de derecho, en lo que se refiere a la creación de un organismo o entidad administrativa, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 contempla que en la norma que disponga su creación deberán determinarse sus objetivos y misión, es decir, lo que constituye la razón de

24 Art. 38 de la Ley 489 de 1998; ver *supra* nota 20.

25 Para mayor ilustración respecto de las reformas administrativas y de la estructura del Estado colombiano, ver DIEGO YOUNES MORENO, *Las reformas del Estado y de la administración pública*, Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2012; FERNANDO BRITO RUIZ, *Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional*, 2013; JUAN DE JESÚS PACHÓN RINCÓN, *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Digiprint, 2011; JAIME RAMÍREZ PLAZAS, *Estructura del Estado*, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2012.

26 Agencias que parecen obedecer a las necesidades del mundo actual, permeadas por fenómenos como el de la globalización, entendido "como un proceso complejo de intensificación, interrelación e interdependencia de las relaciones entre países, personas, economías, bienes, servicios etc., cuyo motor o eje es la economía y los avances tecnológicos y comunicacionales. Este proceso da lugar a que la interrelación se efectúe de una manera más intensa e instantánea diluyendo las fronteras espaciales y temporales en un ámbito global": GONZALO ANDRÉS RAMÍREZ CLEVES, *Pobreza, globalización y derecho: ámbitos global, internacional y regional de regulación*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009; ADOLFO RODRÍGUEZ BERNAL, *Políticas públicas en escenarios globales: la acción pública en el siglo XXI*, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

ser de la organización, así como las funciones que serán desarrolladas por el organismo correspondiente, que para el caso de las agencias, según los considerandos de los decretos de la Agencia Nacional de Minería, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y de la Agencia Nacional de Infraestructura, surgen con el propósito de incrementar el desarrollo económico y social del país y lograr mayor eficiencia y eficacia administrativa²⁷.

En este contexto y con fundamento en las facultades conferidas al Ejecutivo²⁸, se expidieron los decretos 4134, 4137 y 4165 de 2011, normas que dieron origen, respectivamente en los sectores minero, de hidrocarburo y de infraestructura de transporte, a la creación y transformación de entidades²⁹, como lo son, en su orden: la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Infraestructura, como agencias estatales de naturaleza especial, según se había contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y por la Comisión de Infraestructura, integrada para tal fin en el caso del sector de infraestructura³⁰. Con la expedición de la Ley 1507 de 2012, con la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión, se crea la Autoridad Nacional de Televisión, también como una agencia estatal de naturaleza especial, que forma parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones³¹.

A estas agencias, en el seno de la estructura de la administración pública colombiana, se les asignaron unas atribuciones y competencias, al dotarlas de funciones referentes al sector administrativo³² al que fueron adscritas o del cual forman parte³³, lo que les permite actuar válidamente en pos del cometido estatal encomendado, cual es el lograr la satisfacción de las necesidades básicas que el Estado tiene a su cargo. Estas agencias tienen atribuidas funciones propias de un ministerio o departamento administrativo (1.1), así como el desarrollo de programas que son propios de estos organismos principales (1.2).

27 Decretos 4134, 4137 y 4165 de 2011.

28 Art. 18 de la Ley 1444 de 2011.

29 Las administraciones públicas han cambiado y deben seguir cambiando su actitud ejecutora de la ley y convertirse en verdaderos motores del desarrollo económico y situarse a la vanguardia de las exigencias mundiales.

30 Comisión de Infraestructura, *Informe*, Bogotá, 2012.

31 Art. 2 de la Ley 1507 de 2012.

32 Básicamente un sector administrativo se integra por un conjunto de entidades con actividades afines bajo la dirección de un órgano principal a través del cual se planean, organizan, dirigen, controlan, ejecutan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los programas del gobierno, conforme lo señala el artículo 42 de la Ley 489 de 1998.

33 A pesar de que la Autoridad Nacional de Televisión no parece estar adscrita al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en razón de la supresión de los controles jerárquico y de tutela (par. 2.º art. 2.º de la Ley 1507 de 2012), el artículo 2.º de la Ley 1507 de 2012 establece expresamente que hará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

1.1. LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES PROPIAS DE UN MINISTERIO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

En este acápite se pretende analizar las funciones que en los actos de creación o transformación les fueron encomendadas a las agencias estatales de naturaleza especial, con el fin de determinar si corresponden a las de los ministerios a los que se encuentran adscritas o de los cuales forman parte.

Sería difícil emprender este ejercicio sin referirnos, en primer lugar, al rol que desempeñan en la estructura de la administración pública nacional los ministerios, respecto de lo cual se observa que si bien la ley no define el concepto de ministerio, la doctrina ha sostenido que "son los organismos de la administración central que siguen en importancia a la Presidencia de la República y que están encargados de dirigir, coordinar, y ejecutar un conjunto de servicios públicos"³⁴.

Respecto de los ministerios, la Ley 489 de 1998 no consagró normas que establecieran una estructura tipo para ellos, sino que señaló algunas reglas generales sobre la materia, razón por la cual el gobierno, con fundamento en el numeral 16 del artículo 189 CP y en las normas generales de la Ley 489 de 1998, puede fijar en cada caso específico la estructura que se requiera para cada ministerio en particular.

En la actualidad y de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, los ministerios son dieciséis, dentro de los cuales se encuentran el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los cuales merecen mención en la medida en que la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Autoridad Nacional de Televisión, agencias estatales de naturaleza especial, por expresa disposición de las normas que las crearon o transformaron, se encuentran adscritas en su orden a los tres primeros, y en el caso de la última forma parte del sector administrativo que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones lidera.

En relación con las funciones de los ministerios según lo señalado en la Constitución, en la ley y por la doctrina³⁵, estas pueden clasificarse en gene-

34 LIBARDO RODRÍGUEZ, *Estructura del poder público en Colombia*, cit., 14, p. 87. Al respecto, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 señala que los ministerios son organismos principales. El artículo 115 CP dispone que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, es decir que los ministerios integran la rama ejecutiva del poder público. Así mismo, de acuerdo con el artículo 206 CP, el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley. En la actualidad los ministerios son dieciséis según el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, en el que se indica además su denominación y orden de precedencia.

35 Según Vidal Perdomo, las funciones de los ministros pueden agruparse en tres categorías principales: "1. Decidir sobre los asuntos de su despacho; 2. Ejercer el poder jerárquico y

rales y específicas. Las generales son las comunes para todos los ministerios y están contempladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998. Las llamadas específicas son aquellas funciones que le corresponden a cada uno de los ministerios y están relacionadas con el sector a que se refiere su denominación³⁶. Además, el artículo 60 de la Ley 489 de 1998 señaló que la dirección de los ministerios corresponde al ministro, quien la ejercerá con la colaboración del viceministro o los viceministros.

Así las cosas, puede sostenerse que los ministerios, como cabeza del sector administrativo correspondiente, tienen fundamentalmente los siguientes tipos de funciones: i) la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo correspondiente³⁷, en concordancia con los planes generales de desarrollo; ii) la colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria; iii) la orientación y coordinación de las entidades adscritas o vinculadas; iv) el ejercicio del poder de tutela sobre dichas entidades, y v) la decisión sobre los asuntos de su despacho. A su vez, los viceministerios desarrollan funciones de apoyo, rendición de informes y asesoría a los ministerios.

Por su parte, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 64 de la Ley 489 de 1998 que dispuso la nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales, se consagran como funciones de estas unidades las de asistir a sus superiores en el estudio de los asuntos correspondientes al ministerio y rendir informes y proponer las medidas que estimen procedentes para el mejor despacho de los asuntos del ministerio.

Tratándose de los departamentos administrativos, el artículo 65 de la Ley 489 de 1998 contempló que en cada uno habrá un director y un subdirector que tendrán las funciones, en cuanto fueren pertinentes, contempladas para el ministro y los viceministros, respectivamente. Además, en los departamentos administrativos funcionarán las unidades, los concejos, comisiones o comités técnicos que para cada uno se determinen.

En este contexto, se hará una comparación entre las funciones de las agencias estatales de naturaleza especial y las funciones ministeriales y de los departamentos administrativos, con el fin de determinar si existe o no una correspondencia.

3. Colaborar en el ejercicio de la potestad reglamentaria": JAIME VIDAL PERDOMO, ob. cit., 1997, pp. 90 ss. Se puede agregar una cuarta, consistente en ejercer el poder de tutela.

36 Estas funciones provienen de las siguientes fuentes: "1. Las leyes o decretos mediante los cuales se crea o reorganiza el respectivo ministerio; 2. La distribución de los negocios entre los diferentes ministerios, que puede hacer el Presidente de la República, con fundamento en el numeral 17 de la Constitución Política y 3. La delegación de funciones que puede hacer en los ministros el Presidente de la República, con base en el artículo 211 de la misma Constitución": LIBARDO RODRÍGUEZ, ob. cit., 34, p. 91.

37 Art. 58 de la Ley 489 de 1998.

Con relación a algunas de las funciones arriba mencionadas que pueden catalogarse como propias y exclusivas de los ministerios y departamentos administrativos en su cometido de organismos principales de la rama ejecutiva del poder público, se encuentran: la formulación de la política del Gobierno en los temas que les corresponden; la de orientación, coordinación y control, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, de las entidades que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas, o el ejercicio de la potestad de regulación de carácter general sobre las materias de competencia del respectivo ministerio o departamento administrativo, observándose así que las agencias de naturaleza especial, al ser entidades adscritas, carecen de funciones similares.

Por el contrario, las otras funciones ministeriales y de los departamentos administrativos relacionadas con planes o programas de inversión las comparten estos organismos con otras unidades de servicios como los viceministerios, las unidades ministeriales, las unidades administrativas especiales, los establecimientos públicos y las agencias estatales de naturaleza especial, según sus ámbitos de competencia, en la medida que estas también ejecutan planes y programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales. Funciones estas últimas que en su momento fueron la razón de ser de la creación de las unidades administrativas especiales³⁸, como se indicó en páginas anteriores. Como propias de las agencias estatales de naturaleza especial pueden señalarse las funciones de planear, estructurar, administrar, promover, evaluar, hacer seguimiento y supervisar los proyectos a su cargo, ejecutar los planes y programas adoptados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales³⁹, así como las de apoyo, rendición de informes y asesoría a los ministerios y viceministerios correspondientes. Es-

38 Art. 1 del Decreto Ley 1050 de 1968, que señaló: "El Gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un Ministerio o Departamento Administrativo...".

39 En el entendido de que, según el Manual de Clasificación Presupuestal del Gasto de Inversión expedido por el Departamento Nacional de Planeación, un programa se refiere al conjunto de proyectos de inversión destinados a actividades en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa, a fin de cumplir las metas fijadas por el Gobierno Nacional; y de que los subprogramas son el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo económico específico, en virtud de los cuales se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos; a título de ejemplo, en el sector transporte, liderado por el ministerio de este ramo y al cual se encuentra adscrita la Agencia Nacional de Infraestructura, en el área económica "Transporte" se ejecutan actualmente proyectos de inversión en desarrollo del programa denominado Cuarta Generación de Concesiones –4G– y que promueve una inversión de más de \$55 billones en el sector transporte a través de asociaciones público-privadas e iniciativas privadas, para superar el retraso en la infraestructura de transporte y mejorar la competitividad del país.

tas últimas las comparten las agencias estatales de naturaleza especial con los viceministerios y con las unidades ministeriales.

En los casos concretos de la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Infraestructura, según sus normas de creación o transformación, se les asignaron unas competencias de apoyo y asesoría y funciones afines relacionadas con materias de los sectores a los que están adscritas, lo cual se ilustra a continuación.

Funciones del Ministerio de Minas y Energía (Decreto 381 de 2012)	Funciones de la Agencia Nacional de Minería relacionadas con las del Ministerio de Minas y Energía (Decreto 4134 de 2011)
<p>2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.</p> <p>5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país.</p> <p>6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.</p> <p>8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.</p>	<p>Administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado.</p> <p>Promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran.</p> <p>Hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.</p>

Fuente: elaboración propia.

Funciones del Ministerio de Minas y Energía (Decreto 381/2012)	Funciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos relacionadas con las del Ministerio de Minas y Energía (Decreto 4137 de 2011)
<p>5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país.</p> <p>6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.</p> <p>8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.</p> <p>9. Expedir la regulación para el transporte de crudos por oleoductos.</p> <p>15. Fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, directamente o por la entidad a quien delegue.</p>	<p>Administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación.</p> <p>Promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos.</p> <p>Contribuir a la seguridad energética nacional.</p>

Fuente: elaboración propia.

Funciones del Ministerio de Transporte (Decreto 87 de 2011)	Funciones de la Agencia Nacional de Infraestructura relacionadas con las del Ministerio de Transporte (Decreto 4165 de 2011)
2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia. 3. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto. 10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados. 11. Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, DIMAR.	Planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociación público-privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público-privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.

Fuente: elaboración propia.

Revisadas las funciones contempladas para cada una de ellas en los decretos 4134 de 2011 (Agencia Nacional de Minería), 4137 de 2011 (Agencia Nacional de Hidrocarburos) y 4165 de 2011 (Agencia Nacional de Infraestructura) respecto de las funciones de los ministerios a los que están adscritas, resulta apropiado señalar que las actividades que desempeña cada una de estas agencias tienen campos de acción específicos en los sectores administrativos a los que pertenecen, pero a su vez responden a una unidad de acción respecto de las políticas y directrices fijadas por los ministerios correspondientes, en la medida en que, como lo señala la doctrina⁴⁰, es importante que las normas que establezcan competencias a las entidades que integren un mismo sector consideren "como una de sus finalidades principales establecer relaciones de coordinación entre sus distintas unidades orgánicas para que las diversas funciones a su cargo se desenvuelvan sin interferencias y al mismo tiempo se complementen entre sí"⁴¹. Así las agencias estatales de naturaleza especial se asimilan funcionalmente en este sentido a las unidades administrativas especiales y a las unidades ministeriales.

Lo antes concluido, además, guarda consonancia con el concepto de descentralización por servicios, dentro del cual se concibió la creación de las agencias estatales de naturaleza especial, toda vez que, como lo ha señalado la Corte Constitucional,

40 DAYNELIS JEREZ, *La organización administrativa de los órganos locales del poder popular en los municipios: visión desde la Constitución de la República*, Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010d/779/La%20organizacion%20administrativa%20 analisis% 20historico%20doctrinal.htm>

41 *Ibíd.*

... la descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa⁴².

Sin embargo, debe destacarse, como lo sostiene la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que las "funciones de coordinación, orientación, evaluación y control de sectores administrativos a cargo de los ministros y directores administrativos no confieren la competencia para revocar actos administrativos de directores y gerentes de entidades adscritas y vinculadas al sector correspondiente, pues [ello] constituiría una indebida intromisión en su autonomía administrativa"⁴³.

De manera que sostener que las agencias de naturaleza especial desempeñan actividades en sus campos de acción específicos y en los sectores administrativos a los que pertenecen, pero que a su vez responden a una unidad de acción respecto de las políticas y directrices fijadas por los ministerios a los que están adscritos, es predicable respecto de las funciones que ejercen la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Infraestructura.

En relación con las funciones encomendadas a la Autoridad Nacional de Televisión, según la Ley 1507 de 2012 esta agencia responde a la obligación del Estado de brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, dentro de lo cual es inherente el deber de defender el interés general, el principio de legalidad y su funcionamiento eficiente y democrático con respeto de los derechos y libertades de las personas involucradas en la prestación o disfrute de dicho servicio.

Por tal razón, la Autoridad Nacional de Televisión, del orden nacional, por expresa disposición legal, si bien no está adscrita a ningún ministerio, ni tampoco a ningún departamento administrativo, forma parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Es autónoma para desarrollar sus funciones y ejecutar la política estatal televisiva y, en consecuencia, no está sujeta a control jerárquico o de tutela de ninguna entidad, teniendo sus actos el control de legalidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁴⁴. Además, ejerce las funciones señaladas en el artículo 3.º de la Ley 1507 de 2012, las que una vez revisadas permiten afirmar que no corres-

42 Corte Constitucional. Sentencia C-727 de 2000. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>

43 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de junio de 2016, rad. 2266, n.º único: 11001-03-06-000-2015-00137-00.

44 Art. 2.º parág. 2.º de la Ley 1507 de 2012.

ponden a las propias del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, ya que se refieren a unas actividades concretas y particulares que, si bien están relacionadas con las materias del sector, son diferentes a las asignadas al ministerio. Puesto que no está adscrita al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, pareciera que tiene funciones propias, parecidas o relacionadas a la de un órgano principal, como se ilustra más adelante. De ahí que sea legítimo preguntarse si el señalamiento expreso de que hará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones se encuentra justificado desde el punto de vista de las funciones que le fueron atribuidas.

Funciones relacionadas con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (Decreto 2618/2012)	Autoridad Nacional de Televisión (Ley 1507 de 2012)
<p>1. Definir, formular, adoptar y promover políticas, planes, programas y proyectos del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que faciliten el acceso y uso de todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones y coordinar su implementación.</p> <p>8. Asignar, gestionar y controlar el espectro radioeléctrico de acuerdo con lo establecido en la ley, con el fin de fomentar la competencia, el pluralismo informativo y el acceso no discriminatorio y evitar prácticas monopolísticas, sin perjuicio de las funciones que sobre los servicios de televisión estén asignados a otras entidades.</p> <p>13. Vigilar el pleno ejercicio de los derechos de la información y de la comunicación, los cuales deberán contribuir al desarrollo social, económico, cultural y político del país y de los distintos grupos sociales que conforman la Nación colombiana, sin perjuicio de las competencias que determine la ley y las excepciones en ella previstas.</p> <p>21. Expedir, de acuerdo con la ley, los reglamentos, condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias, permisos y registros para el uso o explotación de los derechos sobre el espectro radioeléctrico y los servicios del Sector de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.</p>	<p>a) Ejecutar, para el cumplimiento de su objeto, los actos y contratos propios de su naturaleza.</p> <p>b) Adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley.</p> <p>c) Coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico.</p> <p>d) Diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión;</p> <p>e) Sancionar, cuando haya lugar, a quienes violen con la prestación del servicio público de televisión las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños;</p> <p>f) Asistir, colaborar y acompañar en lo relativo a las funciones de la ANTV, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones de los que hace parte Colombia;</p> <p>g) Asistir al Gobierno Nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión;</p> <p>h) La ANTV será responsable ante el Congreso de la República de atender los requerimientos y citaciones que este le solicite a través de las plenarias y comisiones;</p> <p>i) Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la televisión pública;</p> <p>j) Promover y desarrollar la industria de la televisión;</p> <p>k) Dictar su propio reglamento y demás funciones que establezca la ley.</p>

Fuente: elaboración propia.

La autonomía que se le dio a la Autoridad Nacional de Televisión y que le permite ejercer sus competencias por sí misma, no solo está sujeta en su ejercicio a la influencia del gobierno y de la industria regulada, sino que debe desarrollarla de acuerdo con las directrices establecidas por el ministerio del ramo⁴⁵, es decir, de acuerdo con la política señalada para el sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, lo que implica un grado de relación de esta agencia con el sector al que pertenece; es así que el ministro de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones integra la Junta Nacional de Televisión, máximo órgano de dirección de esta agencia.

De igual manera, le resta autonomía el asimilarla a un establecimiento público, conforme lo señala el parágrafo 1.º del artículo 2.º de la Ley 1507, debido a los diferentes controles que se contemplan en el ordenamiento jurídico que buscan asegurar que las actividades de los establecimientos públicos se orienten y coordinen dentro del contexto de la política general del gobierno y que su presupuesto se someta a los trámites y aprobaciones señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto (art. 105 de la Ley 489 de 1998).

1.2. EL DESARROLLO DE PROGRAMAS PROPIOS DE UN MINISTERIO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

En la actividad administrativa de planificación de la administración, como lo sostiene Parejo Alfonso⁴⁶, "resulta impracticable una programación adecuada y suficiente de la ley, por imposibilidad del legislador de prever y tratar anticipadamente todos los supuestos posibles en la práctica, especialmente por la naturaleza compleja y evolutiva o la importancia en ella de la ciencia y de la técnica".

Es justamente desde esta perspectiva y teniendo en cuenta como objetivos y funciones primordiales de los ministerios la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector al que pertenecen, que revisaremos, en primer lugar, en qué consiste un programa y, en segundo lugar, si las agencias de naturaleza especial en Colombia desarrollan programas propios de los ministerios o departamentos administrativos a los cuales se encuentran adscritas o de los que forman parte.

Por programa se entiende "un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. Un programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un periodo determina-

45 RONALD PACHECO, ob. cit., 9, pp. 85-93.

46 LUCIANO PAREJO, *Lecciones de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011.

do". También puede definirse como "el elemento indispensable en el cual se encuentran acciones, servicios o procesos organizados sistemáticamente, de manera coherente e integrada, con tiempos y responsables definidos; que se realiza con el fin de alcanzar las metas y objetivos propuestos a través de un conjunto de proyectos"⁴⁷.

Considerando las definiciones de "programa", desde la órbita de las funciones encomendadas a las agencias, vale la pena indicar que en virtud del principio de legalidad sus normas de creación o transformación les han encomendado unos objetos concretos dentro de los campos de acción específicos de sus sectores administrativos. Sin embargo, es de señalar que aun cuando la ejecución de programas por parte de estas entidades es innegable y se enmarca en los planes nacionales de desarrollo y en los planes sectoriales, sus funciones, por estar relacionados con la actividad administrativa, prestación de servicios públicos y asesoría, trascienden toda idea de temporalidad, característica última inherente a los programas, noción la cual en su momento justificó *per se* la creación de las unidades administrativas especiales⁴⁸.

La temporalidad, para las agencias estatales de naturaleza especial objeto de estudio, revestiría un problema práctico desde la función encomendada, dado el rol que desempeñan en la administración pública, el cual, como se anotó, por su importancia para la sociedad en cumplimiento de los fines estatales debe atenderse permanentemente y responder a una política de Estado y no a una coyuntura particular, observándose que su atención de los programas propios de un ministerio o departamento administrativo no lo es por la naturaleza del programa, cambiando así la noción de unidad administrativa especial⁴⁹.

En ese orden de ideas, considerando, de una parte, que la fijación de competencias a las agencias estatales de naturaleza especial obedece a la noción de funciones administrativas, la prestación de servicio público, realización de actividades de asesoría, que deben garantizarse permanentemente por el Estado; y, de otra, que los programas tienen un carácter esencialmente temporal, puede sostenerse que estas entidades tienen como objeto el cumplimiento de atribuciones administrativas, técnicas, especializadas y complejas, de acuerdo con el ámbito del sector al que pertenecen, que ejercen en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, con el fin de cumplir con los objetivos y fines

47 VELIA ORDAZ y GLORIA SALDAÑA, *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el Estado de Guanajuato*. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006b/voz/>

48 Art. 1.º del Decreto Ley 1050 de 1968.

49 Al respecto Sarria sostiene que "el concepto de unidad administrativa especial no es claro, y por ello se ha utilizado para darle ese calificativo a diferentes entidades dentro de la administración pública, sin rigor jurídico y siempre buscando un mayor grado de autonomía en relación con los organismos centrales de la administración": CONSUELO SARRIA, "¿Las agencias son unidades administrativas especiales?", cit., p. 245.

estatales, de acuerdo con la Constitución y la ley; esto sin perjuicio de que en desarrollo de sus objetos y funciones ejecuten programas⁵⁰ que se enmarquen en planes nacionales de desarrollo y en planes sectoriales, y en esta medida podría sostenerse que apoyan al ministerio al que están adscritas o al sector del que forman parte.

Como se vio, las agencias estatales de naturaleza especial son órganos a los que se les han asignado unas competencias o funciones en desarrollo de las cuales ejecutan, entre otros, programas fijados por el ministerio y/o la ley. Igualmente, algunas de ellas son responsables de la prestación de servicios públicos. La prestación de este tipo de servicios es la finalidad que tradicionalmente se ha encomendado a los establecimientos públicos.

Por lo tanto, a continuación se analiza si las agencias estatales de naturaleza especial son, al igual que estos, órganos descentralizados por servicios.

2. LAS AGENCIAS COMO ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIOS

Sobre la descentralización funcional o por servicios, la Corte Constitucional ha considerado que "consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada"⁵¹. Así, la descentralización implica la asignación de funciones a la entidad pública, sujeto de derecho público diferente del sujeto público Nación, para gobernarse por sí misma, mediante la radicación de funciones para que ejerza con cierto grado de autonomía una actividad especializada. Al respecto, Rodríguez Rodríguez sostiene:

Este tipo de descentralización encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, pues el Estado es una entidad heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo con esos postulados. Para lograrlo, se despoja entonces de algunas fun-

50 Ejemplo de ello es el ya recordado programa de infraestructura vial denominado Cuarta Generación de Concesiones, liderado por la Agencia Nacional de Infraestructura, "que le permitirá al país desarrollarse aceleradamente y ser más competitivo para enfrentar los retos del comercio global, generando más empleos y entregando a los colombianos vías de primera calidad al final de esta década": LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO, disponible en: <http://www.infraestructura.org.co/10congreso/aplicacion/qr/descargas/miercoles/tarde/andrade.pdf>

51 Corte Constitucional. Sentencias C-727 de 2000, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm> C-1051 de 2001, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm> C-205 de 2005, disponible en <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48828>

ciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada⁵².

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en los estudios técnicos que soportaron la transformación y creación de las agencias estatales de naturaleza especial se buscaba una consolidación institucional en todos los sectores y niveles de gobierno, y con ese fin se exigía contar con entidades descentralizadas, especializadas y técnicas para hacer más efectiva la gestión del Estado. Así las cosas, se consideró que los sectores minero, de hidrocarburos y de infraestructura debían contar con entidades descentralizadas por servicios con autonomía que les permitiera atender, en los ámbitos de sus competencias, los cometidos del Estado, de manera eficiente y transparente⁵³.

Precisado lo anterior, se pasa a revisar las agencias estatales de naturaleza especial incorporadas a la estructura de la administración pública nacional como órganos que integran la rama ejecutiva del poder público (2.1) y como entidades que poseen los atributos de los órganos descentralizados de la administración (2.2).

2.1. LAS AGENCIAS: ÓRGANOS QUE INTEGRAN LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

La Constitución Política de 1991 contempla que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, conformado por la rama legislativa, ejecutiva⁵⁴ y judicial y, además, por otros órganos autónomos e independientes que contribuyen al cumplimiento de las demás funciones del Estado⁵⁵.

52 LIBARDO RODRÍGUEZ, *Estructura del poder público en Colombia*, cit., pp. 28 ss. Ver además, sobre este tema, a Parejo Alfonso, quien señala que el principio de descentralización funcional “supone la satisfacción de la misión de la administración mediante la creación de una nueva organización administrativa, funcionalmente especializada y separada de la que la crea [...], a la que se le dota de una cierta –pero falsa– autonomía”: ob. cit., pp. 181 y 182.

53 Instituto Colombiano de Geología y Minería, Universidad Nacional de Colombia. “Estudio Técnico para la reestructuración de Ingeominas”, 2012; Agencia Nacional de Hidrocarburos. “Consolidación institucional del sector de hidrocarburos. Transformación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Estudio Técnico”, Bogotá, 2011; Instituto Nacional de Concesiones, Unión Temporal Stratco Consultores Asociados – Nexus Banca de Inversión. “Estudio Técnico y propuesta para la reestructuración del Instituto Nacional de Concesiones en la Agencia Nacional de Infraestructura”, Bogotá, 2011.

54 Art. 38 de la Ley 489 de 1998; ver *supra* nota 20. Por su parte, el artículo 115 CP señala que la rama ejecutiva del orden nacional está integrada por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

55 Estos órganos autónomos, según lo previsto en el artículo 113 CP, son: el Banco de la República, los entes universitarios, las corporaciones autónomas regionales y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

A su vez, la Ley 489 de 1998, al determinar la estructura de la rama ejecutiva en el nivel nacional, estableció dos sectores, el sector central y el sector descentralizado, indicando en el artículo 38^[56] que el sector descentralizado por servicios estaría conformado también por: "g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público".

En algunos de los estudios técnicos⁵⁷ que sustentaron la reforma de 2011 se señaló expresamente que la propuesta que se planteaba en relación con la naturaleza jurídica de las entidades objeto de la reforma tenía su soporte legal, fundamentalmente, en el literal g) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Al efecto se indicó que serían "una tipología especial de entidades públicas, que corresponden a entidades administrativas nacionales con personería jurídica que se cree, organice, para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público"⁵⁸.

No obstante lo señalado en los estudios técnicos, como se ha podido demostrar en páginas anteriores, las agencias estatales de naturaleza especial poseen unas características generales, que no son especiales respecto de otras autoridades administrativas, pues ellas son predicables de las unidades administrativas especiales, de las otras agencias y de los establecimientos públicos; lo que hace posible afirmar que no constituyen una categoría distinta de las tradicionales que han integrado a la administración pública colombiana y por tanto no corresponden a las entidades a que se refiere el literal g) del artículo 138 de la Ley 489 de 1998, sino que funcionalmente aluden a unidades administrativas especiales, en una noción que se ha desvirtuado, mientras que orgánicamente se asemejarían a establecimientos públicos, y a las demás agencias estatales.

Es justamente en los decretos mediante los cuales se creó la Agencia Nacional de Minería y se transformaron la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Infraestructura que se consagró expresamente que pertenecen al sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, adscritas a un ministerio, y que en términos de la Ley 489 de 1998 se consideran como entidades administrativas, con personería jurídica, autonomía patrimonial, autonomía técnica y autonomía administrativa y financiera⁵⁹.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 02 de 2011 derogó el artículo 76 CP que establecía que la intervención estatal del espectro

56 Art. 38 de la Ley 489 de 1998; ver *supra* nota 20.

57 Agencia Nacional de Hidrocarburos. "Consolidación institucional del sector de hidrocarburos. Transformación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Estudio Técnico", cit.; Instituto Nacional de Concesiones, Unión Temporal Stratco Consultores Asociados – Nexus Banca de Inversión. "Estudio Técnico y propuesta para la reestructuración del Instituto Nacional de Concesiones en la Agencia Nacional de Infraestructura", cit.

58 *Ibíd.*

59 Decretos 4134, 4137 y 4165 de 2011.

electromagnético utilizado para los servicios de televisión estaría a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, y ordenó que dentro de los seis meses siguientes el Congreso expidiera las normas mediante las cuales se distribuyeran las competencias entre las entidades del Estado que tendrían a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión, la Ley 1507 de 2012 creó la Autoridad Nacional de Televisión, a la cual le fijó como naturaleza jurídica la de agencia nacional estatal de naturaleza especial, del orden nacional, la cual forma parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

Se observa entonces que la Autoridad Nacional de Televisión no hace parte de la rama ejecutiva, sino del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Pero si bien no integra la rama ejecutiva, carece de la totalidad de garantías de independencia de los órganos autónomos constitucionales, como es gozar de una verdadera autonomía técnica y administrativa, ya que según el parágrafo 1.º del artículo 2.º de la Ley 1507 de 2012, para efectos del régimen jurídico aplicable la Autoridad Nacional de Televisión se asimila a un establecimiento público, lo que limita su autonomía debido a los controles y trámites señalados en el ordenamiento jurídico para estos, tal y como se indicó en páginas anteriores.

Por lo tanto, es posible afirmar que las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia no corresponden a la noción de autoridad administrativa independiente⁶⁰, entre las que encontramos el Banco de la República y la Comisión Nacional del Servicio Civil, que representan una experiencia en este sentido. En efecto, si damos un vistazo a la jurisprudencia en relación con estas entidades, se observa que ambos organismos tienen un nivel de autonomía frente al Gobierno, toda vez que no integran la rama ejecutiva y las funciones que realizan son de importancia constitucional y experticia técnica, pero no se encuentran aisladas de la influencia política en sus decisiones. Por consiguiente, se puede sostener que la autonomía técnica del Banco de la República y la administración y vigilancia de la carrera administrativa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil alcanzan una breve aproximación a la independencia⁶¹.

60 Como es el caso de las agencias independientes que existen en Estados Unidos, las cuales escapan del control del ejecutivo.

61 Se reitera lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-827 de 2001: “La especial autonomía que la Constitución predica del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria proyecta en nuestra organización constitucional la presencia de las denominadas autoridades independientes que en la doctrina y en la organización de los Estados ha venido enfatizándose bajo la primigenia inspiración de instituciones similares de los Estados Unidos, posteriormente del Reino Unido y más

Luego de lo expuesto, seguidamente se revisa si las agencias poseen los atributos característicos de los órganos descentralizados.

2.2. LAS AGENCIAS POSEEN ATRIBUTOS DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

La descentralización se otorga a algunas entidades públicas diferentes de la Nación, para gobernarse por sí mismas, asignándoles funciones que ejercen autónomamente, y en función de ello poseen atributos como: existencia de una actividad especial digna de autonomía, personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, autonomía administrativa, autoridades propias, nombradas por la misma entidad y en lo posible relacionadas con su actividad, y control del poder central⁶².

Revisado el marco legal de las entidades objeto de la presente investigación, se observa que los objetos encomendados a cada una de ellas están referidos a actividades especiales de tal importancia que requieren ser desempeñadas por entidades que las desarrollen autónomamente, para lo cual se les dotó de la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones mediante el reconocimiento de personería jurídica, se les fijó una estructura orgánica⁶³ e igualmente se les confirió presupuesto propio diferente del Estado, que pueden manejar según sus propios criterios y necesidades⁶⁴; se les reconoció autonomía administrativa⁶⁵, lo que les permite auto organizarse⁶⁶, creando dependencias y reglamentos propios; además, se consagró la posibilidad de que algunos integrantes de sus autoridades sean nombrados por la misma entidad. Por último, son entidades que hacen parte de la rama ejecutiva del orden nacional, razón por la cual el poder ejecutivo, a través de las entidades a las que están adscritas, ejerce inje-

recientemente del constitucionalismo europeo continental (Francia, España, por ejemplo), encargadas de la regulación de actividades sociales –organismos reguladores– con el agregado de las especiales peculiaridades que evidencia el modelo de banca central también paulatinamente acogido en diferentes Estados”.

62 Corte Constitucional. Sentencia C-050 de 1994. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-050-94.htm>

63 Dentro de estas estructuras se señalan los órganos de dirección, cuyos miembros están sujetos al régimen legal general de inhabilidades e incompatibilidades (contenido en los decretos 128 de 1976 y las leyes 80 de 1993, 489 de 1998, 734 de 2002 y 1474 de 2011).

64 No obstante, su presupuesto se somete a los trámites y aprobaciones señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley 489 de 1998.

65 Corte Constitucional, sentencias C-1504 de 2000, C-365 de 2001 y C-784 de 2004.

66 Al respecto, Parejo Alfonso ha señalado: “En la medida en que toda organización precisa contar, como condición para su misma viabilidad y permanencia, con una cierta disposición sobre su propia estructura y funcionamiento, a toda organización es inherente –desde el momento mismo de su existencia y en distinto grado– la potestad organizatoria, en tanto que potestad ‘reflexiva’ y ‘doméstica’”: ob. cit., 124, p. 168.

rencia sobre ellas “un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector”⁶⁷.

Sobre el particular debe indicarse que las agencias de naturaleza especial que se han desarrollado por el legislador a partir del año 2011, según las disposiciones legales que las regulan, comparten en esencia los mismos atributos de las unidades administrativas especiales y, por ende, de las denominadas agencias, cuya naturaleza jurídica es la de unidad administrativa especial, y con los establecimientos públicos, formas de organización administrativa tradicionales en Colombia. Esta situación se ilustra en el siguiente cuadro.

Unidad administrativa especial (sector central)	Unidad administrativa especial (sector descentralizado por servicios)	Establecimiento público	Agencia estatal
Creadas por ley	Creadas por ley o con su autorización	Creados por ley, ordenanza o acuerdo	Creadas por ley o con su autorización
Marco jurídico: derecho público	Marco jurídico: derecho público	Marco jurídico: derecho público	Marco jurídico: derecho público
Autonomía administrativa y financiera, según acto de creación	Autonomía administrativa y patrimonial	Autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente	Patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera
Sin personería jurídica	Personería jurídica	Personería jurídica	Personería jurídica
Adscritas a ministerio o departamento administrativo	Adscritas a ministerio, departamento administrativo o entidad descentralizada	Adscritas a ministerio, departamento administrativo o entidad descentralizada	Autónomas o adscritas a ministerio, departamento administrativo
Funciones administrativas	Funciones administrativas, potestades regulatorias	Funciones administrativas y prestación de servicios públicos	Funciones administrativas, potestades de autoridad
La dirección y administración estará a cargo de un consejo directivo y de un director general o ejecutivo	La dirección y administración estará a cargo de un consejo directivo y de un director general o ejecutivo	La dirección y administración estará a cargo de un consejo directivo y de un director, gerente o presidente	La dirección y administración estará a cargo de un consejo directivo y de un director o presidente

* A excepción de algunas que tienen un director (Agencia del Inspector Nacional de Tributos, que es una unidad administrativa especial sin personería jurídica), se puede decir que si bien tradicionalmente se confiaba su dirección a un director, en la actualidad la tendencia, que se ejemplifica con las agencias, es a que tengan un consejo directivo y un director, gerente o presidente. Lo que dificulta la distinción desde el punto de vista orgánico con un establecimiento público.

Fuente: elaboración propia.

67 DAYNELIS JEREZ, *La organización administrativa de los órganos locales del poder popular en los municipios: visión desde la Constitución de la República*, cit.

Como entidades que integran el sector descentralizado por servicios, las agencias estatales de naturaleza especial tienen atribuida la personalidad jurídica. De igual manera, es común a todos los organismos del sector descentralizado por servicios, incluidas las agencias estatales, la condición de contar con autonomía administrativa, patrimonial y financiera⁶⁸. La autonomía técnica es una característica que se predica de las agencias estatales y que obedece a lo que la reforma de 2011 perseguía en el sentido de contar con entidades especializadas, lo que les permitiría ser más eficientes en la gestión. Los demás atributos que se han mencionado los comparten con las unidades administrativas especiales, establecimientos públicos y las otras agencias, a excepción de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, que carece de personería jurídica.

Una cuestión importante, desde el punto de vista orgánico, consiste en que la dirección y administración de las agencias estatales de naturaleza especial⁶⁹ es confiada, de manera similar a como sucede con los establecimientos públicos⁷⁰, a un consejo directivo y a un director, gerente o presidente. Si funcionalmente las agencias estatales pueden ser asimilables a las unidades administrativas especiales, encargadas de realizar funciones y desarrollar programas propios de un ministerio o departamento administrativo, orgánicamente es posible concluir que las agencias de naturaleza especial poseen una estructura, en cuanto a sus órganos de dirección, semejante a la de los establecimientos públicos.

Así, el consejo directivo de estas agencias, al igual que ocurre para los establecimientos públicos, está conformado, entre otros, por el ministro del ramo, según el sector al que pertenezca la entidad, quien lo preside, el ministro de Hacienda y Crédito Público, el director del Departamento Nacional de Planeación y dos representantes del Presidente de la República⁷¹. Obsérvese que, de acuerdo con las normas de creación o transformación de estas agencias, la composición de sus máximos órganos directivos se integra por funcionarios que en su mayoría ejercen altos cargos en la rama ejecutiva del poder público.

Además, las funciones de los consejos directivos de las agencias de naturaleza especial se asemejan a las de los establecimientos públicos, en lo relacionado con la orientación, política general y funcionamiento de la entidad, aprobación del anteproyecto de presupuesto y sus modificaciones, aprobación de planes y políticas para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo, aprobación de los estados financieros de la entidad, proposición al Gobierno Nacional de las modificaciones de la estructura y de la planta de personal que consideren pertinentes, y darse sus

68 Corte Constitucional, sentencias C-1504 de 2000, C-365 de 2001 y C-784 de 2004.

69 Decretos 4134, 4137 y 4165 de 2011 y Ley 1507 de 2012. Para el caso de la Autoridad Nacional de Televisión se denomina Junta Nacional de Televisión.

70 Art. 72 de la Ley 489 de 1998.

71 *Ibíd.*, 169.

propios reglamentos, como se ilustra a continuación en el cuadro que compara al Instituto Nacional de Vías (INVIAS), establecimiento público, con la Agencia Nacional de Infraestructura y con la Agencia Nacional de Minería, agencias estatales de naturaleza especial.

Funciones del Consejo Directivo de Establecimiento Público	Funciones del Consejo Directivo de Agencia Nacional de Naturaleza Especial
<p>INVIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, a propuesta del director general, la política general del instituto, los planes y programas que conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica de Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo. 2. Formular, a propuesta del director general, la política de mejoramiento continuo del instituto, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo. 3. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración del instituto. 4. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura y planta de personal que considere pertinente y adoptar los estatutos internos del instituto y cualquier reforma que a ellos se introduzca de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos de creación o reestructuración. 5. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual del instituto y sus modificaciones de conformidad con la ley. 6. Aprobar los estados financieros del instituto. 7. Aprobar la causación, distribución y cobro de la contribución de la valorización por la ejecución de obras de infraestructura de competencia del instituto. 8. Darse su propio reglamento. 9. Las demás que le señalen la ley, el acto de creación y los estatutos internos. 	<p>Agencia Nacional de Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientar el funcionamiento general de la agencia y verificar el cumplimiento de los objetivos, planes y programas definidos, así como su conformidad con las políticas del sector transporte y las políticas específicas de los proyectos de concesión u otras formas de asociación público-privada. 2. Aprobar, con base en la recomendación del presidente de la agencia, la política general de la entidad, los planes, proyectos y programas para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo. 3. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de inversión anual de la agencia y las modificaciones al presupuesto de inversión aprobado, de conformidad con las normas vigentes. 4. Señalar los criterios generales para la ejecución de los planes, programas, proyectos y recursos de la agencia, acorde con el objeto y funciones de la misma. 5. Aprobar la distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización relacionada con obras de infraestructura de competencia de la agencia, de conformidad con la ley. 6. Establecer los lineamientos para la planeación, priorización y coordinación interinstitucional de los proyectos. 7. Aprobar el plan estratégico de largo, mediano y corto plazo de la entidad (objetivos, metas y proyectos) y los planes operativos. 8. Designar los miembros de los consejos asesores de estructuración y de gestión contractual, y solicitar y recibir opinión de los consejos asesores en los asuntos que considere necesarios; la sesión en la que se designe a los miembros de los consejos asesores se realizará sin la presencia de sus representantes en el consejo directivo. 9. Adoptar el código de buen gobierno de la entidad y establecer los mecanismos para la verificación de su cumplimiento. 10. Aprobar los estados financieros de la agencia. 11. Aprobar, adoptar y modificar su propio reglamento. 12. Las demás funciones que le señalen la ley y los reglamentos.

Funciones del Consejo Directivo de Establecimiento Público	Funciones del Consejo Directivo de Agencia Nacional de Naturaleza Especial
	<p data-bbox="619 262 877 287">Agencia Nacional de Minería</p> <ol data-bbox="619 311 1092 971" style="list-style-type: none"> 1. Formular la política general de la Agencia Nacional de Minería (ANM), los planes y programas que deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo. 2. Definir los criterios de asignación de áreas de reserva especial. 3. Aprobar los criterios para la promoción nacional e internacional de la exploración y explotación de minerales. 4. Formular la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo. 5. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución y de los estados financieros presentados por la administración de la ANM. 6. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura y de la planta de personal que considere pertinentes. 7. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual y las modificaciones al presupuesto de la ANM. 8. Adoptar el reglamento de funcionamiento del consejo directivo. 9. Ejercer las demás que se le asignen conforme a la ley.

Fuente: elaboración propia.

De otra parte, el nombramiento y el retiro de los presidentes o directores de estas agencias son de libre decisión del Presidente de la República, al igual que ocurre para los establecimientos públicos con sus gerentes o directores⁷².

Tratándose de la Autoridad Nacional de Televisión, su máximo órgano de dirección (la Junta Nacional de Televisión⁷³) está conformado, entre otros,

72 Art. 77 de la Ley 489 de 1998.

73 Según lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley 1507 de enero de 2012, la Junta Nacional de Televisión está integrada por cinco miembros no reelegibles, así: a) el ministro de Tecnologías de la Información, o el viceministro delegado; b) un representante designado por el Presidente de la República; c) un representante de los gobernadores del país; d) un representante de las universidades públicas y privadas legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, acreditadas en alta calidad, con personería jurídica vigente, que tengan por lo menos uno de los siguientes programas: derecho, comunicación social, periodismo, psicología, sociología, economía, educación, negocios internacionales, administración financiera, pública o de empresas; ingeniería de telecomunicaciones, eléctrica, electrónica, mecatrónica, financiera, civil, de sistemas o mecánica; cine y televisión; y, e) un representante de la sociedad civil. Igualmente, esta disposición contempla la manera en que se eligen los representantes a los que se refieren los literales c), d) y e), así como los periodos de sus miembros.

por el ministro del ramo. Además, según lo previsto en el literal b del artículo 10.º de la Resolución 1175 de 2013, expedida por el director de la Autoridad Nacional de Televisión, las sesiones de la Junta Nacional de Televisión serán presididas por uno de los miembros de la junta designados en la respectiva sesión, a diferencia de las otras agencias que son presididas por el ministro del ramo al que se encuentren adscritas. Según lo señalado en el artículo 7.º de la Ley 1507 de 2012, su director es de libre nombramiento y remoción y es elegido por la mayoría simple de los miembros de la Junta Nacional de Televisión.

Desde la composición de los consejos directivos de las agencias estatales, tal vez exceptuando el caso de la Junta de la Autoridad Nacional de Televisión, es también posible afirmar que las agencias estatales de naturaleza especial carecen de las garantías de independencia que tienen los colegios de los órganos autónomos constitucionales y las autoridades administrativas independientes estadounidenses. Esto, toda vez que los miembros de estos colegios tienen períodos fijos y dedicación exclusiva; al término de estos períodos, en el caso de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, se podrá cambiar solo a algunos de ellos, mientras que los restantes podrán continuar en sus funciones; tratándose de la Comisión Nacional del Servicio Civil, durante su período sus miembros no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso. Este sistema garantiza la continuidad del cometido institucional y evita que estas se vean influenciadas por los ciclos políticos, lo cual asegura una planeación de más largo plazo y una mayor credibilidad⁷⁴.

Del mismo modo, la principal fuente de recursos de las agencias estatales de naturaleza especial proviene del Presupuesto General de la Nación. Además, al formar parte de este presupuesto, los asuntos relacionados con esta materia deben someterse a los trámites y aprobaciones señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto. De ahí que pueda indicarse que ellas no poseen independencia financiera plena⁷⁵ que les permita ser menos vulnerables a la interferencia externa de organismos principales.

74 Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/banco-en-constitucion-1991> Comisión Nacional del Servicio Civil. Disponible en: <https://www.cnscc.gov.co/index.php/institucional/direccionamiento-estrategico/quienes-somos-cnsc> Arts. 9 de la Ley 909 de 2004 y 28 a 32 de la Ley 31 de 1992.

75 Esta situación se refleja, entre otras normas, en el Decreto 1780 del 18 de septiembre de 2014, el cual dispuso que los recaudos de los recursos propios administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación deben trasladarse a la cuenta única que para estos fines disponga la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con las consecuentes restricciones que esto supone en la inmediatez de disponibilidad de recursos por parte de las entidades ejecutoras.

De otra parte, en materia laboral se les dotó de plantas de personal más acordes con su misión y objeto⁷⁶. No obstante la expedición de normas para las agencias, se echa de menos un régimen especial de empleo público, ya que si bien esta era la intención en los estudios técnicos que soportaron la reforma, ello no fue posible teniendo en cuenta el marco legal vigente contenido en las leyes 489 de 1998 y 909 de 2004. Por esta razón, a pesar de haberse dispuesto un sistema especial de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de las agencias estatales de naturaleza especial y otras agencias⁷⁷, simultáneamente surgió la necesidad de aclarar que para efectos del sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos de las agencias los empleos se agrupan en los siguientes niveles jerárquicos: nivel directivo, nivel asesor, nivel profesional y nivel técnico. De igual manera, se dispuso que los empleados públicos de las agencias devengarán los emolumentos salariales y prestacionales que de manera general les son aplicables a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, encasillando así a los cargos de las agencias en el régimen general de los servidores públicos; en tal sentido, lo único especial previsto para los servidores de las agencias es la escala salarial que cada año fija el Gobierno Nacional mediante decreto.

Igualmente, en las normas de creación o transformación de algunas agencias estatales de naturaleza especial, como es el caso de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, expresamente se señaló que el sistema de carrera administrativa y de gerencia pública será el general previsto en la Ley 909 de 2004, en el Decreto Ley 2400 de 1968 y en las demás normas que lo modifiquen y adicionen, por lo que están bajo la sujeción de las normas y directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Así las cosas, las agencias estatales de naturaleza especial, al dárseles autonomía técnica, logran ser eficientes; sin embargo, su adscripción a otras entidades del sector central o el hecho de formar parte de un sector, como es el caso de la Autoridad Nacional de Televisión, el estar sometidas a los distintos controles contemplados en el ordenamiento jurídico⁷⁸, la ausencia de un

76 Decreto 509 de 2012, "Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial...", compilado por el Decreto 1083 de 2015.

77 Decreto 508 de 2012, "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial", modificado por los decretos 1428 de 2012, 1024 de 2013 y 417 de 2016.

78 Tratándose de la Autoridad Nacional de Televisión, a pesar de que el parágrafo 2.º del artículo 2.º de la Ley 1507 de 2012 dispuso que no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno, en la realidad está sometida no solo a la influencia de la industria regulada, sino a la del gobierno, ya que su gestión debe desarrollarla de acuerdo con las directrices establecidas por el ministerio del ramo, y es así que el ministro integra su máximo órgano de dirección, la Junta Nacional de Televisión, y por lo tanto actúa de acuerdo con la po-

régimen especial y la carencia de un marco jurídico que defina el alcance de su naturaleza especial, podrían afectar su autonomía y la eficiencia en su gestión.

CONSIDERACIONES FINALES

Para determinar a qué corresponden las agencias estatales de naturaleza especial en el derecho colombiano, en este trabajo de investigación, en primer término, se procedió a analizar instituciones denominadas agencias en el derecho federal estadounidense, en donde esta noción tiene su origen. En segundo lugar, se realizó una comparación al interior de nuestro sistema jurídico entre categorías tradicionales como la de unidad administrativa especial, a la que aluden en su naturaleza y funciones las agencias, y la de establecimiento público, a cuyo régimen jurídico y división de sus órganos principales entre colegiado y monocefálico reenvían. Se buscó de este modo determinar si las agencias de naturaleza especial en Colombia encuadraban con aquellas instituciones presentes en otros sistemas, o si corresponden a un tipo tradicional de organismos de los que han integrado nuestra administración pública del orden nacional, tal como está definida por el artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

El doble ejercicio emprendido permitió verificar la hipótesis planteada, en cuanto que la noción de agencia no alude a una categoría de organización de la administración con características sustanciales diferentes a las de otras formas tradicionales de la administración, habiendo incluso una correspondencia orgánica y funcional entre las primeras y las categorías de órganos que tradicionalmente han integrado el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del poder público, tal y como se entra a demostrar a continuación:

(i) Demostración de que en Colombia la noción de agencia no alude a una categoría de organización de la administración con características sustanciales diferentes a las de otras formas tradicionales de la administración, es decir, que existe una correspondencia entre las agencias estatales de naturaleza especial y otras formas de organización que integran la estructura de la administración pública colombiana

Para el estudio de las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia sirvieron como referentes las nociones de unidad administrativa especial y de establecimiento público en este país, denominaciones de organización administrativa existentes desde la reforma administrativa de 1968 y que fueron acogidas por la normatividad vigente sobre la materia, Ley 489 de 1998.

lítica señalada para el sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Además, para efectos del régimen jurídico aplicable se asimila a un establecimiento público, con las implicaciones que ello conlleva.

Analizadas dichas nociones, se concluyó que estos organismos y las agencias estatales de naturaleza especial comparten características comunes o similares: son organismos creados o autorizados por la ley; poseen personería jurídica; el derecho aplicable es el derecho público; gozan de autonomía administrativa, técnica y financiera, así como de patrimonio independiente; su estructura y órganos de dirección y administración están conformados de manera semejante; están adscritos a un ministerio o forman parte de un sector; su objeto es el de atender funciones administrativas, ser responsables en algunos casos de la prestación de servicios públicos y asesorías; características que no son especiales respecto de otras autoridades administrativas, pues también son predicables de las unidades administrativas especiales y de los establecimientos públicos.

De igual manera, revisados los decretos ley de creación o transformación de las agencias de naturaleza especial, se observó que no se precisa el contenido material de su naturaleza especial, ni se indica expresamente un régimen aplicable, salvo en el caso de la Autoridad Nacional de Televisión previsto por la Ley 1507 de 2012. Ante la ausencia de la mención a un régimen especial para estas agencias, y considerando que se trata de entidades creadas o autorizadas por la ley, que ejercen funciones administrativas, prestan servicios públicos y reúnen las características generales antes mencionadas, puede señalarse que el régimen que se les termina aplicando es el de derecho público contenido en sus normas de creación y, en lo no previsto en ellas, las normas generales cuyo ámbito de aplicación ha sido determinado por el legislador mediante el criterio orgánico, como se señaló en el numeral 2.2, sobre la ausencia de un régimen especial para el caso de las agencias nacionales.

En efecto, al no contar estas agencias de naturaleza especial con suficientes elementos jurídicos y administrativos diferenciados, que demuestren que corresponden a una categoría distinta de organización de las que tradicionalmente han integrado la administración, se presenta una remisión de este concepto hacia esas nociones orgánicas y funcionales de la administración pública, con lo cual podría señalarse, además, que, al margen de su denominación de agencia, esa expresión no alude en estricto sentido a una nueva categoría de organización de la administración pública nacional, sino a una autoridad administrativa en sentido genérico.

(ii) Las agencias: órganos que integran la rama ejecutiva del poder público

La Constitución Política colombiana señala expresamente qué órganos de la administración son independientes, sin que dentro de estos aparezcan las agencias estatales.

Por expresa disposición de sus normas de creación o transformación, las agencias estatales de naturaleza especial forman parte de la rama ejecutiva y están adscritas a un ministerio, a excepción de la Autoridad Nacional de Televisión que no hace parte de esta rama, sino del sector de las Tecnologías

de la Información y las Telecomunicaciones. Pero si bien no integra la rama ejecutiva, carece de todas las garantías de independencia equivalentes a la de los órganos autónomos constitucionales y de las autoridades administrativas independientes estadounidenses. Por lo tanto, es posible indicar que las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia tienen cierto grado de autonomía, pero no responden a la noción de autoridad administrativa independiente, entre las que encontramos el Banco de la República y la Comisión Nacional del Servicio Civil, que representan una experiencia en este sentido en el derecho colombiano.

(iii) Propuesta sobre las agencias estatales de naturaleza especial

Pese al posicionamiento de algunas agencias estatales de naturaleza especial, producto de su carácter técnico y especializado⁷⁹, basadas en la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la óptima y eficaz utilización de los recursos públicos, a continuación se relacionan algunos aspectos a considerar para fortalecerlas:

– Sea respecto al modelo tradicional de organización administrativa, o si se quiere escapar de esas formas tradicionales y seguir el ejemplo estadounidense, sería necesario promover una reforma legal en la que se supriman tantas categorías de entidades públicas y, en su lugar, se creen agencias en cuyos actos de creación se establezca concretamente su régimen para cada caso en particular.

– A través de sus actos de creación, dotar de garantías institucionales de independencia a algunas de estas agencias, atendiendo a la importancia estratégica de sus objetos para el desarrollo del país, el impacto socioeconómico de su gestión y cuando desarrollen sus funciones a través de alianzas público

79 La Agencia Nacional de Infraestructura de Colombia fue reconocida por la publicación inglesa *P3 Bulletin* como la mejor agencia gubernamental de 2014 de asociaciones público-privadas (APP), por su liderazgo y eficiencia en incentivar la participación privada en la construcción de proyectos de infraestructura para los ciudadanos. El reconocimiento se hizo por liderar el programa denominado “Cuarta Generación de Concesiones”. La Agencia Nacional de Infraestructura se impuso a agencias y empresas de Canadá, Estados Unidos y América Latina, como la Agencia Nacional de Transportes Terrestres de Brasil, Colorado High Performance Transportation Enterprise y Maryland Department of Transportation/ Office of Lieu Tenant Governor USA. Disponible en: <http://www.ani.gov.co/article/ani-la-mejor-agencia-gubernamental-de-asociaciones-publico-privadas-en-america-en-2014-13822> Esto evidencia que en una reforma administrativa los cambios normativos *per se* no son suficientes para lograr los objetivos propuestos, sino que es un tema más complejo para el cual se debe recurrir a otros mecanismos, quizás menos tangibles, pero más efectivos, como lo señalara el Departamento Nacional de Planeación en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo VII - Soportes transversales de la prosperidad democrática, pp. 470 y 473. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/8C.%20Cap%20C3%ADtulo%20VII.pdf> [consultado el 26/02/2016].

privadas, que les permita interactuar de una manera más fluida con los agentes privados. Estas garantías de independencia pudieran ser:

1) Que sus miembros directivos sean técnicos y que el nombramiento, composición y funcionamiento de los mismos se haga mediante reglas claras que les permitan gozar de cierta independencia, como por ejemplo, que se designen para períodos fijos y dedicación exclusiva, al término de los períodos fijos, como es el caso de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, pudiendo cambiar solo a algunos de ellos, mientras que los restantes continúan en sus funciones; que durante su período no puedan ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso. Este sistema garantiza la continuidad en las políticas y evita que estas se vean influenciadas por los ciclos políticos, lo cual asegura una planeación de más largo plazo, permitiendo que haya continuidad en el desarrollo del cometido institucional y una mayor credibilidad.

2) Que posean un grado amplio de independencia presupuestal, que les permita ser menos vulnerables a la interferencia o presión externa, de manera tal que su sostenibilidad financiera dependa en su mayoría de sus ingresos propios, mediante tasas que puedan recibir como contraprestación por sus servicios, para lo cual se les deberá dotar de funciones que vía la prestación de servicios de asesoría o banca de inversión, por mencionar algunas actividades, obtengan sus ingresos, aliviando la carga fiscal del Estado en el desarrollo de proyectos de gran envergadura como son los encomendados a este tipo de organismos.

3) Que estén dotadas de potestad reglamentaria suficiente que les permita responder de manera flexible y adecuada a las cuestiones imprevisibles y complejas que no estén resueltas anticipadamente por el ordenamiento jurídico.

4) Que se les asegure una verdadera autonomía técnica y administrativa, mediante la eliminación de algunos controles que en la actualidad las limitan.

5) Que se establezca un régimen laboral especial que les dé independencia en la administración del personal, permitiendo una remuneración flexible, con incentivos y unas normas de ingreso, permanencia y retiro que atraigan personal altamente calificado y faciliten la vinculación, capacitación y ascenso de sus servidores.

También vale la pena anotar que durante el año 2015 se crearon tres nuevas agencias estatales de naturaleza especial, son ellas: la Agencia Nacional de Tierras (Dcto. 2363 de 2105), la Agencia de Desarrollo Rural (Dcto. 2364 de 2105) y la Agencia de Renovación Territorial (Dcto. 2366 de 2105), adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial. Esta situación revela la necesidad de que ante la inminente proliferación de este tipo de entidades se requiera su regulación expresa e íntegra, lo cual permitirá contar con unas agencias estatales con identidad propia, dotadas desde lo sustancial de una naturaleza jurídica verdaderamente especial.

Por lo anterior, se plantea desde ahora que las agencias podrían convertirse en la forma general de organización de la administración pública, evidencián-

dose con ello una crisis de las nociones tradicionales de unidad administrativa especial y de establecimiento público, revelándose así como una denominación similar a la de autoridad administrativa, pero que, al no tener un contenido lo suficientemente desarrollado, se hace necesario que se dote de un régimen que las identifique plenamente. En este sentido, la demostración contenida en el presente trabajo de investigación esperamos que contribuya al conocimiento de un tema que no ha sido lo suficientemente estudiado en derecho colombiano, y que dé lugar a futuras e interesantes reflexiones.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES Y ESPECIALIZADAS

- BRITO RUIZ, FERNANDO. *Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional*, 2013.
- DAVID, RENÉ. *Le droit anglais*, Paris: PUF, 10.^a ed., 2003.
- IBÁÑEZ, JORGE ENRIQUE. *Estudios de derecho constitucional y administrativo*, Bogotá: Legis y Universidad Sergio Arboleda, 2007.
- LEGRAND, PIERRE. *Le droit comparé*, Paris: PUF, 1999.
- MONTAÑA, ALBERTO. *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- PACHÓN RINCÓN, JUAN DE JESÚS. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*, Bogotá: Digiprint, 2011.
- PAREJO, LUCIANO. *Lecciones de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- RAMÍREZ CLEVES, GONZALO ANDRÉS. *Pobreza, globalización y derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- RAMÍREZ PLAZAS, JAIME. *Estructura del Estado*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2012.
- RODRÍGUEZ BERNAL, ADOLFO. *Políticas públicas en escenarios globales: la acción pública en el siglo XXI*, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Estructura del poder público en Colombia*, Bogotá: Temis, 2015.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME. *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, 3.^a ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

VIDAL PERDOMO, JORGE. *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1970.

YOUNES MORENO, DIEGO. *El nuevo Estatuto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública: análisis y comentarios de la Ley 489 de 1998*, Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999.

YOUNES MORENO, DIEGO. *Las reformas del Estado y de la administración pública*, Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2012.

ARTÍCULOS Y CONTRIBUCIONES

JEREZ, DAYNELIS. "La organización administrativa de los órganos locales del poder popular en los municipios: visión desde la Constitución de la República", *Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales*. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010d/779/La%20organizacion%20administrativa%20 analisis%20 historico%20doctrinal.htm>

MONTAÑA, ALBERTO. "La incorporación de agencias en la estructura administrativa colombiana del orden nacional. Una confrontación axiológica de dos modelos organizacionales de la administración pública", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 27-43. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4185/4808> [consultado el 25 de febrero de 2016].

ORDAZ, VELIA y SALDAÑA, GLORIA. "Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato". Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006b/voz/>

PACHECO, RONALD. "La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 63-98. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4187/4810> [consultado el 25 de febrero de 2016].

SARRIA, CONSUELO. "¿Las agencias son unidades administrativas especiales?", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 237-252. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4193/4816> [consultado el 25 de febrero de 2016].

INFORMES Y DOCUMENTOS DE INTERÉS

ANDRADE MORENO, LUIS FERNANDO. "Programa Cuarta Generación de Concesiones". Disponible en: <http://www.infraestructura.org.co/10congreso/aplicacion/qr/descargas/miercoles/tarde/andrade.pdf>

Agencia Nacional de Hidrocarburos, "Consolidación institucional del sector de hidrocarburos. Transformación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Estudio Técnico", Bogotá, noviembre de 2011.

Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/banco-en-constitucion-1991>

Comisión de Infraestructura, "Informe", Bogotá, octubre de 2012.

Comisión Nacional del Servicio Civil. Disponible en: <https://www.cnsc.gov.co/index.php/institucional/direccionamiento-estrategico/quienes-somos-cnsc>

Departamento Nacional de Planeación. "Manual de Clasificación Presupuestal del Gasto de Inversión", 21 de septiembre de 2011. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Manual%20de%20clasificaci%C3%B3n%20para%202012%20v%202012%2021%20septiembre%20\(2\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Manual%20de%20clasificaci%C3%B3n%20para%202012%20v%202012%2021%20septiembre%20(2).pdf)

Ingeominas, Instituto Colombiano de Geología y Minería, Universidad Nacional de Colombia. "Estudio Técnico para la reestructuración de Ingeominas", abril de 2012.

Instituto Nacional de Concesiones, Unión Temporal Stratco Consultores Asociados – Nexus Banca de Inversión. "Estudio Técnico y propuesta para la reestructuración del Instituto Nacional de Concesiones en la Agencia Nacional de Infraestructura", Bogotá, diciembre de 2011.

MONOGRAFÍAS – TESIS DE DOCTORADO

ZÁRATE, ANÍBAL. *L'indépendance des autorités de concurrence, Analyse comparative Colombie, France, États-Unis*, tesis de doctorado, Université Paris II, Panthéon-Assas, MARTINE LOMBARD (dir.), 2011.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

Sentencia C-50 de 1994. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-050-94.htm>

Sentencia C-727 de 2000.

Sentencia C-827 de 2001. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-827-01.htm>

Consejo de Estado

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de junio de 2016, rad. 2266, n.º único: 11001-03-06-000-2015-00137-00.

Normativa

Constitución Política de Colombia.

Decreto 1050 de 1968.

Decreto 4134 de 2011.

Decreto 4137 de 2011.

Decreto 4165 de 2011.

Decreto 508 de 2012.

Decreto 509 de 2012.

Decreto 1428 de 2012.

Decreto 1024 de 2013.

Decreto 1780 de 2014.

Decreto 1083 de 2015.

Decreto 417 de 2016.

Ley 31 de 1992.

Ley 80 de 1993.

Ley 489 de 1998.

Ley 734 de 2002.

Ley 909 de 2004.

Ley 1444 de 2011.

Ley 1474 de 2011.

Ley 1507 de 2012.