



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO IX - Nº 293

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 1º de agosto de 2000

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se reglamenta el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. *Libertad de información.* Toda persona es libre de informar, expresar y difundir su pensamiento y opiniones. Nadie podrá ser discriminado a causa del ejercicio de este derecho. Ninguna autoridad civil, militar o judicial puede impedir la producción, circulación y difusión en territorio colombiano de un medio de comunicación nacional o extranjero. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional. El secreto profesional de los periodistas es inviolable. Los periodistas tienen derecho a la cláusula de conciencia. No habrá censura.

Artículo 2º. *Derecho a la información.* Toda persona tiene derecho a recibir información veraz e imparcial, y a fundar medios masivos de comunicación. Los medios tienen responsabilidad social. Se garantizan los derechos a la honra y a la rectificación en condiciones de equidad. Toda persona tiene derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

Artículo 3º. *Veracidad, imparcialidad y responsabilidad social.* Es deber de los medios de comunicación informar para formar, orientar, educar y recrear, y en el cumplimiento de esos fines radica su responsabilidad social. El Estado garantizará a los medios el ejercicio pleno de las libertades informativas y a los ciudadanos el derecho a recibir información veraz e imparcial.

Se entiende por:

a) *Veracidad:* La fidelidad con que sean presentados los hechos sobre los cuales se esté informando, reconociendo que ésta es una condición relativa a la percepción que de ellos haya tenido el informador;

b) *Imparcialidad:* La presentación de una información consultando diferentes puntos de vista, cuando hubiere lugar a ello.

Artículo 4º. *Libertad para fundar medios de comunicación.* Toda persona tiene derecho a fundar medios de comunicación dentro del territorio nacional, y el Estado garantizará el libre ejercicio de ese derecho constitucional sin más limitaciones que las de carácter técnico derivadas de la capacidad del espectro o de la infraestructura de las redes de servicio público, privadas o del Estado.

Artículo 5º. *Comunidades, grupos étnicos y minorías.* Será política de Estado el fomento a la creación de medios de comunicación por parte de grupos étnicos y minorías. El Estado promoverá la creación de medios cuyo ámbito de cubrimiento sea un municipio o áreas geográficas inferiores, y cuya propiedad y administración sean comunitarias, y no podrá limitarles las fuentes de financiación ni imponerles los contenidos.

Artículo 6º. *Incompatibilidades.* Para garantizar la pluralidad y el derecho constitucional a recibir información veraz e imparcial, la condición de propietario o accionista de medios masivos de comunicación radiales es incompatible con la de propietario o accionista directamente o por interpuesta persona de medios masivos televisivos.

Parágrafo. Quienes a la fecha de expedición de la presente ley se encontraren dentro de la situación descrita, deberán ajustarse a la ley y para ello contarán con un plazo de hasta dos (2) años.

TITULO II

MECANISMOS PARA LA AUTORREGULACION

Artículo 7º. *Defensoría nacional de los consumidores de medios de comunicación.* Como mecanismo pedagógico para promover el control social sobre la función informativa de los medios y a la vez proteger la libertad de expresión y el derecho a la información, se crea como ente autónomo la Defensoría de los Consumidores de Medios de Comunicación con el fin de velar con total autonomía por el derecho constitucional y legal a la información.

Artículo transitorio. Se le conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear el mencionado ente y reglamentarlo a más tardar seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 8º. *Comité asesor.* El Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación será de dedicación exclusiva y contará con un comité asesor conformado por siete (7) defensores de los distintos medios de comunicación y que será escogido por él:

- a) Uno (1) por los medios impresos que tengan circulación nacional;
- b) Uno (1) por los medios impresos de circulación regional o local;
- d) Uno (1) por los canales nacionales privados de televisión;
- e) Uno (1) por los canales nacionales de televisión de operación pública;
- f) Uno (1) por los canales regionales y locales de televisión;

- i) Uno (1) por los sistemas de Televisión Comunitaria;
- j) Uno (1) por las estaciones de radio de cualquier ámbito de cubrimiento.

Artículo 9°. *Requisitos para ser elegido Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación.* El Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación tendrá las siguientes calidades:

- a) Ser o haber sido por cinco (5) años, editorialista o comentarista de opinión en medios impresos o electrónicos.
- b) Tener experiencia académica de por lo menos dos (2) años;

Artículo 10. *Inhabilidades para ser elegido Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación.* No podrán ser elegidos en el cargo de Defensor Nacional Delegado de los Consumidores de Medios de Comunicación:

- a) Quienes estuvieren ocupando cargos de elección popular en las corporaciones públicas;
- b) Los socios o accionistas de medios de comunicación, o su cónyuge, compañero o compañera permanente o quienes tengan con éstos relación de consanguinidad de cuarto grado, segundo de afinidad o primero civil;
- c) Los socios o accionistas de agencias de publicidad;
- d) Los socios o accionistas de cualquier tipo de empresa que anuncie de manera permanente sus productos o servicios a través de los medios masivos, o su cónyuge, compañero o compañera permanente o quienes tengan con éstos relación de consanguinidad de cuarto grado, segundo de afinidad o primero civil.

Artículo 11. *Elección del Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación.* El Defensor Nacional de los Consumidores de los Medios de Comunicación será elegido para un período igual al del Defensor del Pueblo, por quienes estén ejerciendo en ese momento funciones como defensores en los distintos medios de comunicación y entre las candidaturas que le hayan sido propuestas al Defensor del Pueblo.

Artículo 12. *Objeto del Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación.* Siendo que las funciones de esta subdirección no son punitivas sino educativas, le corresponde:

- a) Conocer del ejercicio de la labor informativa de los medios de comunicación, ya sea por solicitud de la ciudadanía o de oficio; realizar análisis e investigaciones acerca de cada caso y expresar públicamente sus opiniones al respecto;
- b) Informar a la opinión nacional, y con sentido didáctico, cualquier incumplimiento por parte de los medios de comunicación al mandato constitucional de informar de manera veraz e imparcial, lo mismo que al deber establecido en la presente ley de informar para formar, orientar, educar y recrear.

Parágrafo. Para efectos de cumplir con su objeto, el Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación dispondrá de un espacio semanal en franja institucional en todos los canales de televisión, públicos y privados.

Artículo 13. *Revocatoria de la elección.* El período del Defensor Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación le será revocado cuando así lo solicite la mayoría calificada de los medios cuyos defensores hubieren participado en la elección en la cual resultó elegido.

Artículo 14. *Defensor en cada medio.* Los medios de comunicación que tengan carácter noticioso, periodístico o informativo, o los programas con tales características nombrarán su propio defensor, el cual deberá cumplir con los mismos requisitos de ley establecidos para el Defensor Nacional Delegado de los Consumidores de Medios de Comunicación, y quien dispondrá de un espacio en su propio medio.

Ninguna persona podrá ejercer simultáneamente el cargo de Defensor de más de un medio de comunicación.

Artículo 15. *Consejo Etico Unico de Periodistas.* Para promover el autocontrol de los medios de información como garante de la libertad de expresión y el respeto al derecho de la sociedad a estar bien informada, los periodistas serán quienes ejerzan control ético sobre el ejercicio de esa actividad, y con este fin podrán crear el Consejo Etico Unico de Periodistas.

Artículo 16. *Código de Etica.* Una vez el Consejo Etico Unico de Periodistas haya sido creado, deberá elaborar un Código de Etica. Los pronunciamientos del Consejo sobre las faltas a ese Código serán difundidos ampliamente entre el gremio periodístico.

Artículo 17. *Integración y elección del Consejo Etico Unico de Periodistas.* El Consejo Etico Unico de Periodistas estará integrado por siete (7) miembros, cuatro (4) de ellos elegidos en representación de las asociaciones nacionales de periodistas profesionales no especializados con mayor número de asociados y que tengan una antigüedad superior a dos (2) años contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley; o que se funden posteriormente. En todo caso sólo podrán ser representadas en el Consejo aquellas asociaciones que tengan por los menos dos (2) años de fundadas.

Los miembros del Consejo Etico Unico de Periodistas serán elegidos por la Junta Directiva de cada asociación entre los candidatos que hayan presentado con ese propósito su hoja de vida.

Un (1) miembro será elegido por los periodistas profesionales que ejerzan funciones como defensores o voceros de los lectores, televidentes o de consumidores de medios, entre uno de ellos; un (1) miembro será elegido por los directores de medios periodísticos o de programas noticiosos; un (1) miembro será escogido por los decanos de las facultades de Comunicación Social y Periodismo, entre uno de ellos.

Artículo 18. *Educación para el análisis crítico.* Con el fin de crear condiciones para el adecuado control social sobre la función de los medios de comunicación, el Estado promoverá entre los ciudadanos la formación de una visión crítica respecto de la labor informativa, recreativa y educativa de los medios, para lo cual el Ministerio de Educación reglamentará la inclusión de una cátedra de esta materia en el último año de bachillerato y una cátedra en un semestre en los estudios de pregrado, de todas las carreras.

TITULO III

DEL PERIODISMO Y LA INFORMACION

Artículo 19. *Separación de la información y la publicidad.* Para garantizarle al ciudadano el derecho a recibir información veraz e imparcial, el contenido de la información periodística no podrá estar comprometido directa o indirectamente con terceros que resultaren beneficiarios de dicha publicación a cambio de retribución en dinero o en especie, sin que le sea plena y suficientemente advertido al público.

Artículo 20. *Advertencia sobre intereses.* Cuando un medio de comunicación o alguno de sus socios o accionistas, tengan intereses empresariales o familiares directos en un hecho noticioso que vaya a ser difundido, deberá advertir claramente al público de la existencia de esos intereses.

Artículo 21. *Derecho a la rectificación.* Toda persona natural o jurídica o grupo de personas tiene derecho a que se rectifiquen públicamente y con celeridad aquellas informaciones inexactas, falsas o injuriosas que hayan sido difundidas por un medio masivo de comunicación y que le afecten en su honra y buen nombre, u otros derechos o intereses.

Salvo fuerza mayor, la solicitud de rectificación será solicitada por escrito por el afectado o su representante legal ante el medio que hubiere difundido la información objeto de reclamo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación.

El o los responsables de la publicación dispondrán de un término improrrogable de siete (7) días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la solicitud, para hacer las rectificaciones a que hubiere lugar.

El afectado elegirá la fecha en que deberá hacerse la rectificación, la cual se hará en forma destacada y en el mismo espacio o sección donde se publicó la información objeto de rectificación.

En la rectificación, el director o responsable de la información publicada no podrá adicionar declaraciones, ni comentarios, ni tratar otros temas que tengan que ver con el contenido de la rectificación.

En caso de negativa a la solicitud de rectificación, el medio deberá justificar su decisión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a través de un escrito dirigido al afectado acompañando las pruebas que respaldan su información. El afectado podrá presentar inmediatamente su reclamo

ante autoridad competente, la cual decidirá definitivamente dentro de un término de diez (10) días hábiles.

Artículo 22. *Protección a la labor periodística.* Para garantizar la libertad e independencia consagradas en el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia, al ejercicio profesional del periodismo se le reconocen los siguientes derechos como inherentes a su propia naturaleza:

a) Secreto profesional. Ningún periodista podrá ser obligado por autoridad alguna a revelar sus fuentes de información.

b) Cláusula de conciencia. Se le garantiza al periodista la libertad de expresión frente a la del medio de comunicación para el cual trabaja.

c) Libre acceso a los lugares y fuentes de información. En el ejercicio de su actividad informativa, el periodista profesional tiene libre acceso a los lugares y fuentes de información.

d) Protección. Las autoridades deben proteger la actividad de los periodistas profesionales y del Periodismo para garantizar plenamente la libertad de expresión y la independencia en el desarrollo de su función informativa.

TITULO IV DERECHOS DE AUTOR

Artículo 23. *Derechos de autor.* Todo periodista tendrá derecho a recibir regalías por el material noticioso o informativo de su producción, ya sea escrito, gráfico o audiovisual, que sea vendido por terceros a medios distintos de aquel en donde se hizo la publicación original o para el cual fue contratado. Las regalías son irrenunciables y sólo podrán ser negociadas en el momento de la venta o cesión a otros medios y nunca en forma anticipada.

Artículo 24. *Reproducción del material periodístico.* Cuando se reproduzcan parcial o totalmente materiales periodísticos de otros medios de comunicación, ya porque sean vendidos o cedidos o porque fueren utilizados como fuente de información, se debe identificar plenamente el medio de donde es tomada dicha información, lo mismo que su autor, en caso de que la publicación original se encuentre firmada.

TITULO V SANCIONES Y AMONESTACIONES

Artículo 25. *Régimen sancionatorio.* En incumplimiento al Derecho de Rectificación y el Derecho de Autor será sancionado por la autoridad competente con multas entre los 100 y los 1.000 salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha en que la sanción sea impuesta, de acuerdo con la gravedad de la falta y la reincidencia.

Artículo 26. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

José Matías Ortiz Sarmiento,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los apremiantes desarrollos de la sociedad hacia la mundialización de la economía y la homogenización de las culturas, más la aparición de nuevos agentes y actores sociales y de nuevas tecnologías, han traído consigo un orden en el que los procesos de formación de opinión pública son mucho más complejos.

Esa complejidad avasalla al ciudadano, que desconoce los múltiples mecanismos sobre los cuales se mueve la sociedad y quien por tanto depende de la información que recibe de los medios de comunicación, más que de cualquiera otra fuente, para comprender el día a día del país y el mundo, y poder así participar en ellos.

Los medios masivos, a la vez que sirven de espacio para la interlocución de todas las fuerzas vivas de una nación, juegan un papel cada vez más determinante en los procesos sociales, políticos, económicos y culturales de la comunidad. Ellos forman y dirigen el pensamiento del colectivo y por eso la sociedad les reclama mayor confiabilidad y compromiso en la búsqueda y difusión de la verdad, que al fin y al cabo es donde el periodismo encuentra su justificación, y que cada día es más difícil de cumplir porque la verdad ni es absoluta y está llena de aristas.

Parecería una contradicción, pero las nuevas tecnologías y la proliferación de nuevos medios de comunicación no han representado

una sociedad mejor informada. A esto contribuyen muchos factores, en especial el intrincado tejido de intereses particulares que subyacen la información y que poco consultan con el interés general y las necesidades de la opinión.

Toda esta situación le otorga un mayor valor y una influencia especial a la información y a los medios de comunicación que son ahora, como nunca antes, los que administran el conocimiento funcional al que tiene acceso la ciudadanía. Por eso la información, en toda sociedad democrática, es considerada como un bien público y un pilar fundamental del sistema. Así lo reconoce la Constitución Política de Colombia al consagrar en sus artículos 20, 73 y 74 derechos y deberes para la libre expresión y el ejercicio del periodismo.

“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir el pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de fundar medios masivos de comunicación.

“Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

“Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.

“Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable”.

La Corte Constitucional es abundante en sus pronunciamientos sobre el derecho a la información y a la libertad de expresión. En su Sentencia C-350/97, dice que el Derecho a la Información es un derecho complejo.

“... en cuanto incluye, y así quedó consagrado en el mandato superior, como objeto de protección, las diferentes formas y manifestaciones a través de las cuales los individuos pueden realizarlo: el derecho a la libertad de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz, objetiva e imparcial, y el derecho a fundar medios masivos de comunicación”.

En la misma sentencia explica:

“La realización del derecho fundamental a la información, a través de un medio masivo como la televisión, incide de manera definitiva en el proceso de conformación de la opinión pública, que es la que tiene la responsabilidad, en un Estado democrático y participativo, de legitimar o deslegitimar el ejercicio del poder, capacidad de la cual dependerá el fortalecimiento y consolidación de la democracia. Lo anterior implica, que cualquier interferencia en ese proceso, bien sea que provenga del poder político, del poder económico o de los mismos medios, atenta no sólo contra los derechos individuales de las personas comprometidas, actores en el proceso, sino contra las bases y fundamentos del Estado democrático”.

En esa misma sentencia, sobre el derecho a recibir información, la Corte Constitucional advierte:

“La garantía del libre ejercicio del derecho a recibir información, implica la garantía paralela de no interferencia y de los poderes del Estado en la obtención, producción y suministro de la misma por parte de los medios masivos de comunicación, y exige de dichos poderes públicos la producción de la normativa necesaria para impedir que otras fuerzas sociales obstruyan su ejercicio”.

También precisa la misma sentencia que una de las responsabilidades del Estado frente a los medios masivos de comunicación es:

“... producir, a través de los órganos legitimados para el efecto, la normativa que sea necesaria para impedir que otras fuerzas sociales o poderes impidan el ejercicio del derecho a informar, a ser informado y a fundar medios masivos de comunicación, sin violar con ello las demás disposiciones del ordenamiento superior...”;

Preocupado todos estos temas, en 1976 Luis Carlos Galán, en un escrito publicado en Nueva Frontera pidió reglamentación:

“... un régimen de incompatibilidades en los noticieros, para garantizar el carácter profesional de los mismos y para impedir la instrumentalización de la televisión por parte de cualquier grupo político”.

Los propios periodistas, quienes recogen, elaboran y publican las noticias, solicitan reglamentación al derecho fundamental a la información. La directora del periódico El Colombiano, de Medellín, Ana Mercedes Gómez, en una conferencia sobre el tema, asegura que para que Colombia adquiera una mayor conciencia de libertad de prensa debe *“lograr con las leyes un equilibrio entre libertad de prensa y responsabilidad de los medios”*.

Explicablemente, los medios defienden con ejemplar vehemencia el derecho constitucional a expresar y a difundir libremente su pensamiento y opiniones, y en esto cuentan con el apoyo decidido de los colombianos. Pero menos dispuestos han estado los medios a ejercer y defender la otra cara de ese mismo derecho, el que asiste a todos los ciudadanos *“... a recibir información veraz e imparcial...”* (artículo 20, C.P.).

De hecho, los intentos que los medios colombianos han realizado en el presente y en el pasado para autorregularse mediante la adopción de códigos éticos y de pactos, han sido incumplidos como norma general para satisfacer las demandas que impone la competencia comercial.

Si bien es cierto que los gobiernos deberían evitar regular el derecho a la información para no dar lugar a ocasionales deslices de la censura, el Congreso de la República no puede renunciar a la obligación que tiene con la sociedad de instrumentar mecanismos para que la libertad de expresión sea **real y completa**, respetando por igual el derecho de las fuentes y los medios de informar, y también la de todos los colombianos *“... a recibir información veraz e imparcial ...”*

Lo que hasta la fecha se ha entendido en Colombia por libertad de expresión es el derecho que tienen los medios a informar de acuerdo con su óptica particular, desconociendo en ocasiones la existencia de otras voces. Y es que, como escribió Alvaro Cepeda Samudio: *“Los medios tienen dueños y los dueños tienen intereses”*.

Por eso es tan frecuente que los medios suplanten ante la opinión pública a la justicia y absuelvan o condenen *a priori* personajes o actuaciones, ejerciendo así una presión indebida sobre un poder que es público.

Sabiendo los riesgos que cualquier regulación al derecho a la información conlleva para la sociedad, este proyecto de ley, que desarrolla el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, se fundamenta en un profundo respeto a la libertad de información, entendiéndolo que éste es quizá el mayor patrimonio de una sociedad moderna, ya que permite ventilar todas las corrientes de pensamiento y todos los intereses, para que participen en el diseño y construcción de un futuro mejor para todos, más equitativo y justo.

Pero de otra parte, los medios, en virtud de la influencia que ejercen sobre el conglomerado social y sobre los demás poderes, han acumulado un poder privado excesivo, que no siempre interpreta el sentimiento popular y muy frecuentemente es utilizado para defender causas particulares. *“Nos hemos vuelto muy arrogantes y crecido demasiado; no escuchamos a nadie; no gustamos de aquellos que disienten; siempre acertamos en todo y no estamos dispuestos a admitir nuestros errores”*, dice Art Nuaman defensor del lector del periódico Sacramento Bee.

En los cuadernos del taller de periodismo publicado por la Fundación para un Nuevo Periodismo Iberoamericano-FNPI, Javier Darío Restrepo, en su seminario sobre La Ética Periodística, dice:

“La libertad de prensa se mira como un absoluto. No hay democracia sin libertad de prensa. Mientras se conserve la libertad de prensa, todo lo demás se puede caer, y eso nos ha llevado a que sea la bandera de los empresarios de la prensa para volver intocables sus empresas y rodearlas de privilegios”.

El periodista e investigador norteamericano honorable Eugene Goodwin, en su libro *“Por un Periodismo Independiente”*, escribe:

“El periodismo es una institución demasiado importante para dejarla en manos de los periodistas solamente, y por tanto necesita una supervisión independiente y crítica”.

La investigadora Doerte Wollrad en su artículo *“Mecanismos de Regulación de los Medios de Comunicación: Experiencias Latino-americanas”*, publicado en el cuadernillo N° 5 de la serie Debate Político,

del Proyecto Latinoamericano para Medios de Comunicación, patrocinado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, dice:

“Fenómenos políticos como el ascenso y la caída de personajes mediáticos -como Collor de Melo en Brasil o Silvio Berlusconi en Italia- reconfirma un hecho que hoy en día ya nadie cuestiona: los mass media se han convertido en entidades interesadas que influyen en las agendas de opinión de actores sociales decisivos en la arena política”;

Sobre el poder de los medios, Germán Rey escribe en *“Medios de Comunicación y Democracia en Colombia: expansión, conflicto y política”*:

“... lo que no aparece en los medios no se incluye en el debate público y, por tanto, no existe en nuestra percepción. Aunque hay una creciente permeabilidad de temas desde la sociedad hacia los medios, el poder de definición de la agenda pública es un monopolio de los medios: proponen temas y excluyen otros, resaltan u opacan voces y actores”.

Otro investigador, José Sánchez-Parga, en *“Los Medios, la Política y la Sociedad”*, considera que:

“Los medios ya no informan, sino que forman la opinión pública. Aunque no nos dicen cómo pensar, sí definen en gran medida sobre qué pensar y bajo qué enfoque analizar la información”.

Por todo ello, en estos nuevos tiempos ya no es posible seguir predicando que *“... es preferible una prensa desbocada a una prensa censurada”*, como se decía hace unos lustros. La verdad es que ninguno de los dos extremos es deseable ni conveniente y **lo realmente preferible es una prensa responsable**. Y es hacia allá a donde debe apuntar cualquier legislación sobre la materia. Ahora, que si por alguna hipotética circunstancia fuere necesario escoger entre los dos extremos, la única opción viable sería la del exceso, porque, no quepa duda, más daño le hace a la sociedad lo que se calla que lo que se informa.

Bajo la premisa de que *“lo que el Gobierno concede, el Gobierno lo puede quitar”*, los medios de comunicación se resisten sistemáticamente a aceptar cualquier autoridad sobre su actividad y rechazan todo ordenamiento legal que pretenda reglar la libertad de información, así sea que éste tenga el propósito de **crear condiciones mínimas de equidad para el ciudadano frente a la información** que a diario se publica.

En el libro citado, Goodwin propone como mecanismo para **desarrollar una auditoría sobre los medios de comunicación** que la prensa vuelque la atención sobre su misma actividad e informe al público sobre la actividad del periodismo, sobre cómo informa acerca de otras instituciones o actividades importantes. Esto es convertir el propio oficio de las noticias en una noticia. La aplicación de este principio tiene que ver con la creación de espacios para el control social a los medios tales como: el defensor del público en cada medio, la creación de un defensor nacional de consumidores de medios, impartir educación a las audiencias a través de los medios y de la academia, promover publicaciones especializadas en análisis de medios, etcétera.

A la fecha, ningún mecanismo social ni legal ha sido eficaz en Colombia para persuadir a los medios de que realicen de manera responsable su labor informativa, lo que según la Corte Constitucional consiste en *“... el cumplimiento de una labor orientadora, pedagógica, que a tiempo que informe también eduque para el ejercicio de la libertad”*.

El más reciente fracaso en este campo ha sido el Defensor del Televidente, institución creada para los canales privados de televisión por la Ley 335 de 1996, para abrir el diálogo necesario entre medios y televidentes. En franco desafío a la opinión pública y al espíritu del legislador, algunos de estos canales han nombrado defensores de bolsillo, para cumplir con la norma legal pero no para ejercer la función asignada, y otro de ellos simplemente no lo ha hecho amparado en un vacío de la ley, que no fija para eso término alguno.

En una economía de mercado, como la que se vive prácticamente en el mundo entero, también existe el mercado de la información, donde las noticias son tratadas como un producto y en el que, en consecuencia, la verdad está expuesta a toda clase de presiones que la enrarecen.

Y es que la competencia comercial, que produce efectos tan positivos para el consumidor en una economía de mercado, porque abarata los productos de consumo, tiene efectos contrarios en los medios de comunicación, porque **“abarata”** los contenidos.

Para evitar la injerencia indebida de la publicidad en la información, y garantizarle al ciudadano el derecho a recibir información veraz e imparcial, este proyecto de ley prevé que el contenido de la información periodística no podrá estar comprometido de ninguna forma, y con nadie, a cambio de dinero o especies, sin que no se le informe suficientemente de esto al público.

En todos los casos, las propuestas contenidas en este proyecto responden en estricto sentido al marco de hechos y situaciones anteriormente descrito, y procuran el equilibrio para todos los actores de la información.

Este proyecto de ley tiene fundamento en el respeto pleno de las libertades y los derechos, y se encuentra soportado en una tríada de mecanismos para la autorregulación, carentes de acciones punitivas y enfocados claramente a la educación de las audiencias, como son:

1. Pedagogía para el autocontrol

Para desarrollar el sentido de autocontrol de los medios de información, se crean tres organismos cuya función consiste en interlocutar con las audiencias sobre el manejo de los medios:

1.1. Defensoría Nacional de los Consumidores de Medios de Comunicación.

1.2. Defensor particular del público en cada medio periodístico.

1.3. Consejo Etico Unico de Periodistas. Organismo creado por los periodistas, con periodistas y para periodistas.

2. Educación para el análisis crítico de medios

Se establece una cátedra en colegios y universidades con el fin de descubrir ante las audiencias jóvenes, mediante el análisis, el funcionamiento de los medios, los principios éticos y legales que los rigen, la elaboración de los contenidos, etcétera, para desarrollar una actitud crítica y que sepan qué deben esperar de los medios y qué pueden exigirle.

3. Especialización de la propiedad

Con el propósito de evitar la concentración excesiva de la propiedad de los medios de comunicación, que es una de las más severas amenazas a la libertad de expresión, vista desde el derecho de las audiencias a recibir información veraz e imparcial, se promueve en el proyecto la especialización de la propiedad.

Al respecto, en la Sentencia C-711/96 de la Corte Constitucional, el M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, dice:

“... le corresponde al Estado compatibilizar y articular los objetivos que tienden a promover el bienestar general y a realizar los principios de igualdad de oportunidades, democratización de la propiedad y solidaridad, con aspectos tales como la libertad de empresa, libre competencia y libre iniciativa, también consagrados y protegidos en la Constitución, los cuales no admiten exclusión por el hecho de que adquiera, legítimamente, la calidad de concesionario que lo habilite para prestar un servicio público, siempre y cuando esa aspiración no origine concentración de los medios o prácticas de monopolio, las cuales están expresamente prohibidas en el artículo 75 de la C.P., en relación con el uso del espectro electromagnético; evitar el monopolio y la concentración de la propiedad es tarea del Estado y especialmente del legislador, el cual deberá, a través de la ley, diseñar e implementar mecanismos necesarios para el efecto”.

Sobre este tema, la periodista e investigadora María Teresa Herrán, en el libro *“Libertad de Prensa en Colombia”*, editado por el Partido Conservador Colombiano, escribe:

“... la concentración trae consecuencias muy concretas sobre el poder de informar: se supeditan los intereses generales a los particulares; se dificulta el acceso a los medios por parte de sectores sociales marginados por éstos ...”;

“... cuando el poder de informar está concentrado en muy pocas manos, la compleja red entre el poder político, económico y el acto de

informar, asfixia en forma preocupante a esa libertad de prensa que brinda la tecnología”.

De igual manera, dentro del espíritu ampliamente democrático que inspira este proyecto de ley, y actuando en consecuencia con el derecho constitucional a fundar medios de comunicación (artículo 20) y a la gran urgencia que tienen determinados grupos de población de reconocerse en sus necesidades y en sus logros, en el articulado de este proyecto se estimula la fundación de medios comunitarios de comunicación, los cuales no podrán ser limitados en su financiación ni en sus contenidos por autoridad alguna.

La apertura de espacios para la expresión de la sociedad sobre temas específicos que interesan a comunidades concretas, es una acción indiscutiblemente encaminada a construir nuevos escenarios para la paz, puesto que, sin duda, **en la falta de espacios suficientes de expresión popular radica una de las causas más comunes de la violencia**.

De otra parte, en el proyecto se le reconocen derechos de autor a los periodistas sobre toda clase de informaciones que ellos produzcan: investigaciones, columnas de opinión, noticias, etcétera.

José Matías Ortiz Sarmiento,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 26 de julio de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 33 de 2000 Senado, “por medio de la cual se reglamenta el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, 26 de julio de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 34 DE 2000 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991, Ley 182 de 1995 y la Ley 335 de 1996, se establece el régimen de prestación de servicio de la televisión pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 335 de 1996 quedará así:

La Comisión Nacional de Televisión tendrá una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, los cuales serán elegidos o designados por un período de seis (6) años y quienes no podrán ser reelegidos.

a) Dos (2) miembros designados por el Gobierno Nacional. Uno de ellos entre quienes hubieren sido decanos o docentes de facultades de Comunicación Social, Periodismo, Cine y Televisión de universidades

legalmente constituidas y quienes lo sean al momento de su elección de universidades con personería jurídica vigente; y otro entre personas que hubieren estado vinculados a medios de comunicación diferentes de la televisión en forma permanente por más de 15 años;

b) Un (1) miembro escogido por los representantes legales de los canales regionales de televisión, entre uno de ellos, según reglamentación que el Gobierno Nacional expida para tal efecto;

c) Un (1) miembro escogido democráticamente entre uno de sus socios por las asociaciones profesionales y sindicales de actores, directores, productores, libretistas y técnicos, y periodistas que tengan una antigüedad mínima de seis (6) años y personería jurídica vigente;

d) Un (1) miembro elegido democráticamente por los críticos de televisión y por ligas de televidentes que estén constituidas por asociaciones de padres de familia y que tengan personería jurídica vigente.

Artículo 2°. *Mecanismo de elección de comisionados.* Para garantizar la transparencia en la elección de los comisionados a los que se refieren los literales c) y d), las asociaciones profesionales y organizaciones sindicales, lo mismo que las ligas de televidentes y las facultades que cumplan los requisitos de ley se inscribirán por lo menos con tres (3) meses de anticipación al proceso de elección en la Registraduría Nacional del Estado Civil y aportarán la lista de sus asociados activos y con capacidad de elegir y ser elegidos, debidamente identificados. A más tardar cuarenta y cinco (45) días después se inscribirán en la Registraduría las candidaturas. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará los comicios. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de elección. El acto administrativo de legalización y posesión de los comisionados a los que se refieren los literales c) y d) lo hará el Presidente de la República.

Artículo 3°. *Revocatoria del mandato.* El período de los comisionados a que se refieren los literales b), c) y d) del artículo 1° de la presente ley le será revocado por solicitud expresa de las dos terceras partes de las personas o entidades que hubieran participado en la elección.

Artículo 4°. El artículo 8 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Para ser miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión se requieren los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano colombiano y tener más de 40 años de edad en el momento de la designación o elección.

2. Ser profesional en el área de la Comunicación o en cualquiera de sus especializaciones o profesional de las artes escénicas o de carreras que les sean afines, y demostrar más de cinco (5) años de experiencia en el sector de los medios de comunicación; o ser profesional universitario de cualquier carrera y demostrar experiencia de más de quince (15) años en el sector de los medios de comunicación.

Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión serán de dedicación exclusiva, tendrán la calidad de empleados públicos y estarán sujetos al régimen previsto para estos en la Constitución y la ley.

La Procuraduría General de la Nación conocerá las faltas de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

Artículo 5°. El artículo 10 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Las funciones de miembro de Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión son de tiempo completo e incompatibles con todo cargo de elección popular y con el ejercicio de la actividad profesional o laboral diferente de la de miembro de dicha Junta o de la de ejercer la cátedra universitaria. Especialmente, no pueden, directa o indirectamente, ejercer funciones, recibir honorarios ni tener intereses o participación en una persona operadora o concesionaria de espacios o servicios de televisión, ni realizadora de actividades relativas a éstos, o a los de radiodifusión, prensa, publicidad o telecomunicaciones.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también durante el año siguiente al término del período o al retiro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Al comisionado representante de los actores, directores, libretistas, productores, periodistas, críticos de televisión y técnicos, no se le aplica la presente inhabilidad.

Artículo 6°. El artículo 16 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

El Instituto Nacional de Radio y Televisión es una sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa Industrial y Comercial del Estado, conformada por la Nación a través del Ministerio de Comunicaciones y Telecom. Tendrá como objeto la operación de la Radio Nacional, del canal social y cultural Señal Colombia y de los canales públicos de programación privada.

Inravisión tendrá autonomía presupuestal y administrativa de acuerdo con su naturaleza jurídica, y en desarrollo de su objeto social podrá constituir entre sí o con otras personas naturales jurídicas, nacionales o extranjeras, sociedades o asociaciones destinadas a cumplir las actividades comprendidas dentro de sus objetivos, conforme a la ley de su creación y autorización y a sus respectivos estatutos.

El patrimonio de Inravisión estará constituido, entre otros, por aquel que en la actualidad le corresponde por los aportes del presupuesto nacional y por las transferencias que le otorgue la Comisión Nacional de Televisión.

Dichas transferencias se harán de manera periódica cada cuarenta y cinco (45) días y en ningún caso podrán ser inferiores en pesos constantes a lo transferido en el período inmediatamente anterior.

En cuanto a los recursos provenientes de las tasas, tarifas y derechos producto de los contratos de concesión de espacios de televisión, así como los recursos que ella perciba por contratos y concesiones especiales previstos en esta ley, la Comisión Nacional de Televisión transferirá a Inravisión la cantidad necesaria y suficiente para que dicho operador pueda cumplir y desarrollar cabalmente su objeto.

Trimestralmente la CNTV enviará a las honorables Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes una relación pormenorizada de las transferencias. Si las honorables Comisiones encontrasen que las transferencias materia de este artículo no fuesen suficientes, procederá a ejercer sobre la Comisión Nacional de Televisión el respectivo control político.

Salvo el Director Ejecutivo, el Secretario General, los Subdirectores, los Jefes de Oficina y de División, los demás funcionarios seguirán como trabajadores oficiales y gozarán del amparo que la Constitución y la presente ley les otorga.

Los ingresos percibidos por Inravisión de conformidad con el artículo 21 de la Ley 14 de 1991 se destinarán a la promoción y fortalecimiento del canal social y cultural Señal Colombia y a la modernización y mantenimiento de la infraestructura de emisión y transmisión de su propiedad.

Parágrafo. Los concesionarios de los canales nacionales de operación privada deberán destinar el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la facturación bruta anual para el Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, y será pagadero trimestralmente. Previo otorgamiento de las frecuencias por el Ministerio de Comunicaciones y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 182 de 1995, la CNTV, teniendo en cuenta los estudios pertinentes, decidirá el reordenamiento final del espectro electromagnético, pudiendo hacer cambios dentro de las bandas del VHF, pero en todo caso sin desmejorar las condiciones que tienen los operadores públicos de televisión a la vigencia de la presente ley, previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 7°. *Régimen de prestación del servicio de la televisión pública.* El sistema de la televisión pública lo integran Señal Colombia, como programadora; Inravisión, como operador nacional; Audiovisuales como productora de Señal Colombia; y los canales regionales. Los canales Uno y A, y los canales N1 y N2 se clasifican como televisión privada.

El canal social y cultural del Estado, Señal Colombia, es una sociedad conformada por el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación, que contratará con la productora Audiovisuales y con productores independientes la producción de su programación, y con Inravisión la operación, emisión y transmisión de su señal.

La señal del canal social y cultural del Estado, Señal Colombia, será originada por Inravisión en territorio nacional, salvo cuando se trate de programación internacional especial en directo, y tendrá cubrimiento

nacional en las bandas que ofrezcan las mejores condiciones técnicas de calidad y cubrimiento.

Artículo 8°. *Dirección de Señal Colombia, Inravisión y canales regionales.* Señal Colombia y los canales regionales estarán dirigidos por un Gerente, que ejercerá funciones administrativas, y un Director, que será el responsable de los contenidos y la programación. Ambos reportarán a la Junta Administradora.

Inravisión estará dirigido por un Gerente, que ejercerá funciones administrativas, y por un Director técnico, que se hará cargo de la operación.

Artículo 9°. *Requisitos para ser director de un operador o canal público.* Para ser director de Señal Colombia o de un canal regional se requieren los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano colombiano y tener más de 35 años de edad;
- b) Ser profesional universitario en el área de la comunicación, o de cualquier otra disciplina y demostrar experiencia de más de 10 años en el sector de los medios de comunicación.

Artículo 10. *Determinación de la programación de Señal Colombia.* La programación de Señal Colombia y su producción y realización será determinada, en los términos de la presente ley, por un comité interinstitucional conformado por:

- a) El Ministro de Cultura o su delegado;
- b) El Viceministro de Cultura o su delegado;
- c) El Ministro de Educación, el Viceministro o un delegado;
- d) El Director del canal Señal Colombia;
- e) El Director o Gerente de Audiovisuales o un delegado;
- f) Dos (2) representantes de los gremios de actores, directores, libretistas, productores, técnicos y periodistas, elegido al azar entre los candidatos presentados *motu proprio* o por sus asociaciones u organizaciones.

Artículo 11. *Determinación de la programación en los canales regionales.* La programación de los canales regionales y su producción y realización será determinada, en los términos de la presente ley, por un comité interinstitucional conformado por:

- a) Un (1) delegado del Ministro de Cultura;
- b) Un (1) delegado del Ministro de Educación;
- c) El director del canal regional;
- d) Dos (2) representantes de las organizaciones regionales de actores, directores, libretistas, productores, técnicos y periodistas, elegido al azar entre los candidatos presentados *motu proprio* o por sus asociaciones u organizaciones con sede en cada región.

Artículo 12. *Principios de la administración.* La administración de la televisión pública estará regida por los siguientes principios:

- a) Autonomía e independencia de intereses políticos, económicos y particulares;
- b) Administración con un concepto de gerencia que compagine de manera eficiente la inversión de sus recursos con la filosofía de la televisión de interés público;
- c) Transparencia y objetividad en la selección y adjudicación de contratos de producción de programas.

Artículo 13. *Contratación de la producción.* La programación de la televisión pública y la contratación de la producción con terceros debe regirse por los siguientes términos:

- a) Por lo menos el ochenta por ciento (80%) de la programación emitida debe ser de producción nacional;
- b) Por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la programación de producción nacional emitida debe ser contratada con productores independientes dedicados exclusivamente a producir para la televisión pública y cultural.

Las productoras independientes que contraten la realización de programas para la televisión pública deberán ser especializadas en televisión cultural y sus contratos tendrán carácter de exclusividad.

Artículo 14. *Comercialización.* La programación de la televisión pública podrá ser comercializada con publicidad institucional y educativa de entidades públicas y privadas, y sin que este ejercicio condicione los contenidos, la calidad de los programas o sus horarios de emisión. La CNTV reglamentará el tiempo para comerciales permitido por cada media hora de emisión en la televisión pública teniendo en cuenta el tipo de producto y la clase de comerciales.

Artículo 15. *Archivo Nacional de Obras Videográficas.* Con el objeto de preservar la memoria audiovisual y el patrimonio cultural del país, se crea el Archivo Nacional de Obras Videográficas, el cual se financiará con recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión. La Comisión Nacional de Televisión reglamentará a más tardar seis (6) meses después de expedida la presente ley, la creación de este archivo.

Artículo 16. El artículo 17 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Se crea el Fondo para el Desarrollo de la Televisión Pública en los términos del artículo 2° del Decreto 3130 de 1968, el cual será administrado por la Comisión Nacional de Televisión como una cuenta especial. Del presupuesto del Fondo formarán parte las utilidades de cada ejercicio de la Comisión y el recaudo del uno punto cinco por ciento (1.5%) de la facturación bruta trimestral de los canales privados. Los recursos del Fondo se invertirán en el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en la programación cultural a cargo del Estado, con el propósito de garantizar el pluralismo informativo, la competencia, la inexistencia de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético utilizado para televisión y la prestación eficiente de dicho servicio. La Comisión reglamentará lo establecido en este artículo.

Artículo 17. El artículo 20 de la Ley 182 de 1995 quedara así:

De acuerdo con el tipo de relación que establezca el operador de televisión con los usuarios, el servicio de televisión se clasificará en:

A. *Televisión Abierta.* Aquella en la que la señal puede ser recibida libremente por cualquier persona ubicada en el área de servicio de la estación.

B. *Televisión por Suscripción.* Es aquella en la que la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada y con sujeción a un mismo régimen jurídico de prestación, está destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para ello.

Artículo 18. *Clasificación del servicio en función de la propiedad.* En función de la propiedad, la televisión en Colombia se clasifica en:

a) *Televisión Pública.* Es aquella del Estado, sin ánimo de lucro, operada por un operador público y programada y producida directamente por el Estado a través de distintos sectores sociales, como grupos étnicos y minorías, no representados en los canales privados o mixtos, o producida por contrato y de manera plural con productoras independientes; y que propicia espacios para la expresión suficiente de toda la diversidad cultural y las minorías nacionales;

b) *Televisión Privada.* Es aquella en que la operación o la programación son privadas.

Artículo 19. El artículo 21 de la Ley 182 de 1995 quedara así:

De acuerdo con la orientación general de la programación, la televisión se clasifica en:

a) *Televisión Comercial.* Es aquel servicio prestado con ánimo de lucro cuya programación está destinada a satisfacer los hábitos y gustos de los televidentes y las necesidades de comunicación de los anunciantes, sin excluir el propósito educativo, recreativo y cultural que orienta a toda la televisión;

b) *Televisión Social y Cultural.* Es aquella cuya programación está orientada a fortalecer la identidad nacional, a formar un televidente activo, crítico y participativo, y que propicia espacios para la expresión de la diversidad cultural, las minorías y la pluralidad de pensamiento. Esta televisión no tiene ánimo de lucro y su rentabilidad es social. Difunde conocimiento, expresión artística e información para el desarrollo, estimula el respeto por la diferencia, busca facilitar la adaptación del televidente a su entorno y satisface las necesidades educativas y culturales de la audiencia.

El Estado Colombiano conservará la explotación de al menos un (1) canal de cobertura nacional de televisión de interés público, social, educativo y cultural.

Artículo 20. El artículo 29 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

La libertad de operación, programación y explotación del servicio público de televisión es un derecho constitucional. La Comisión entregará títulos habilitantes para prestar ese servicio mediante procesos licitatorios, sin más limitación que las posibilidades del espectro electromagnético.

Otorgada la concesión, el operador o el concesionario de espacios de televisión harán uso de la misma sin permisos o autorizaciones previas. En todo caso, el servicio estará sujeto a la intervención, dirección, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión.

Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la CNTV, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen al servicio público de televisión, proteger a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes para garantizar su desarrollo armónico e integral, y fomentar la producción colombiana.

Todos los concesionarios de espacios y operadores privados son libres de producir y emitir cualquier clase de programa, siempre y cuando sus contenidos estén adecuados a las franjas de audiencia.

Los operadores, concesionarios del servicio de televisión, concesionarios de espacios y contratistas de televisión regional darán cumplimiento a lo dispuesto en la ley sobre derechos de autor. Las autoridades protegerán a sus titulares y atenderán las peticiones o acciones judiciales que éstos les formulen cuando se transgredan o amenacen los mismos.

Parágrafo. Todos los programas de televisión, antes de ser transmitidos, deberán advertir a la audiencia mediante video y audio la edad promedio apta para ver dicho programa; igualmente si contiene escenas de violencia o sexo para público adulto.

Artículo 21. *Control a las exclusividades.* La Comisión Nacional de Televisión expedirá regulaciones tendientes a evitar la exclusividad y el monopolio en la adquisición de derechos de transmisión de eventos que tengan un especial interés para la comunidad. La Comisión podrá calificar como tales aquellos eventos en los que ningún operador de televisión, programadora o contratista sea propietario del evento o socio de la empresa organizadora.

Artículo 22. El artículo 33 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Cada operador de televisión abierta y concesionario de espacios en los canales de cubrimiento nacional, deberá cumplir mensualmente los siguientes porcentajes mínimos de programación de Producción Nacional:

a) *Canales nacionales:*

De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 70% de programación de producción nacional.

De las 00:00 horas a las 07:00 horas, el 100% será de programación libre.

De las 07:00 horas a las 14:00 horas el 55% será de programación de producción nacional.

De las 14:00 horas a las 19:00 horas el 40% será de programación de producción nacional.

De las 22:30 horas a las 00:00 horas, el 55% será de programación de producción nacional;

b) *Canales regionales y estaciones locales:*

En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de Producción Nacional deberá ser el 50% de la programación total.

Artículo 23. *Repetición de programas.* Cada canal de televisión o concesionario de espacios del nivel nacional, canal regional o contratista,

o canal local podrá repetir programación hasta en un treinta por ciento (30%) de las horas de emisión diaria en tiempos diferentes al Triple A.

Artículo 24. El artículo 6° de la Ley 335 de 1996 quedará así:

Producción Nacional. Son aquellos programas de cualquier género realizados en todas sus etapas por personal artístico y técnico colombiano.

Coproducción. Son aquellas producciones en donde la participación nacional en las áreas artística y técnica no es inferior a la de cualquier otro país.

La participación de talento extranjero se permitirá siempre y cuando la normatividad de su país de origen permita la contratación de colombianos. En los dramatizados, para efectos de ser considerados producción nacional, podrá haber hasta un (1) extranjero en roles protagónicos o coprotagonistas, siempre y cuando el guión sea de autor colombiano; o ninguno, cuando el autor sea extranjero. La Comisión reglamentará el número máximo de personal que puede participar en otras funciones en los programas dramatizados.

Artículo 25. *Clasificación de los comerciales.* Los anuncios comerciales, según su origen de producción, se clasifican en:

a) *Comerciales Nacionales:* Son aquellos realizados por casa productora nacional, con creatividad nacional y en los que el director cinematográfico es colombiano, o extranjero con visa de residente o visa de trabajo;

b) *Comerciales Mixtos:* Son aquellos realizados por casa productora nacional, con creatividad nacional o extranjera, en los que el director cinematográfico es colombiano, o extranjero con visa de residente o visa de trabajo, y que utilizan más de un treinta y tres por ciento (33%) de material audiovisual de origen extranjero;

c) *Comerciales Extranjeros:* Son aquellos en los que la participación del talento colombiano es inferior al de cualquier otro país que intervenga en la producción.

Parágrafo. Los comerciales extranjeros, para ser transmitidos por el servicio público de televisión en Colombia, deberán pagar por una sola vez el equivalente a ciento veinte (120) salarios mínimos vigentes a la fecha de su autorización, como derecho de emisión. Los comerciales mixtos pagarán por una sola vez sesenta (60) salarios mínimos vigentes a la fecha de su autorización.

Artículo 26. El artículo 47 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Los interesados en prestar el servicio de televisión en los canales locales deberán acceder a la concesión mediante el procedimiento de licitación pública. La Comisión otorgará las licencias con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley y con las normas que sobre el particular se expidan por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. La prestación del servicio de Televisión Comunitaria será autorizada por la CNTV por solicitud de la comunidad interesada, previo el lleno de los requisitos técnicos y legales establecidos, y a más tardar dos (2) meses después de hecha la solicitud formalmente.

Artículo 27. El artículo 15 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

Además de las funciones que en la actualidad tiene asignadas, a la Compañía de Informaciones Audiovisuales le corresponderá, por ministerio de la ley y a partir de la fecha en que esta ley entre a regir, producir toda la programación del canal social y cultural Señal Colombia, salvo los porcentajes de producción independiente establecidos por la presente ley.

Artículo 28. El artículo 8° de la Ley 335 de 1996 quedará así:

La Comisión reglamentará las condiciones de los contratos que deban prorrogarse, los requisitos de las licitaciones y nuevos contratos que deban suscribirse. Cada canal de un concesionario de televisión por suscripción por el cual se transmitan comerciales distintos de los de origen deberá cumplir los mismos porcentajes de producción nacional establecidos en la presente ley para la televisión abierta.

Artículo 29. El artículo 10 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

Todos los contratos de concesión serán adjudicados por las dos terceras partes de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión y ésta podrá delegar su firma en el director de la entidad.

A partir de la presente ley, los contratos de concesión de espacios que se estén ejecutando en los canales de programación privada tendrán una duración de diez (10) años y podrán ser prorrogados por una (1) sola vez por un período igual. Además de las causales de caducidad previstas en la ley, darán lugar a la terminación del contrato y al cobro de la cláusula penal pecuniaria, aquellas causales pactadas por las partes.

La Comisión Nacional de Televisión llevará el Registro Unico de Concesionarios de Espacios de Televisión, el Registro Unico de Operadores de Televisión por Suscripción y el Registro Unico de Operadores Privados de Televisión.

La Comisión Nacional de Televisión deberá determinar las condiciones, requisitos, mecanismos y procedimientos que deberán cumplir los aspirantes a ser concesionarios de los espacios de televisión, teniendo en cuenta para ello criterios que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso de los servicios de televisión, el pluralismo informativo y que eviten las prácticas monopolísticas, así como el aprovechamiento indebido de posiciones dominantes en el mercado.

Artículo 30. El artículo 11 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

Los operadores privados del servicio de televisión deberán reservar el cinco por ciento (5%) del total de su programación para presentación de programas de interés público y social. Uno de esos espacios, cuya duración no podrá ser inferior a treinta (30) minutos, estará destinado a la Defensoría del Televidente. El Defensor del Televidente de cada canal privado o público será escogido por el Defensor del Pueblo entre las candidaturas que le hayan sido propuestas.

Artículo 31. El artículo 13 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

A partir de la expedición de la presente ley, el servicio de televisión será prestado en el nivel nacional por Inravisión, que operará el canal público social y cultural, Señal Colombia, y los canales estatales de programación privada, Uno y A; y por los canales de operación y programación privados N1 y N2.

Los concesionarios de los canales nacionales de operación privada deberán ser sociedades anónimas con un mínimo de trescientos (300) accionistas. Dichas sociedades deberán inscribir sus acciones en las bolsas de valores.

Quien participe como socio en un canal nacional de operación privada, no podrá ser concesionario en los canales nacionales de operación pública, ni operador, ni contratista de los canales regionales, ni operador, ni contratista de estaciones locales de televisión.

En aras de la democratización en el acceso al uso del espectro electromagnético y sin perjuicio de los contratos de concesión de espacios de televisión vigentes, ningún concesionario en los canales nacionales de operación pública o privada o beneficiario real de la inversión de éstos en los términos del artículo 52 de la Ley 182 de 1995, podrá ser concesionario en un nivel territorial distinto del que sea titular, ni participar directamente o como beneficiario real de la inversión en los términos mencionados, en el capital de cualquier sociedad que preste el servicio en un nivel territorial distinto del que sea titular.

De igual forma nadie podrá resultar adjudicatario de más de una concesión dentro del nivel territorial que le ha sido asignado. Quien sea concesionario en una cadena no podrá serlo en otra, ni directamente ni por interpuesta persona. No se podrá otorgar a los concesionarios de espacios de televisión más del treinta por ciento (30%) ni menos del veinte por ciento (20%) del total de horas dadas en concesión en la respectiva cadena.

Artículo 32. El artículo 14 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

La Junta Administradora de Inravisión y las Juntas Administradoras Regionales seguirán cumpliendo las funciones que no contraríen lo dispuesto en esta ley y, en general, las de dirección de la entidad, de conformidad con las normas respectivas.

A partir de la vigencia de la presente ley, la Junta Administradora de Inravisión estará conformada de la siguiente manera:

El Ministro de Comunicaciones o su delegado, quien la presidirá;

1) El representante legal de Telecom o su delegado;

2) Un delegado de los concesionarios de espacios de televisión;

3) Un delegado de la productora Audiovisuales;

4) Un delegado de los trabajadores de Inravisión, designado por ellos mismos.

El director de la entidad asistirá por derecho propio a las reuniones de la Junta, con derecho a voz pero sin voto. De la Junta Administradora regional harán parte, además de las personas que se determinen en sus estatutos:

Un miembro de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión o su delegado.

La junta administradora regional será presidida por uno de sus integrantes, de acuerdo con lo que determinen sus estatutos.

A la Junta Administradora regional le corresponderá la adjudicación de los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de programas informativos-noticieros y de opinión.

Previo otorgamiento de las frecuencias por el Ministerio de Comunicaciones y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 182 de 1995, la CNTV teniendo en cuenta los estudios pertinentes, decidirá el reordenamiento final del espectro electromagnético.

Artículo 33. *Separación de información y publicidad.* Para garantizar el derecho constitucional a recibir información veraz e imparcial, y considerando que los medios de comunicación tienen responsabilidad social, el contenido de los programas no podrá estar comprometido directa o indirectamente con terceros que resultaren beneficiarios de dicha publicación a cambio de retribución en dinero o en especie, sin que le sea plena y suficientemente advertido al público. Los programas periodísticos y noticiosos no podrán incluir en sus emisiones clase alguna de publibreportajes o televentas.

Cuando alguno de los socios o accionistas de un operador privado de televisión, de un concesionario de espacios o contratista de canales regionales tenga intereses empresariales o familiares directos en una noticia que vaya a ser difundida, deberá advertir a los televidentes de la existencia de tales intereses.

José Matías Ortiz Sarmiento,
Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Hay muchas formas de contar la historia de la televisión colombiana. Una es desde los avances de la producción y del talento humano vinculado a la realización de programas de todo género. También se puede contar desde el desarrollo tecnológico: la llegada del video tape, del color a las imágenes, las transmisiones en remoto, los satélites, la televisión por suscripción, el sonido estéreo, etcétera.

Esa historia es distinta cuando se cuenta desde la óptica legislativa. Concretamente desde los organismos de regulación y control.

No obstante que el general Gustavo Rojas Pinilla había pedido que la televisión fuera creada como un servicio adscrito al Ministerio de Comunicaciones o al de Educación, cuando se fundó, el 13 de junio de 1954, se hizo como una dependencia de la Oficina de Información y Prensa del Estado. La razón: celeridad.

Desde la perspectiva del órgano regulador, la historia de estos 45 años ha sido la de una larga lucha por darles participación a distintos sectores sociales en el manejo autónomo del medio y democratizar así sus determinaciones y su influencia.

En este recorrido de cuatro décadas se ha visto nacer y desaparecer a más de media docena de consejos y comités rectores de la televisión, en los que tuvieron asiento importantes actores sociales designados por los gobiernos de turno, lo cual no garantizaba la independencia ni la transparencia.

La Constitución Política de 1991 consagró el tema de la televisión, tanto para garantizar el acceso democrático al espectro radioeléctrico como para establecer la creación de un ente autónomo, en cuya Junta Directiva tuvieran asiento dos representantes del Gobierno y uno de los canales regionales, que a la postre también resultó ser Gobierno.

Al desarrollar la Ley 182 de 1995 el mandato constitucional de crear la Comisión Nacional de Televisión, el legislador le dio un asiento en la Junta a un representante del sector de quienes hacen la televisión y otro a quienes la consumen. No obstante, el Congreso se reservó la facultad de elegir a esos dos comisionados de sendas ternas elaboradas por los sectores señalados. Así, mediada por el Senado y la Cámara, quedó constituida la participación ciudadana en la Junta Directiva de la CNTV.

La Corte Constitucional declaró inexecutable la elección de dos comisionados por parte del Congreso, porque contradecía el presupuesto de autonomía establecido en la Constitución. La Ley 335 de 1996 corrigió ese error, pero dejó abierta la puerta para que el gobierno interviniera en la elección de los comisionados al fijar los mecanismos de elección. Debido a la falta de transparencia del mecanismo adoptado, sigue sin hacerse efectiva la participación ciudadana en el ente autónomo prevista por la Constitución Política de Colombia.

Guiados por el convencimiento de que el país necesita verdaderos espacios democráticos en los medios electrónicos donde representarse para superar su crisis, presentamos este Proyecto de Ley que deroga el artículo 20, literales e) y f) de la Ley 14 de 1991 y modifica parcialmente las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996.

Este proyecto de ley contiene las siguientes materias:

a) Cualificación para la eficiencia

El Estado es la mayor empresa de todos los colombianos y esto obliga a cualificar su manejo en busca de la eficiencia y la excelencia. En parte, la tan criticada ineficiencia del Estado reposa en la abundancia de personal no calificado ejerciendo cargos y responsabilidades en la administración pública para los cuales no están debidamente preparados.

El presente Proyecto de Ley propone cualificar los organismos de dirección y control de la televisión, estableciendo requisitos mínimos de experiencia y formación para ser comisionado, lo mismo que para ser gerente y director de los canales regionales, Señal Colombia e Inravisión:

b) Reordenamiento del sector

El desarrollo reciente de la televisión nacional hacia los canales privados y la televisión local y comunitaria introdujo elementos nuevos al modelo que imperó por más de cuarenta años en el país. Especialmente la llegada de la televisión privada, que obliga a redefinir conceptos y reordenar el sector.

Para que haya claridad en las funciones y en las responsabilidades, y optimización de recursos, es necesario especializar las diferentes empresas estatales que participan en la producción, programación y emisión de los canales de la televisión pública.

Es así como Audiovisuales, cuya trayectoria en la producción de programas culturales de altísima calidad es bien conocida nacional e internacionalmente, se fortalecerá en el terreno de la producción y será la productora de Señal Colombia; Inravisión, que posee una amplia experiencia en la emisión de programas, será el operador de Señal Colombia; y Señal Colombia será el canal cultural del Estado, propiedad de los ministerios de Cultura y Educación, quienes formarán parte del comité que determinará la programación.

c) Régimen de prestación servicio televisión pública

Antes de que entraran en operación los canales privados, toda la televisión en Colombia era considerada como pública, aunque en parte funcionaba dentro del modelo mixto, en el que la operación era pública, pero la programación era comercial y privada.

De todas formas, al no existir abiertamente televisión privada la regulación se aplicaba a todo el servicio. Pero los canales privados han creado escenarios nuevos que exigen condiciones de operación distintas, según la finalidad de cada modalidad de servicio.

Por eso, este proyecto contiene un capítulo especial que se refiere al régimen de prestación de servicio de la televisión pública en el cual se crea un comité interdisciplinario para determinar la programación de Señal Colombia; se establece una administración en dos direcciones y altamente especializada para la televisión pública, en la cual se distingue lo que es la gerencia administrativa y la dirección de programación; se

permite, además, la comercialización de Señal Colombia en condiciones que debe reglamentar la CNTV.

d) Archivo Nacional de Obras Videográficas

Con el fin de preservar la memoria audiovisual del país, se crea el Archivo Nacional de Obras Videográficas, el cual dependerá de recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y se regirá por una reglamentación que para el efecto expedirá la CNTV.

e) Industria de la producción de comerciales

La publicidad forma parte del contenido general de los medios. Así lo reconoce la Ley 182 de 1995 cuando le concede facultades a la CNTV para reglamentar la transmisión de comerciales de acuerdo con las franjas de audiencia. Al igual que la programación general, los comerciales comunican valores, construyen identidad y país, y generan trabajo. Por tanto, es necesario fijar condiciones para la transmisión desde territorio colombiano de comerciales importados.

Considerando que la producción de comerciales es una industria especializada que genera empleo, este proyecto de ley clasifica los comerciales de televisión de acuerdo con su origen de producción para efectos de pago de impuestos de nacionalización ante la DIAN.

f) Modificaciones a las Leyes 182 y 335

Atendiendo el derecho fundamental a la libertad de expresión, se determina que todos los concesionarios de espacios de televisión pueden hacer cualquier clase de programa, incluidos noticieros, sin limitación distinta al respeto por las franjas de audiencia.

La competencia entre distintos operadores y programadores de televisión nacionales y extranjeros, y las costumbres del negocio en el mercado internacional, hacen que la repetición de programas sea una política aceptada ampliamente y que permite manejar costos. No obstante, las repeticiones indiscriminadas de programas deterioran la calidad de este servicio público, limitan las opciones del público y constriñen el mercado laboral del talento en la televisión.

Con el ánimo de buscar equilibrio entre las necesidades de las programadoras y los operadores y el público, se fija en un treinta (30%) por ciento el número de horas que se pueden repetir diariamente.

Se establece igualmente que cada canal de televisión por suscripción que transmita comerciales distintos de los de origen deberá transmitir el mismo porcentaje de programación de producción nacional que se les exige a los canales nacionales de televisión abierta.

Se amplían de seis (6) a diez (10) años los contratos de concesión de espacios para buscar condiciones de equidad con los canales de la televisión privada.

José Matías Ortiz Sarmiento,

Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 26 de julio de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 34 de 2000 Senado, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991, Ley 182 de 1995 y la Ley 335 de 1996, se establece el régimen de prestación de servicio de la televisión pública y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 26 de julio de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta

Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 35 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Créase la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, como un organismo descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita a la Rama Legislativa.

Artículo 2°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, es la autoridad en materia de prestación de los servicios administrativos y técnicos de la Rama Legislativa del Poder Público, para lo cual le corresponde cumplir los fines señalados en la presente ley, vigilar y controlar todos los recursos humanos, financieros y físicos, puestos a su servicio para el funcionamiento del Congreso, así como la coordinación con las otras entidades del Estado Colombiano. Los servicios administrativos y técnicos de la Rama Legislativa del Poder Público comprenden las áreas legislativa y administrativa.

Artículo 3°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República es responsable del manejo del área administrativa del Congreso.

La organización legislativa del Senado de la República y de la Cámara de Representantes es responsabilidad de las Mesas Directivas de cada Cámara y de sus respectivos Secretarios Generales, conjuntamente con los Secretarios de las distintas Comisiones Constitucionales y Legales. Los servidores públicos vinculados al área legislativa actuarán bajo la supervisión y dirección de los Secretarios Generales y de las Mesas Directivas, sin perjuicio de la dependencia laboral que tienen frente a la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República.

En ningún caso, los miembros del Congreso participarán en el ejercicio de las funciones administrativas que se atribuyen a la Unidad Administrativa Especial del Congreso, en la ejecución de su presupuesto, ni en la postulación de candidatos para ocupar cargos o celebrar contratos con la entidad, salvo en lo que corresponda a la conformación de la unidad de trabajo legislativo de cada uno de los congresistas. El incumplimiento de esta disposición se constituye en causal de mala conducta para el director de la Unidad Administrativa Especial del Congreso.

Artículo 4°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República tendrá como funciones principales:

a) Adoptar las políticas, planes y programas específicos en materia administrativa y financiera del Congreso de la República, para el cumplimiento óptimo de las funciones que le señala la Constitución Política;

b) Prestar los servicios administrativos necesarios para garantizar el funcionamiento del Congreso de la República de Colombia;

c) Proveer la planta de personal del Congreso de la República tanto del área administrativa como del área legislativa, de acuerdo con las disposiciones correspondientes;

d) Nombrar, posesionar y remunerar a los servidores integrantes de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo, sugeridos por los congresistas, quienes continúan siendo de su libre nombramiento y remoción;

e) Adoptar, desarrollar, interpretar y aplicar todo el marco normativo, atinente a la administración del Congreso de la República y ejercer la vigilancia para garantizar su cumplimiento;

f) Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos requeridos por el Congreso para su funcionamiento;

g) Ejercer el conjunto de actividades necesarias, para conformar, mantener, administrar y vigilar toda la infraestructura del Congreso de la República;

h) Reglamentar y supervisar la prestación de los servicios administrativos del Congreso de la República;

i) Efectuar todo el proceso de contratación necesaria para el buen funcionamiento del Congreso de la República;

j) Efectuar el pago de los emolumentos y demás prestaciones sociales que por mandato legal tengan derecho los senadores, representantes a la Cámara y los demás servidores públicos del Congreso;

k) Coordinar sus funciones con las demás entidades que tengan a su cargo actividades atinentes a las competencias constitucionales del Congreso de la República;

l) Establecer programas de mejoramiento continuo en materia de archivos, información y sistematización;

m) Publicar la Gaceta del Congreso y los documentos que la ley ordene;

n) Celebrar convenios de cooperación técnica con entidades nacionales y extranjeras en el ámbito de su competencia;

o) Las demás funciones que por ley le sean señaladas.

Artículo 5°. La Unidad Administrativa Especial del Congreso tendrá un Director, que es su representante legal, con las siguientes funciones:

a) Elaborar y ejecutar el presupuesto asignado para funcionamiento e inversión del Senado y Cámara;

b) Presentar al Congreso, al inicio de cada período de sesiones, un informe sobre las actividades cumplidas, y los balances y estados financieros certificados por el Contador General de la Nación y por el Contralor General de la República;

c) Rendir a las plenarias de Senado y Cámara de Representantes los informes que se soliciten sobre las actividades de la Unidad Administrativa Especial del Congreso;

d) Desarrollar todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a los planes y programas para el suministro de bienes y servicios para la buena marcha del Congreso;

e) Dirigir, coordinar y vigilar la ejecución de los planes y programas aprobados en materia administrativa y financiera;

f) Nombrar y dirigir los funcionarios, de acuerdo con las disposiciones correspondientes;

g) Proferir las resoluciones y demás actos administrativos, celebrar los contratos y ordenar los gastos, conforme a las disposiciones legales;

h) Velar por el adecuado desempeño de los diferentes sistemas de administración adoptados para la Unidad;

i) Llevar la representación legal de la Corporación para todos los efectos administrativos;

j) Las demás que le señale la ley.

Artículo 6°. El Director General de la Unidad Administrativa Especial del Congreso, es elegido por el Congreso de la República en pleno para un período de cuatro años, de terna enviada por el Presidente de la República.

Artículo 7°. Para ser elegido Director General de la Unidad Administrativa Especial del Congreso, se requiere: ser colombiano de nacimiento, tener título profesional universitario en disciplinas sociales, jurídicas, administrativas, económicas, contables o en ingeniería, además de estudios de Posgrado en Administración Pública, y haberse desempeñado como servidor público durante un término no inferior a 10 años.

No podrá ocupar este cargo quien en cualquier época haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o sancionado con pérdida de investidura, o destituido del ejercicio de cualquier cargo público. Tampoco quien dentro del año anterior a la elección hubiere ejercido como servidor público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar

en el ámbito nacional, o quien hubiere contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional o departamental, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber terminado el período para el cual fue elegido.

Artículo 8°. Sin perjuicio de los demás eventos que contemple la ley para los servidores públicos, el director de la Unidad Administrativa Especial del Congreso podrá ser removido de su cargo por causales de mala conducta o por evaluación insatisfactoria del desempeño de sus funciones. En estos eventos bastará la solicitud del Procurador General de la Nación, producto de la investigación disciplinaria correspondiente, para que el Congreso declare la vacancia absoluta del cargo. También podrá decidirlo así el pleno del Congreso por decisión de las tres cuartas partes de sus miembros.

La solicitud de suspensión en el ejercicio de funciones como producto de una sanción disciplinaria o por orden de autoridad judicial genera vacancia temporal del respectivo cargo.

Para efectuar la elección de un director encargado, o de un director para suplir vacancia absoluta, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 7° de esta ley.

Artículo 9°. Los funcionarios al servicio del Congreso de la República se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público. Por su origen de nombramiento, los empleados de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, se clasifican en empleados de elección, de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa.

La función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y, en general, conforme a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política. Mientras no existan normas específicas sobre carrera administrativa de la Rama Legislativa, se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo que sean compatibles.

Artículo 10. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República no podrá celebrar contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de las funciones propias de los respectivos servicios técnicos y administrativos, en ninguna de sus áreas.

Para la celebración de contratos de prestación de servicios y de suministro de bienes se convocará a licitación pública, independientemente de la cuantía. No podrá contratarse en forma directa y la licitación se efectuará cuantas veces se requiera. Los procesos de licitación pública se regirán por la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y como excepción no habrá escala de clasificación de cuantía.

Artículo 11. La Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, además de las instancias orgánicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, podrá incluir dentro de su estructura de áreas especializadas, así: el Area Especializada de Apoyo Legislativo y el Area Especializada de Apoyo Logístico.

El Area Especializada de Apoyo Legislativo se encaminará a establecer un sistema interno de asesoría altamente especializada en los campos jurídicos, sociales, económicos y políticos, que produzca los conceptos que le requieran las comisiones constitucionales en relación con el impacto y conveniencia de proyectos de ley que se tramiten en el Congreso. Su composición y la forma de vinculación laboral serán determinados por el Gobierno según lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley. Las calidades de quienes se desempeñen como asesores especializados no podrán ser inferiores a las que se exigen para ser magistrado de la Corte Constitucional o miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Para apoyar el funcionamiento de esta área, la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República podrá suscribir convenios con universidades o centros de investigación.

El Area Especializada de Apoyo Logístico se definirá para establecer un sistema interno de apoyo especializado en los campos de informática, de servicios de documentación e información, y de comunicación social.

Parágrafo. A la estructura orgánica que se adopte para la Unidad Administrativa Especial del Congreso, se articulará en los términos actuales, las Unidades de Trabajo Legislativo de acuerdo con lo previsto por las disposiciones legales vigentes.

Artículo 12. Fijase un plazo de seis meses a partir de la expedición de la presente ley, para que se ponga en funcionamiento la nueva entidad administrativa. Mientras tanto, seguirá funcionando la actual organización consagrada en la Ley 5ª de 1992.

En los nombramientos de funcionarios para la nueva entidad administrativa tendrá prelación el personal que actualmente labora en ambas cámaras, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para el desempeño del cargo y no hayan sido indemnizados o pensionados. Tampoco podrán ser vinculados, durante el año siguiente a la liquidación de la actual organización, quienes se acojan a los planes de retiro compensado que sean definidos.

Los empleados de la planta de personal de la nueva entidad administrativa prestarán sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados o donde las necesidades del servicio así lo exijan, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los congresistas. La violación de lo aquí preceptuado será causal de mala conducta tanto del empleado como del Director de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos.

Artículo 13. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Adoptar la estructura orgánica de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, tomando en consideración los componentes organizativos consagrados en la presente ley.

2. Definir la clasificación de los empleados de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, que de acuerdo con el origen de su nombramiento podrán ser de elección, de libre nombramiento y remoción, y de carrera administrativa, así como los requisitos exigibles para el desempeño de cada cargo.

3. Suprimir, fusionar o transformar los organismos y dependencias administrativas y técnicas actualmente existentes en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.

4. Establecer el régimen de personal para los servidores de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República.

5. Adoptar y ejecutar un plan de retiro compensado para los servidores que tengan que ser desvinculados del Senado y Cámara de Representantes, como consecuencia de la nueva forma administrativa del Congreso de la República.

Artículo 14. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, de manera principal los siguientes artículos de la Ley 5ª de 1992: 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 390, 392.

Presentada a los honorables Congresistas por los suscritos,

Miguel Pinedo Vidal, Claudia Blum de Barberi, siguen firmas ilegibles, Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La administración del Congreso ha sido recientemente cuestionada por la opinión pública debido a las evidencias conocidas en relación con la contratación irregular en la prestación de servicios y la adquisición de bienes para esta corporación. Tales hechos generaron escándalos sin precedentes al comenzar el año, y son hoy objeto de investigación por distintas autoridades judiciales y organismos de control.

A raíz de esta situación, volvió a cobrar importancia el tema de la urgencia de reformar el sistema administrativo del Congreso de la República. Esta materia no es nueva en el país. Desde 1995, cuando se iniciaron estudios para la modernización del Congreso, y posteriormente, en los debates de la reforma política que estudió el Legislativo en los años 1998 y 1999, se han venido planteando diversas alternativas encaminadas

a fortalecer la estructura y capacidad institucional de esta corporación a fin de aumentar su eficacia y eficiencia tanto administrativas como técnicas.

El presente proyecto de ley propone una reforma al marco general que define la estructura y el funcionamiento de los servicios administrativos y técnicos del Congreso de la República, con objeto de abrir espacios a futuras reglamentaciones y reformas estructurales que aseguren racionalización, calidad y eficiencia en el funcionamiento del Congreso.

1. El esquema administrativo actual

La Ley 5ª de 1992 define que los servicios administrativos y técnicos del Senado y de la Cámara comprenden las áreas legislativa y administrativa. La organización legislativa, está a cargo de las mesas directivas de cada Cámara y de los Secretarios Generales, y comprenden todos los servicios relacionados con la labor de las Comisiones Constitucionales Permanentes, las Legales y Especiales.

En el Senado de la República la parte administrativa está a cargo de la Dirección General Administrativa. En esta corporación se cuenta además con una Comisión de Administración y el Director General Administrativo cumple la función de ordenación del gasto.

En la Cámara de Representantes tanto las áreas legislativas como las administrativas están a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación. Aunque allí existe también un Director Administrativo, éste no tiene la función de ordenador del gasto.

Las labores administrativas se cumplen en forma separada e independiente para cada cámara. Además, existen unidades de trabajo legislativo asignadas a cada congresista, conformadas según el criterio del parlamentario dentro de unos topes de número de funcionarios y de salarios mínimos mensuales que pueden ser asignados.

2. Antecedentes del proyecto

Durante el pasado período legislativo y en respuesta a la demanda ciudadana de reformar el esquema administrativo del Congreso, fueron presentados en el Senado de la República tres proyectos de ley relacionados con este tema. Tales fueron:

- El proyecto presentado por el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer que proponía la privatización de la administración del Congreso, al sugerir la creación de una gerencia unificada para administrar el área administrativa, la cual estaría a cargo de una persona jurídica de derecho privado, escogida por una comisión conformada por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y dos representantes de la sociedad civil. La administración procedería mediante un convenio firmado entre el Ministerio de Hacienda con la persona jurídica escogida durante un término de cinco años.

- El proyecto suscrito por los honorable Senadores Germán Vargas Lleras y José Renán Trujillo, que proponía la creación en el Ministerio del Interior de una división encargada de prestar los servicios administrativos en cada una de las Cámaras del Congreso de la República, exceptuando de dicha administración lo atinente a las Unidades de Trabajo Legislativo, UTL.

- El proyecto del honorable Senador Jaime Durán Barrera, que proponía la creación de una Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, con un jefe que reemplazaría a los actuales directores administrativos de Senado y Cámara de Representantes. El jefe de dicha Unidad Administrativa sería seleccionado por concurso público de méritos para un período igual al del Congreso. El concurso sería preparado por el rector de la Universidad Nacional de Colombia, el Director de la ESAP y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. El nombramiento lo realizaría el Presidente del Congreso de la República. Todo en desarrollo del objetivo de fortalecer la función legislativa, separándola de la organización administrativa y de su componente de ordenación del gasto.

Para entonces, la motivación principal de estos proyectos radicaba en la inconveniencia identificada en el hecho de que los legisladores pudieran intervenir de alguna manera en los asuntos administrativos del Congreso, situación que claramente se puede volver a presentar si

continúa vigente el actual esquema definido por el Reglamento del Congreso.

Simultáneamente, y por las mismas motivaciones, en el primer semestre del presente año, se incluyó el tema en la propuesta de referendo constitucional que está a estudio del Congreso, en la que se propone que la administración de la Rama Legislativa debe quedar a cargo de un ente autónomo cuya dirección sea asignada a una persona elegida por el Legislativo de terna enviada por el presidente de la República.

Todas estas propuestas buscan, cada una de distinta forma, el logro de dos objetivos comunes:

- La exclusión de los congresistas de las decisiones relacionadas con el funcionamiento administrativo del Congreso.

- La racionalización de la estructura administrativa de las Cámaras, al proponer la integración de las funciones administrativas en una sola figura institucional, lo que permitiría que en algunos campos existan dependencias compartidas por las Cámaras.

Estos proyectos mencionados, que constituyen los antecedentes más inmediatos de la propuesta que aquí se presenta, no pueden analizarse en forma aislada, sin considerar otro antecedente menos reciente, pero en cierta forma más importante, porque no partió de una situación coyuntural, sino de un análisis estructural del funcionamiento del Legislativo. Se trata del proyecto de modernización del Congreso de la República.

En efecto, con el fin de subsanar varias faltas identificadas en los procesos y productos legislativos, en 1995 se presentó un proyecto de cooperación técnica por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con el fin de apoyar al Congreso de Colombia en el diseño y ejecución de un programa de modernización y fortalecimiento institucional de este órgano legislativo. Este programa, por diversas razones, se paralizó hasta que en 1998 las Mesas Directivas de Cámara y Senado decidieron reactivarlo, logrando nuevos e importantes avances. Sin embargo, la continuidad de la iniciativa, y en particular del apoyo del BID a este programa, dependen ahora de los resultados de la reforma política que se encuentra en debate.

En este proyecto de modernización institucional ya se identificaban varias faltas del funcionamiento del Congreso, que se relacionan con el tema del presente proyecto de ley. Allí se mencionan por ejemplo:

- La carencia de relaciones jerárquicas claras y de funciones y responsabilidades delimitadas. Este problema se evidenció en los escándalos que pusieron al descubierto las redes de autoridad administrativa “no formales” existentes en el Congreso, gracias a las cuales puede presentarse una intervención directa y sin control de los parlamentarios en los sistemas de contratación de servicios y de adquisición de bienes.

- La falta de un sistema interno de apoyo profesional especializado al proceso de formación de las leyes. Anotan los participantes de este proyecto que, además de las unidades de trabajo legislativo que significan un avance en cuanto al soporte técnico de cada congresista, se requiere que el Congreso cuente con sistemas de apoyo técnico especializado en las materias legislativas, tanto internos como externos –universidades o centros de investigación–.

- La inexistencia de sistemas de información adecuados. Se anotaba que el Congreso no cuenta con la infraestructura y el personal capacitado en el campo informático que soporte tecnológicamente las actividades de ambas Cámaras.

- La carencia de servicios de biblioteca y de documentación modernos, que permita un manejo adecuado de la información, un acceso eficiente a ella y un apoyo decisivo en la labor parlamentaria.

- La ausencia de sistemas de comunicación efectivos con la ciudadanía que permitan un conocimiento público permanente del trabajo en el Congreso, así como la retroalimentación necesaria para que el Legislativo atienda las demandas ciudadanas.

Estos diagnósticos no pueden ser pasados por alto, y deben ser incorporados en un proyecto que pretenda modificar la estructura administrativa del Congreso.

3. El presente proyecto de ley

La propuesta que se somete a consideración del Congreso de la República toma como base el esquema administrativo que se había definido cuando se estudiaron los tres proyectos de ley mencionados en el punto anterior en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, informe que no alcanzó a ser discutido por el término de la Legislatura.

Quienes estudiamos las iniciativas originales, consideramos entonces que resultaban inconvenientes las propuestas de crear una división del Ministerio del Interior o de privatizar la administración del Legislativo. La primera, porque podría significar una seria limitación a la autonomía de la rama legislativa del poder público al vincularse su funcionamiento administrativo en forma directa a decisiones de la rama Ejecutiva. Y la segunda, porque tampoco sería conveniente que entidad privada alguna pudiera tener una capacidad de injerencia tal sobre el Estado, como la que podría ejercer quien tenga a su cargo el funcionamiento administrativo de una de las tres ramas del Poder Público.

Así las cosas, en el informe que se alcanzó a presentar, se propuso la creación de una Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, que sustituyera la actual estructura administrativa y asumiera la tarea de prestar los servicios técnicos y administrativos de ambas Cámaras, de manera completamente independiente de las directivas del Congreso. Esta es la figura que retomamos en el presente proyecto de ley.

El proyecto en sí mismo, no llega a establecer la estructura detallada ni la planta de personal que tendría la nueva Unidad, sino que se limita a crear la entidad y a dar el marco general que permita al Gobierno Nacional realizar estas definiciones con un criterio técnico en uso de facultades extraordinarias.

Además, al definir su contenido, se incluyen algunas disposiciones que permitan avanzar en la solución a los problemas identificados por quienes han participado en el programa de modernización del Congreso de la República, ya mencionados anteriormente.

El contenido del proyecto puede resumirse en los siguientes términos:

El artículo 1° propone la creación de la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República, adscrita a la Rama Legislativa, pero constituida como un organismo descentralizado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

El artículo 2° define los fines básicos que debe cumplir la Unidad Administrativa que se crea.

El artículo 3° delimita claramente las responsabilidades de la Unidad Administrativa y las de los congresistas en relación con el funcionamiento administrativo y técnico del Congreso, excluyendo a estos últimos de cualquier posibilidad de intervención en el manejo puramente administrativo. La inobservancia de este aspecto, además de que podría generar responsabilidades a los mismos congresistas, sería causal de mala conducta para el director de la Unidad Administrativa, con lo que se garantiza una actuación independiente y atenta de parte de este funcionario. Adicionalmente, aunque la organización de las funciones legislativas debe seguir siendo coordinada por las mesas directivas de las Cámaras y de las comisiones, y de sus secretarios generales, se propone que desde el punto de vista puramente administrativo, también los funcionarios de las comisiones dependan de la Unidad que se crea en esta ley.

El artículo 4° define las funciones principales que deberá cumplir la Unidad Administrativa Especial, al prestar los servicios administrativos tanto al Senado como a la Cámara de Representantes. Es claro que al crearse esta Unidad será posible reducir la duplicidad de estructuras existente hoy en día para el cumplimiento de algunas funciones.

El artículo 5° establece las funciones específicas que cumplirá el Director de la Unidad Administrativa Especial.

El artículo 6° define la forma de elección del Director de la Unidad Administrativa quien será elegido por el Congreso en pleno, de terna enviada por el Presidente de la República. Se busca de este modo asegurar mayor autonomía frente a los congresistas para quien ejerza este cargo.

El artículo 7° define las calidades exigidas para el servidor público que ocupe la Dirección así como un régimen de inhabilidades básicas que

permitan garantizar mayor transparencia en su elección y desempeño. También se le imponen algunas incompatibilidades hacia el futuro, para evitar que este cargo sea empleado como trampolín político en forma indebida.

El artículo 8° establece algunos mecanismos de control frente al desempeño del Director de la Unidad Administrativa. Así se establece que la inobservancia o la ineficiencia en el desempeño de sus funciones, podrán dar lugar a su separación del cargo. Tal evaluación podrá ser realizada tanto por la Procuraduría como por el mismo Congreso.

El artículo 9° establece el marco general para la clasificación de los empleos de la Unidad Administrativa según el origen de su nombramiento, y asegura la existencia de una carrera administrativa para los servidores de esta institución, con lo que se busca asegurar cierta estabilidad laboral e independencia frente a las influencias políticas.

El artículo 10 prohíbe que la Unidad contrate la prestación de servicios para cumplir funciones atribuidas a los funcionarios de la planta de personal, y se exige la celebración de licitación pública para toda contratación que se realice independientemente de su monto. De este modo, se busca restringir la existencia de plantas paralelas de personal y asegurar mayor transparencia en los procesos de contratación.

El artículo 11 define la posibilidad de que la Unidad cuente con áreas especializadas de apoyo legislativo y logístico que permitan llenar los vacíos identificados en los campos de asesoría especializada, de informática, de comunicaciones y de documentación. Además establece la incorporación de las unidades de trabajo legislativo en la nueva estructura.

El artículo 12 establece un régimen de transición mientras se pone en funcionamiento la nueva Unidad, y se incluyen algunas disposiciones adicionales que permitan vincular en la entidad a funcionarios de la planta actual que reúnan los requisitos del caso.

En el artículo 13 se otorgan facultades extraordinarias para que sea el Gobierno Nacional el que determine la estructura de la nueva Unidad, y la clasificación correspondiente de los cargos. Así, la ley que se está estudiando crearía la Unidad Administrativa, ajustándose a lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución, y el presidente sólo se limitaría a determinar la estructura del nuevo ente.

También se establece que con esas facultades se clasifiquen los cargos de la nueva Unidad según el origen de su nombramiento, pues es claro que algunos de estos cargos tendrán que ser de libre nombramiento y remoción –los que impliquen dirección y confianza–, otros serán de elección –como los Secretarios Generales– y otros deben ser de carrera administrativa, para asegurar la existencia de concursos de idoneidad y estabilidad en los cargos.

Como la propuesta presupone un cambio sustantivo en la administración del Congreso, con manifiestas consecuencias en la continuidad de la actual planta de personal de las Cámaras, dentro de las facultades que se le conceden al Presidente para adoptar la estructura orgánica de la Unidad Administrativa Especial del Congreso, se le faculta para la estructuración y ejecución de un plan compensado de retiro de dicho personal, para que la nueva estrategia administrativa comience a funcionar con la mayor brevedad, una vez expedidos los decretos correspondientes, agotados los seis meses que se le conceden al Gobierno Nacional para poner en marcha la nueva estructura administrativa del Congreso.

Es claro, y no sobra advertirlo aquí, que para asignar las facultades mencionadas se requerirá la solicitud respectiva de parte del Gobierno Nacional.

Finalmente, el artículo 14 define la vigencia de esta ley y la derogatoria explícita de algunas normas contempladas en el Reglamento del Congreso y que se refieren a las estructuras administrativas del Senado y de la Cámara de Representantes.

4. Conclusión

El presente proyecto de ley busca ante todo abrir un debate constructivo que permita diseñar el esquema de administración del Congreso que mejor se adapte a las expectativas del país. Se enmarca además en el contexto de reforma política que se impulsa en Colombia.

Existe consenso en la necesidad de reformar la manera en que se toman decisiones administrativas en una institución cuestionada por diversos hechos, y que aparece cada vez más deslegitimada entre los ciudadanos. El tema ha sido ampliamente analizado y su discusión debe abrir las puertas para una redefinición institucional que permita fortalecer y modernizar el Congreso en cuanto a su funcionamiento interno, lo que repercutirá en una mejor labor legislativa, en mayor transparencia de la gestión administrativa, y en significativa recuperación de la legitimidad perdida ante los ciudadanos.

Presentado a la consideración de los honorables Congresistas por los suscritos,

Miguel Pinedo Vidal, Claudia Blum de Barberi, siguen firmas ilegibles, Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 26 de julio de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 35 de 2000 Senado, “por medio de la cual se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 26 de julio de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2000 SENADO

mediante el cual se reforman las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifícase el artículo 16 de la Ley 335 de 1996, el cual quedará así:* El Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en adelante se denominará Instituto Nacional de Televisión, INT, es una sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa industrial y comercial del Estado conformada por la Nación, a través del Ministerio de Comunicaciones y Telecom.

Tendrá como objeto único y exclusivo la transmisión, emisión y operación del servicio público de televisión. Asimismo, podrá prestar otros servicios de telecomunicaciones, siempre y cuando cuente con los títulos habilitantes a que haya lugar.

El Instituto Nacional de Televisión tendrá autonomía presupuestal y administrativa de acuerdo con su naturaleza, y en desarrollo de su objeto social podrá constituir entre sí o con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sociedades o asociaciones destinadas a cumplir las actividades comprendidas dentro de sus objetivos, conforme a la ley de su creación y a sus respectivos estatutos.

El patrimonio de INT estará constituido, entre otros, por aquel que en la actualidad le corresponde por los aportes del Presupuesto Nacional, por los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios como operador de servicios de telecomunicaciones y por concepto del otorgamiento y explotación de la concesión de espacios de los canales nacionales de operación pública.

En adelante, le corresponderá al INT la fijación de las condiciones, requisitos y mecanismos que deberán cumplir los aspirantes a ser concesionarios de los espacios de televisión y celebrar con éstos los respectivos contratos.

Le corresponderá al INT la operación, emisión y transmisión de Señal Colombia y del Canal Nacional Institucional.

Parágrafo 1°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las obligaciones contraídas por los concesionarios de espacios de los canales nacionales de operación pública, en virtud del contrato de concesión, con la Comisión Nacional de Televisión, serán asumidas por el Instituto Nacional de Televisión. Para el efecto, se deberán hacer las modificaciones contractuales a que haya lugar.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, en adelante Instituto Nacional de Televisión, dentro del término de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá realizar todos los actos necesarios para la cesión de funciones, derechos, obligaciones, bienes y contratos a la Compañía de Informaciones Audiovisuales, en todo lo relativo a la programación, producción y realización de Señal Colombia y de la Radiodifusora Nacional de Colombia.

Artículo 2°. La Compañía de Informaciones Audiovisuales, además de las funciones previstas en las leyes vigentes, en adelante se encargará, de manera exclusiva, de la explotación, producción, programación y realización de Señal Colombia, el Canal Nacional Institucional de que trata esta ley y de la Radiodifusora Nacional de Colombia.

Para ello, contará con los recursos provenientes del presupuesto nacional; los aportes, auspicios, colaboraciones y patrocinios previstos en la Ley 14 de 1991, donaciones de los recursos del fondo para la promoción de la televisión y los demás que le asigne la ley.

Parágrafo 1°. Los ingresos de que trata el artículo 21 de la Ley 14 de 1991, en adelante serán percibidos, administrados y ejecutados por Audiovisuales con la finalidad de financiar la producción, programación y realización de Señal Colombia y de la Radiodifusora Nacional de Colombia.

En ningún caso podrá incluirse propaganda comercial en Señal Colombia, el Canal Nacional Institucional o en la Radiodifusora Nacional de Colombia, diferentes del simple reconocimiento al auspicio, la colaboración o el patrocinio.

Este es aplicable también a los programas culturales que se difundan por las organizaciones regionales de televisión realizados con estos recursos.

Parágrafo 2°. El diez por ciento (10%) de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados se destinará para los fines del presente artículo, distribuidos en la siguiente forma: el siete por ciento (7%) para el auspicio, colaboración o patrocinio de Señal Colombia, y el tres por ciento (3%) para distribuirlo equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión con destino a su programación cultural. Para efectos del presente artículo se entiende por organismos descentralizados los definidos en el artículo 1° del Decreto Legislativo 1982 de 1974 o normas que lo reformen o adicionen. Estos organismos deberán dar estricto cumplimiento a lo aquí dispuesto en la ejecución de sus presupuestos publicitarios.

Artículo 3°. Créase el Canal Nacional de Interés Público, cuyo objeto es programar, producir y realizar la televisión institucional del país con el fin de promover los derechos humanos, la defensa de los intereses de los ciudadanos y la cultura de la no violencia en el país. Las tres ramas del poder público, así como los organismos de control y vigilancia del Estado, tendrán sus espacios en este canal para difundir sus respectivas actividades.

La programación de este canal estará destinada a la difusión de la misión y visión de las entidades públicas de cualquier orden o de los particulares que temporalmente ejerzan funciones públicas, con la finalidad de informar a todos los habitantes del territorio nacional los planes y programas que adelantan.

La operación de este canal estará a cargo del Instituto Nacional de Televisión, y su programación, realización y producción a cargo de Audiovisuales.

Este canal será de carácter y cubrimiento nacional en las bandas de frecuencias que ofrezcan las mejores condiciones técnicas de calidad y cubrimiento.

Artículo 4°. *Inversión extranjera*. El límite para la inversión extranjera de que trata el artículo 34 de la Ley 182 de 1995 será del 51%.

Artículo 5°. *Programación nacional*. El literal a) del artículo 33 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Artículo 33. Programación nacional.

a) Canales nacionales de operación pública y los canales de operación privada.

La producción nacional de la programación de los canales nacionales de operación pública y los canales nacionales de operación privada deberá ser el 50% de la programación total.

Artículo 6°. A partir de la promulgación de esta ley, los concesionarios de espacios de los canales de operación pública, siempre y cuando éstos, o sus socios no tengan participación accionaria en los canales privados, podrán fusionarse o crear nuevas empresas que absorberían las concesiones de sus antiguos socios. La fusión o el traspaso de los derechos a la nueva sociedad requerirá autorización de la Comisión Nacional de Televisión o la entidad que cumpla estas funciones de control.

Artículo 7°. A partir del año 2004, las concesiones que se adjudiquen mediante licitación pública en los canales operados por el Instituto Nacional de Televisión, tendrán una duración de diez años y no se aplicará ninguna de las restricciones previstas en la Ley 182 de 1995.

Artículo 8°. A partir de la vigencia de la presente ley, los concesionarios de canales nacionales de operación privada deberán destinar el uno por ciento (1%) de la facturación bruta anual para el Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, y será pagadero semestralmente.

Artículo 9°. Las concesiones de los canales nacionales de operación privada podrán ser prorrogadas por un término de diez (10) años, sin que haya lugar al pago de derechos adicionales.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Juan Fernando Cristo,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, me permito someter a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley, cuya finalidad es la reforma institucional de las autoridades públicas del sector de la televisión y la modificación de algunas normas relativas a la gestión de los operadores de televisión.

Los medios de comunicación masivos se han convertido en el instrumento más poderoso de influencia política sobre el Estado, la sociedad y las personas. De ahí, que la televisión sea objeto de regulación por parte del Estado, además de las razones soberanas derivadas de la propiedad estatal del espectro radioeléctrico. El régimen jurídico de la televisión ha sufrido grandes cambios durante los últimos diez años, sin embargo, a raíz de fenómenos económicos y políticos, las reformas han quedado minadas en su aplicación. La finalidad de la Constitución de 1991, en especial de los artículos 20, 75, 76 y 77 y de las normas que los desarrollaron (Leyes 182/95 y 335/96) era la de garantizar una participación pluralista en el espectro, en la programación, producción, y difusión de información y de contenidos.

En virtud de lo anterior, se crearon diferentes servicios y esquemas de televisión, en razón de la participación de capital público o privado, o de la división territorial (canales locales, regionales y nacionales) y de la

tecnología de transmisión (televisión por suscripción y satelital). Los canales nacionales, se dividieron dependiendo de su operador y porcentaje de participación en su programación. De suerte que se denominaron canales nacionales privados aquellos cuya operación y transmisión y programación era responsabilidad del mismo concesionario, y los canales nacionales de operación pública, aquellos en los cuales se adjudicaban espacios de televisión a particulares que se encargaban de la programación y producción, pero la operación y transmisión estaba en cabeza de Inravisión.

Las propuestas de este proyecto de ley se reducen a dos: de un lado, reorganización institucional y de otro, la adopción de medidas tendientes a propiciar un sano ambiente de competencia entre los distintos operadores de televisión.

1. Instituciones públicas de la televisión en Colombia.

El órgano rector de la televisión es la Comisión Nacional de Televisión, cuya función principal consiste en materializar la política del sector, fijada por el legislador, artículo 75 de la Constitución Política. Tal política se debe plasmar en un documento denominado plan de desarrollo de la televisión, que hasta la fecha no ha sido expedido, cinco años después de la creación del ente. De conformidad con el mencionado instrumento, debería adjudicar los canales y espacios de que tratan las leyes existentes y con el pago de los derechos y cánones debe promover la televisión pública, a través del Fondo para el Desarrollo de la Televisión Pública. Este sencillo esquema de gestión ha fracasado por razones subjetivas, ausencia o equivocada voluntad política, que no es del caso examinar, y por motivos objetivos, los cuales son deber de las autoridades corregir a través de sus competencias normativas y decisorias. Este es el punto que se pretende atacar a través de este proyecto de ley.

La CNTV percibe unos ingresos por concepto de la adjudicación de espacios de televisión a particulares para que los exploten, programen y produzcan. Sin embargo la emisión de la señal está a cargo de Inravisión, quien periódicamente recibe de la CNTV unos recursos para su adecuada operación. Esta situación hace de Inravisión, sociedad pública con una teórica autonomía financiera y presupuestal, un ente lento, ineficiente y dependiente de los giros de la CNTV. En sana lógica debería ser Inravisión quien adjudicara sus espacios y por lo mismo recibir como contrapartida los derechos que se derivan de las concesiones. Esto es lo que se propone en este proyecto. Se busca un Instituto que cuente directamente con los recursos para que pueda operar de manera eficiente en todo el territorio nacional y garantice que la emisión de la señal de los canales de operación pública pueda competir en condiciones tecnológicas iguales a los privados, lo que hoy no ocurre.

Además de lo anterior, se amplía el objeto social de Inravisión a la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones, siempre y cuando cuente con los títulos habilitantes a que haya lugar.

De otro lado, se trasladan las funciones de programación y producción de Señal Colombia y de la Radiodifusora Nacional a Audiovisuales, con la finalidad de especializar estas entidades en prestadores de tecnología y en provisión de contenidos, respectivamente.

De esta forma, se crea un ambiente de claras distribuciones de competencias, con la finalidad de que cada una de las entidades pueda cumplir con sus objetivos a cabalidad, utilice los recursos eficientemente y con la especialidad de las funciones se preste un mejor servicio a la sociedad.

Así que Inravisión, en adelante se denominará el Instituto Nacional de Televisión que operará la televisión pública en Colombia, como una empresa proveedora de servicios de tecnología a quien la contrate para ello. La televisión pública como servicio social, seguirá en cabeza de Señal Colombia y del nuevo Canal Nacional Institucional (CNI). Este último será el medio de comunicación del Estado colombiano, en todos sus niveles, para la difusión de las actividades de las tres ramas del poder público y los órganos de control, con el fin de difundir ampliamente entre los colombianos todos sus derechos y promover la democracia participativa. El CNI será el instrumento de difusión de los planes y programas de las autoridades públicas en todo el territorio nacional. En consecuencia, Señal Colombia será exclusivamente un canal cultural y

educativo y para ello, contará con los recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo de la Televisión.

2. La televisión de capital privado

Como se ha mencionado, en el nivel nacional conviven los canales privados y los nacionales de operación pública, que si bien están en competencia, no lo están en el mismo pie de igualdad, aunque su objetivo es el mismo. A raíz de esta desigualdad y de la crisis económica que se ha registrado en los dos últimos años, los gastos provenientes de la pauta publicitaria de las empresas han disminuido significativamente, lo que se ha traducido en menores ingresos para las programadoras y por lo tanto se ha desmejorado la calidad del servicio en sus contenidos.

Teniendo en cuenta la importancia de la supervivencia de la pluralidad de los medios de comunicación, y para evitar el monopolio de la información se proponen salidas que permitan el uso democrático del espectro, que no es otro que la multiplicidad de proveedores de contenidos.

En este sentido, se crean unas nuevas reglas que flexibilicen la inversión extranjera en los canales privados y las programadoras de los canales de operación pública para contar con frescos y nuevos recursos que conllevarán a la mejoría del servicio. Igualmente, se acaba con la prohibición de alianzas al interior de los canales y se prevé que al culminar los actuales contratos de concesión de espacios, los próximos tengan una vigencia de diez (10) años.

Hoy son los canales nacionales, regionales y locales la única oferta del servicio público de la televisión con la que cuenta la mayoría de los colombianos. Si bien existen otros servicios como la televisión por suscripción o la satelital, éstos no están sino al alcance de las capas más altas de la sociedad colombiana. Con este proyecto se amplía la oferta de la televisión pública (Señal Colombia y CNI), y se garantiza la pluralidad, que en las condiciones actuales está a punto de desaparecer, y de otra parte se aseguran mayores estándares de calidad en los contenidos y en la transmisión.

Así mismo, se busca garantizar por la vía legal, en forma abierta transparente y no acudiendo a subterfugios, el adecuado funcionamiento de los canales privados nacionales y locales con los que actualmente contamos, al plantear la prórroga por diez años más de sus concesiones sin el pago de una suma adicional, con lo que se reconoce el costo excesivo de estas licencias en su momento. La disminución de los aportes de estos canales al Fondo de la Televisión es otra medida que apunta al mismo objetivo de aliviar la difícil situación de todos los protagonistas de la televisión colombiana, como mecanismo indispensable para garantizar los mismos niveles de oferta televisiva para los colombianos en el futuro.

También tiene la finalidad de otorgar claridad en la distribución de competencias de las diferentes entidades públicas que actúan en este sector, así se le garantiza la viabilidad financiera a Inravisión, al poder percibir directamente los recursos por los servicios que presta, acabando con la dependencia económica de la CNTV. Se fortalece Señal Colombia y Audiovisuales al fusionarlos y asegurarles los recursos para su funcionamiento y se crean las condiciones para que en el futuro, particulares, distintos a los grandes conglomerados económicos participen en el sector, permitiendo el debate político y de contenidos.

No se trata un aspecto fundamental como es el de la Comisión Nacional de Televisión, pues por su rango constitucional debe tramitarse su desaparición, que hoy nadie discute, a través de un acto legislativo que tiene ya ponencia favorable del Senador Germán Vargas Lleras en la Comisión Primera del Senado de la República. Las razones para desconstitucionalizar el tema son más que suficientes y está demostrada la inoperancia de un ente que no ha tenido la capacidad institucional para afrontar con oportunidad la grave crisis de la televisión colombiana. Sin embargo, muchos de los temas aquí tratados son complementarios del acto legislativo en mención, que requiere entonces su trámite urgente en este Congreso.

Dejo en manos de la mayoría del Congreso de la República la aprobación de este proyecto de ley, esperando que en estos momentos de inestabilidad política y económica no permita que se acabe con el medio de información más poderoso e influyente de la sociedad, si no adoptamos en forma urgente las medidas apropiadas.

Juan Fernando Cristo,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 27 de julio de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 38 de 2000 Senado, “mediante la cual se reforman las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 27 de julio de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado, en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se crea la Gerencia Unificada para el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *De los servicios técnicos y administrativos de las cámaras.* Los servicios técnicos y administrativos del Senado de la República y la Cámara de Representantes, comprenden las áreas legislativa y administrativa.

Artículo 2°. *Del área legislativa.* En cada una de las cámaras, la organización legislativa estará a cargo de la Mesa Directiva y de un Secretario General, elegido por la plenaria de la Corporación.

Artículo 3°. *Del área administrativa.* El área administrativa del Congreso de la República estará a cargo de una Gerencia Unificada.

Las mesas directivas de cada cámara, reunidas conjuntamente, adoptarán las políticas necesarias para el cumplimiento óptimo de las funciones de la Gerencia Unificada del Congreso de la República.

Dicha gerencia será ejercida por una persona jurídica de derecho privado la cual debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Debe demostrar experiencia de por lo menos diez (10) años en el manejo de consultoría en administración de empresas, asesoría gerencial, o materias afines.

2. Su capital debe ser mayoritariamente de origen nacional.

3. Que sea vigilada por la Superintendencia de Sociedades en razón del total de sus activos o ingresos.

4. Que a sus representantes legales, directivos y socios con participación igual o superior al diez por ciento (10%) del capital social, no se les haya impuesto sanción disciplinaria, ni hayan resultado responsables en un juicio de responsabilidad fiscal, ni se les haya condenado por delitos contra la Administración Pública.

5. Que sus representantes legales, directivos y socios con participación igual o superior al diez por ciento (10%) del capital social, no se encuentren vinculados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal, respecto de los congresistas.

Artículo 4°. *Funciones.* Con el fin de brindar apoyo administrativo y técnico al funcionamiento del Congreso de la República, serán funciones de la Gerencia Unificada:

1. Adoptar los planes y programas en materia administrativa y financiera del Congreso de la República, para el cumplimiento óptimo de la función legislativa.

2. Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos requeridos por el Congreso de la República para su funcionamiento.

3. Ejercer las actividades necesarias para la construcción, el mantenimiento, la conservación, la administración y la vigilancia de la infraestructura del Congreso de la República.

4. Adelantar programas de mejoramiento continuo en materia de archivos, información y sistematización del Congreso de la República.

5. Proveer el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

6. Publicar la Gaceta del Congreso y los documentos que la ley ordene.

7. Celebrar convenios de cooperación técnica con entidades nacionales y extranjeras en el ámbito de su competencia.

8. Celebrar los contratos necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones.

9. Las demás establecidas en la ley.

Artículo 5°. *Divulgación de la función congresional.* De conformidad con las políticas trazadas por las mesas directivas de ambas cámaras, y bajo su permanente supervisión, la Gerencia Unificada del Congreso de la República, ejecutará las acciones tendientes a divulgar la función legislativa y facilitar el acceso ciudadano a la información concerniente a las distintas etapas del proceso legislativo.

Cada una de las cámaras y sus diferentes comisiones, deberán suministrar a la Gerencia Unificada del Congreso de la República, en forma oportuna y eficiente la información requerida para tal fin.

Artículo 6°. *Escogencia.* Para la escogencia de la persona jurídica encargada de la Gerencia Unificada del Congreso de la República, la asociación o asociaciones gremiales que agrupen las entidades referidas en el numeral primero del artículo precedente, elaborará una terna conformada por firmas de reconocido prestigio moral y profesional.

La escogencia definitiva estará a cargo de una comisión conformada por el Presidente de la República, el Procurador, el Contralor General de la República y dos representantes de la sociedad civil, elegidos de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 7°. *Convenio para el cumplimiento de funciones administrativas.* Para efectos del cumplimiento de las funciones administrativas propias de la Gerencia Unificada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, celebrará un convenio con la persona jurídica escogida de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo anterior, previo análisis del informe de las necesidades administrativas elaborado por las mesas directivas de Senado y Cámara de Representantes.

En relación con dicho convenio, resultarán aplicables, en lo pertinente, las normas relativas al ejercicio de funciones administrativas por particulares, establecidas en los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

El plazo de ejecución del convenio será de cuatro (4) años y, en todo caso, su iniciación y terminación deberá coincidir con el respectivo período señalado en la Constitución para los congresistas.

Una vez vencido el plazo del convenio, éste podrá ser prorrogado por cuatro años adicionales, para lo cual se deberá seguir el procedimiento señalado en la presente ley en lo referente a la escogencia de la persona jurídica encargada de la Gerencia Unificada y la celebración del respectivo convenio.

Artículo 8°. *Control Fiscal.* La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre la totalidad de los recursos empleados por la Gerencia Unificada del Congreso de la República.

Artículo 9°. *Control Disciplinario.* Los representantes legales y directivos de la persona jurídica encargada de la Gerencia Unificada del Congreso de la República, serán considerados como destinatarios de las acciones disciplinarias contempladas en el Código Disciplinario Único, y las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

Artículo 10. *Restricción en materia de contratación.* El Senado de la República y la Cámara de Representantes, no podrán celebrar contratos de prestación de servicios para el cumplimiento del objeto y las funciones de la Gerencia Unificada del Congreso de la República.

Artículo 11. *Régimen transitorio.* Las disposiciones relativas a los servicios técnicos y administrativos de las cámaras continuarán vigentes hasta la iniciación de la ejecución del convenio para la prestación de las funciones administrativas del Congreso de la República, la cual deberá efectuarse dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Justificación

La iniciativa que hoy se somete a consideración del Congreso de la República, responde a la necesidad de separar las funciones administrativas y legislativas al interior del Parlamento colombiano. Hasta el momento, el soporte administrativo del Senado de la República y la Cámara de Representantes, venía siendo desarrollado por dependencias internas del Congreso, que cumplen funciones administrativas.

Sin embargo, la gestión de las dependencias administrativas de las cámaras congresionales, ha mostrado fallas institucionales, funcionales y financieras, que permiten concluir la ineficacia e ineficiencia de estas oficinas, que genera como consecuencia la indebida prestación de la función relacionada con el apoyo técnico y financiero de la labor parlamentaria.

Si a esto se le suma el creciente número de investigaciones fiscales, disciplinarias y penales, que se adelantan en relación con funcionarios administrativos del Congreso, no resulta difícil concluir que es necesaria una revisión del tema administrativo en nuestro Parlamento.

En efecto, algunos comentaristas y estudiosos de los distintos temas relacionados con la modernización y el fortalecimiento del Congreso, coinciden en afirmar, que una de las principales causas del desprestigio de la institución parlamentaria es, precisamente, la recurrente presencia de escándalos por fraude y corrupción, así como la iniciación de investigaciones de diversa índole, referentes al manejo administrativo de las Cámaras congresionales.

El sistema político se ve debilitado cuando el ente que encarna el principal concepto de representación popular, bajo el esquema del Estado de Derecho, se caracteriza por servir de escenario a escandalosas prácticas de corrupción, que van en detrimento del patrimonio público y del presupuesto nacional.

El andamiaje que sirve de soporte administrativo a la tarea parlamentaria, vigente en la actualidad en Colombia, mantiene una vieja confusión (que ha revestido muy diversas formas) entre la primigenia razón de ser del órgano representativo –como ente encargado de la tarea de elaboración normativa y del control político del Gobierno–, y la tarea administrativa que le debe servir de soporte.

La conclusión parece, cada día más ineludible: los representantes del pueblo no pueden inmiscuirse en el manejo administrativo, técnico y financiero del aparato administrativo que les presta apoyo.

Múltiples y diversas soluciones se han planteado por distintos actores, particularmente desde la academia y la política. Todas parten de la necesidad de una desvinculación mayor o menor del manejo administrativo de la tarea típicamente parlamentaria.

Algunos plantean el mantenimiento del esquema actual, fortaleciendo la autonomía de los administradores, con respecto a las mesas directivas, las plenarias, y en general a los parlamentarios; otros sostienen que es necesario el desprendimiento del Congreso de la República de la función administrativa, para asignársela a una entidad, típicamente administrativa ubicada en la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público nacional.

Sin embargo, en relación con las fórmulas mencionadas, se mantiene la preocupación consistente en la directa o indirecta injerencia del poder político en la toma de decisiones típicamente administrativas propias del ejercicio de funciones de la misma naturaleza, por un órgano que, muy difícilmente, estará exento de dichas influencias.

La Gerencia Unificada del Congreso de la República

La primera propuesta que contempla el presente proyecto de ley es la unificación de la gerencia que hoy se encuentra bifurcada en dos cabezas: una para el Senado de la República y otra para la Cámara de Representantes.

La experiencia y la simple razón de las cosas, indica que no existen diferencias esenciales entre las funciones de naturaleza legislativa que se cumplen en cada cámara. No es justificada, entonces, la separación orgánica de las gerencias encargadas de cumplir las funciones administrativas respectivas, y que implican la creación de múltiples e innecesarias duplicidades orgánicas y funcionales en cada una de las dependencias del Congreso de la República.

Teniendo en cuenta, lo anterior, la Gerencia Unificada del Congreso de la República, prestará el apoyo técnico-administrativo necesario para su debido funcionamiento.

Las funciones de la Gerencia Unificada

En desarrollo de su objeto principal y partiendo de la distinción fundamental entre funciones administrativas –y técnicas– y funciones típicamente congresionales del Parlamento colombiano, la Gerencia Unificada del Congreso de la República tiene como labor fundamental la de prestar un apoyo o soporte adecuado, eficiente y eficaz, a las cámaras y las células que las componen.

En tal sentido, compete a la Gerencia Unificada, siempre atendiendo las políticas generales trazadas por las mesas directivas, administrar los bienes asignados a la rama legislativa del poder público y los recursos humanos destinados para el cumplimiento de sus funciones y, en general, realizar los actos necesarios para apoyar en debida forma la actividad parlamentaria. En este sentido, la Gerencia Unificada asumirá las funciones que venían desempeñando dependencias internas de Senado de la República y Cámara de Representantes.

La divulgación de la información parlamentaria

Bajo la forma del Estado Social de Derecho, el sistema político colombiano, sin debilitar la representatividad del órgano legislativo, ha incorporado la participación ciudadana como elemento esencial en el funcionamiento de cada una de las ramas del poder público.

En lo que se refiere al trámite legislativo, el reglamento del Congreso regula la posibilidad de que los ciudadanos participen a través de la presentación de documentos relacionados con iniciativas en curso.

La participación ciudadana debe estar soportada en la suficiente información de quienes la ejercen en relación con las autoridades públicas. Y en este sentido, los principios de publicidad y transparencia de la función pública, así como el acceso a los documentos públicos, se erigen en verdaderas condiciones para el debido ejercicio de la participación ciudadana.

Esta situación resulta predicable del proceso legislativo, caracterizado por la complejidad en su evolución, por la necesidad imperiosa de difusión de los textos que de él emanan, y por la permanente producción de información.

Teniendo en cuenta que el procedimiento de producción normativa se dirige fundamentalmente a la entrada en vigencia de disposiciones de carácter universal y abstracto, y que son los ciudadanos quienes van a ser los destinatarios en la aplicación de cada una de sus disposiciones, es indispensable que se abran las puertas al acceso a la información mencionada.

Pero con abrir espacios normativos para la participación ciudadana en el proceso legislativo, no se satisface plenamente el ideal de acceso a la actividad legislativa, propio de un Estado Social de Derecho, en el que, como se ha dicho, se combinan la trascendencia de la institución parlamentaria, con su *punto de vista cualitativo* (para utilizar la expresión acuñada por la jurisprudencia constitucional al referirse al rol ciudadano en el marco de una democracia participativa).

El encargado de la Gerencia Unificada

En el presente proyecto de ley, la administración del aparato destinado a servir de soporte a las células congresionales para el cumplimiento de las funciones constitucionales para las cuales son creadas, se confía a una persona de derecho privado, con miras a lograr la desvinculación total del poder político del decurso normal de la vida administrativa del Congreso de la República.

Dada la importancia de la función que se va a encomendar al particular, el proyecto regula una serie de requisitos cuyo incumplimiento, hace improcedente la adjudicación al respectivo proponente.

Dichos requisitos están diseñados con miras al logro de la transparencia en el proceso de escogencia del particular que vaya a cumplir las funciones administrativas del Congreso de la República, y a la verificación de la seriedad e idoneidad que lo deben caracterizar para asumir semejante función.

Es de resaltar, que a través de este proyecto de iniciativa no se afecta lo que se ha denominado por el legislador, el cumplimiento de las funciones propias del área legislativa de los servicios técnicos y administrativos de las cámaras.

Este asunto no es trasladado a los particulares, teniendo en cuenta que allí sí estamos en presencia de una función que trasciende la meramente administrativa, y se confunde con los más importantes conceptos de representación popular, función legislativa parlamentaria, soberanía democrática, etc.

Con este concepto, se maneja lo que en derecho colombiano se ha denominado cumplimiento de funciones administrativas por particulares –por parte del legislador–, o descentralización por colaboración –al decir de la doctrina–. Se trata, por lo tanto, de una alternativa que no es, en lo absoluto, ajena a nuestra tradición jurídica.

Es así como, dicha posibilidad es regulada por diversos textos normativos, especialmente por la Ley 489 de 1998, la cual en sus artículos 110 y siguientes, establece que para que resulte procedente el cumplimiento de funciones administrativas por los particulares, es necesaria la celebración de un convenio entre la persona jurídica de derecho privado y la respectiva entidad estatal, para determinar el alcance de las funciones “delegadas” o “descentralizadas”, en cabeza de los particulares.

Dichas disposiciones resultarán aplicables al desarrollo del convenio propio de la Gerencia Unificada del Congreso de la República, por el particular escogido de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo proyecto.

Escogencia de la Gerencia

El presente proyecto de ley, regula un procedimiento con miras a que la escogencia de la persona encargada de la Gerencia Unificada del Congreso de la República, se realice con fundamentos en los más estrictos criterios de objetividad y severidad en el manejo de los requisitos exigibles a quienes estén interesados en participar en el proceso de selección.

Con miras a fortalecer este principio de selección del más apto, son las asociaciones gremiales que agrupan las sociedades que prestan servicios de consultoría gerencial, los encargados de determinar cuáles, dentro de su propio gremio, son las más idóneas para prestar las funciones administrativas que podrán ser “privatizadas”.

Una vez elaborada la respectiva terna, la escogencia estará a cargo de una comisión interinstitucional, conformada por el Presidente de la República, los jefes de los organismos de control, y dos representantes de la sociedad civil. Con ello, se prevé un instrumento adicional de fortalecimiento en la objetividad del procedimiento de selección, teniendo en cuenta que, se excluye la participación parlamentaria en esta comisión.

Previsión de severos controles

Además de los diversos mecanismos de control que el ejecutivo ejerce en relación con las personas jurídicas y las sociedades comerciales del derecho privado, el proyecto establece que, aquella entidad que sea elegida para el desempeño de la Gerencia Unificada, será destinataria de la integridad de mecanismos de control, diseñados por la Constitución y la ley para proteger el patrimonio público –a través del control fiscal

ejercido por la Contraloría General de la República-, y para perseguir la conducta de aquella persona a la que se confía el manejo de los intereses públicos, a través del ejercicio de funciones administrativas –por intermedio del control disciplinario cumplido por la Procuraduría General de la Nación–.

Restricción a las nóminas paralelas

El proyecto contiene una previsión adicional al tema de la Gerencia Unificada: se trata de una disposición tendiente a acabar con la ya famosa práctica de las nóminas paralelas.

En el manejo del Congreso de la República y de muchas otras entidades de todos los órdenes y niveles, se viene haciendo cada vez más común la práctica según la cual se celebran contratos de prestación de servicios, con miras a evadir las racionales limitaciones para vinculación de personal impuestas por las plantas diseñadas por la ley y los decretos ejecutivos respectivos.

En este sentido, el proyecto incluye una previsión tendiente a eliminar esta práctica de la vida administrativa del Congreso de la República, lo que obligará a sus administradores a ajustar sus necesidades de personal a las previsiones señaladas en las respectivas plantas. Con ello se evitan, adicionalmente, las prácticas destinadas al pago de favores políticos, que implicaban la celebración de contratos de prestación de servicios cuyo objeto, en la gran mayoría de los casos, podría ser cumplido por funcionarios de planta.

Conclusión

El presente proyecto avanza en la dirección correcta hacia la solución de los problemas administrativos del Congreso de la República, diseñando una forma gerencia unificada que respete los más estrictos criterios de eficiencia en administración, desvinculando las funciones consustanciales del Parlamento, y haciendo los ajustes adicionales necesarios para que, el mecanismo del cumplimiento de las funciones administrativas por particulares, contemplado en esta iniciativa a través de la Gerencia Unificada para el Congreso de la República, cumpla todos los objetivos que la inspiraron, y solucione la profunda crisis que al respecto se presenta, y que afecta incluso, la legitimidad misma de la institución parlamentaria en Colombia.

Pero la importancia de esta iniciativa no se limita al mejoramiento en la eficiencia del manejo administrativo de las cámaras en conjunto, sino que se extiende a la depuración misma del sistema político. En efecto, gracias a que las funciones administrativas y técnicas del Congreso de la República serán desplegadas por una persona privada de naturaleza técnica, se excluye la posibilidad de que el Gobierno Nacional intervenga en la autonomía de la tarea congresional, y se eliminan las prácticas clientelistas en su interior.

Cordialmente,

Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 28 de julio de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 39 de 2000 Senado, “por medio de la cual se crea la Gerencia Unificada para el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 28 de julio de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado, en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

C O N T E N I D O

Gaceta número 293 - Martes 1° de agosto de 2000
SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 33 de 2000 Senado, por medio de la cual se reglamenta el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones		1
Proyecto de ley número 34 de 2000 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991, Ley 182 de 1995 y la Ley 335 de 1996, se establece el régimen de prestación de servicio de la televisión pública y se dictan otras disposiciones		5
Proyecto de ley número 35 de 2000 Senado, por medio de la cual se crea la Unidad Administrativa Especial del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones		11
Proyecto de ley número 38 de 2000 Senado, mediante el cual se reforman las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996		15
Proyecto de ley número 39 de 2000 Senado, por medio de la cual se crea la Gerencia Unificada para el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones		17