



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XI - Nº 248

Bogotá, D. C., jueves 20 de junio de 2002

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 53 DE 2001 SENADO, 257 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se busca fomentar y propiciar el desarrollo del transporte fluvial en Colombia y su integración con el Sistema Fluvial de Suramérica.

Bogotá, D. C., 19 de junio de 2002

Honorable Representante

JAIME PUENTES CUELLAR

Presidente

Comisión Segundo Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la misión encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, muy complacido rindo ponencia favorable para primer debate del Proyecto de ley número 53 de 2001 Senado, 257 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se busca fomentar y propiciar el desarrollo del transporte fluvial en Colombia y su integración con el Sistema Fluvial de Suramérica* en la siguiente forma:

Dentro del proceso cada vez más irreversible de la globalización, países como el nuestro no tienen alternativa diferente a la de pensar, con seriedad, que la única posibilidad de supervivencia en el concierto de los mercados mundiales, es exportar.

Por fortuna, Colombia ha entendido el reto y lo ha asumido con alta dosis de responsabilidad. Hemos sido conscientes de que la contracción en el comercio internacional de productos tan fundamentales como el petróleo y el café, han deteriorado seriamente la economía, hasta el punto de que las exportaciones tradicionales se han rebajado en un 19%. La política de exploración y explotación de hidrocarburos se ha visto seriamente afectada por las frecuentes acciones guerrilleras contra su infraestructura, que privaron al país de ingresos por valor de **500 millones de dólares**, sólo entre los meses de enero a mayo del presente año. En cuanto al grano, sus exportaciones disminuyeron 24% en igual período debido a la dramática caída en los precios internacionales por el exceso en la oferta.

Sería inimaginable el caos macroeconómico que el bajo precio del café hubiese acarreado para el país, si como en las últimas décadas, este producto representará aún el 80% del total de nuestras exportaciones.

Si bien es cierto que exportaciones tradicionales como el carbón y el ferróniquel crecieron en el pasado semestre, el primero en un 44%, por incremento del 30% en los precios Internacionales y en los volúmenes de exportación que crecieron el 25% y el segundo en un 8%, el país comienza a fijarse nuevas metas.

Para la primera década del presente siglo, Colombia debe lograr en sus exportaciones una proporción de por lo menos el 35% de su PIB y que las mismas, con el mayor valor agregado posible, se conviertan en el más acelerado motor de crecimiento y de generación de empleo.

La verdad es que ya comienza a percibirse una incipiente recuperación de la economía, sostenida por las exportaciones, principalmente las Industriales, que, en los seis primeros meses de 2001, han crecido un 20% y no obstante la fuerte desaceleración de la economía de los Estados Unidos, las exportaciones no tradicionales crecieron en un 10% a dicho país, en este mismo período.

Mientras que en 1997 nuestras ventas al exterior de productos no tradicionales llegaron a Cinco Mil Trescientos Millones de Dólares (US\$5.300.000.000), al concluir el año 2000 dichas ventas alcanzaron Seis Mil Cuatrocientos Millones de Dólares (US\$6.400.000.000) registrando un incremento del 21%. En lo corrido del presente año, nuestras exportaciones no tradicionales vienen presentando un incremento del 16% con respecto al mismo período del año pasado.

Otro factor positivo es el de que la expansión del Intercambio comercial con nuestros socios de la CAN ha contribuido, indudablemente, no sólo a diversificar las exportaciones, sino a acelerar el proceso tecnológico y a detenernos con mayor cuidado en aspectos tan importantes como la productividad y la competitividad. El comercio al interior de la Comunidad Andina creció, en la última década, a tasas promedio superiores al 15% anual, mientras el comercio mundial lo hizo apenas a un ritmo del 7%.

Definitivamente, el gran reto, Inmediato y el más importante en la política comercial de Colombia, es prepararnos para una Integración exitosa en el ALCA, cuyas pretensiones son de veras ambiciosas: Equivale al 25% del mercado mundial, al 80% del comercio exterior de Colombia y a un excitante mercado potencial para 800 millones de consumidores. Esto significa para nosotros la verdadera globalización en materia comercial.

El hecho de que Colombia haya participado en las conversaciones del ALCA, dentro de la Comunidad Andina como bloque, le ha dado mayor autoridad y a su vez le ha permitido ejercer cierto liderazgo. Por esto mismo y por sus descomunales proporciones, este desafío exige la participación articulada de todos los estamentos de la nación, tanto del sector público como del privado. Pues es Incontrovertible que constituye un acontecimiento multinacional que tendrá profundas y vastas repercusiones sobre la estructura productiva y comercial de la Nación.

La verdad es que el país ha venido haciendo formidables esfuerzos:

Comienza a evidenciar que la política macroeconómica debe complementarse con la política mesoeconómica y microeconómica.

Busca la inversión, tanto de capitales extranjeros como nacionales.

Ha propendido por la estabilidad en los regímenes aduaneros, tributarios y arancelarios.

Ha logrado alianzas estratégicas entre firmas extranjeras y colombianas.

Promueve atractivas líneas de crédito a través de Bancoldex.

Ha hecho Ingentes esfuerzos por fortalecer el sistema financiero.

Se han constituido Zonas Económicas Especiales de Exportación.

Ha tratado, a pesar de todo, de fijar reglas del juego claras y dar seguridad y estabilidad jurídicas.

Se ha incorporado a la Inteligencia del mercado a través del Internet.

Están, afanosamente, en la discusión de normas legales que permitan la flexibilización laboral.

Se creó el programa Expopime, para asesorar a las empresas en el diseño y ejecución de sus propios planes exportadores.

El papel de Colombia en la OMC se ha ido fortaleciendo. Los controles de calidad se han mejorado.

Ha ampliado considerablemente la oferta de energía y la de un moderno servicio de comunicaciones.

En este mismo momento se adelanta un Intenso cabildeo ante el Congreso y el Gobierno de los Estados Unidos para renovar los actuales beneficios derivados del ATPA y lograr la inclusión en el mismo de nuevos sectores, como textiles, confecciones, calzados, manufacturas de cuero, atún, etc.

Se ha decidido por conducir la educación hacia la innovación, la ciencia y la tecnología.

Ha adoptado políticas que incentiven la productividad.

En fin, busca una política comercial cada vez más audaz, más agresiva y con mayor impacto en la vida nacional, es decir, desea ansiosamente implementar una verdadera cultura exportadora.

La verdad es que debiera presentarles mis rendidas excusas porque divago mucho en este preámbulo espacioso, como buscando por dónde enfocar con seriedad el tema que nos ocupe y por el cual quiero expresar mis efusivas congratulaciones a los honorables Senadores, autores de este trascendental proyecto de ley. Con gran visión hacia el futuro, piensan ellos que ya es hora de que el Estado colombiano despierte de su profundo letargo y acometa de inmediato una política seria y coherente para integrar, regular y utilizar de la mejor manera posible los inmensos recursos hídricos, que la naturaleza en su generosidad nos dio.

Porque si bien es cierto, hemos reseñado los meritorios esfuerzos del país por enrumbar su economía hacia tan promisorios objetivos, parecería que nos hemos olvidado de algo trascendental: El transporte, sin cuyo concurso vital, no es posible lograr el codiciado crecimiento de la economía y por ende, el anhelado bienestar de nuestro pueblo. A corregir esta grave deficiencia nos impele la feliz Iniciativa a la cual nos referimos.

El Foro Económico Mundial, ha localizado 10 redes especializadas para dinamizar el comercio exterior: Internacionalización - Transporte - Capital Humano - Ciencia y Tecnología - Comunicaciones - Finanzas - Gobierno e Instituciones - Energía y Gas Productividad y Gerencia.

Como vemos, **el transporte** ocupa mención preferente.

Según Indicadores del mismo Foro, en materia, de Infraestructura vial, en los diferentes modos de transporte, para el año 2000, Colombia ocupó el puesto 48 sobre una muestra de 59 países analizados, de lo cual es fácil deducir que el nivel de competitividad del país, en esta variable, no es óptimo. Si no somos competitivos en el factor transporte, mucho menos aún dentro del modo fluvial.

Frente al acelerado proceso de globalización y de la actual etapa de desarrollo socio, económico, Colombia, como parte muy Influyente en Suramérica, debe remediar cuanto antes el retraso que evidencia en el campo del transporte en general y en particular en el fluvial cuyas principales ventajas destacamos:

a) El modo fluvial de transporte es flexible y resulta especialmente muy económico para mover grandes volúmenes de carga, generalmente superiores a 500.000 toneladas año a distancias hasta de 500 kilómetros.

En Suramérica hay transportes fluviales que movilizan importantes volúmenes de mercancía por convoyes de gabarras o barcasas, movidos por unidades empujadoras, o remolcadores. Este sistema se utiliza mucho sobre los Ríos Orinoco y Apure en Venezuela, en los Ríos Amazonas, Paraná, Madeira, y otros grandes ríos de Brasil y en la Hidrovía Paraguay Paraná.

Se trata de grandes embarcaciones. Existen gabarras que pueden transportar unas 3.000 toneladas por unidad, para unos calados de 2.70 metros (9 pies) y cuyas dimensiones alcanzan 15 metros x 87 metros y más funcionales son las gigantescas unidades empujadoras para potencias de 4.000 a 6.000 HP;

b) El transporte fluvial racionaliza la utilización de la potencia de los motores. Así, que mientras con una potencia de un (1) HP se pueden movilizar 5 toneladas por el transporte acuático, por el ferrocarril, de media a una tonelada y por carretera, apenas 0.150 a 0.200 toneladas por camión;

c) El medio fluvial reduce sensiblemente el número de operaciones de cargue y descargue. Por esto es por lo cual, en la realidad, grandes remolcadores pueden empujar trenes de gabarras de hasta 50.000 toneladas, mientras que una locomotora pesada moviliza una carga del orden de unas 1.500 toneladas y un camión transporta solamente unas 40 toneladas;

d) Ahorro notorio en combustible: El consumo de combustible por tonelada-kilómetro sigue la misma pauta: Para el transporte fluvial se requiere en promedio hasta tres veces menos combustible que para el transporte ferroviario y de cinco a ocho veces menos que para el carretero;

e) Es de interés mencionar el consumo de materiales necesarios para la construcción de los correspondientes vehículos. Con la convención establecida, esto se puede ilustrar por la relación 100/270/155, lo que demuestra la más racional utilización de los materiales en el caso de la construcción de embarcaciones.

Lo anterior refleja también el hecho de que el peso necesario para transportar una (1) tonelada de cargo útil es de 350 kg. para las barcasas; 790 kg. para un vagón de tren y 750 kg. para los camiones.

Una situación análogo presenta la vida de servicio que se estima en 50 años para las embarcaciones fluviales, 30 años para el utilaje de ferrocarriles y unos 10 años para los camiones;

f) También la mano de obra necesaria es la más reducida en el caso del transporte fluvial. Así, para manejar un convoy fluvial de 10.000 toneladas se utilizan normalmente sólo unas 12 personas, mientras que para el transporte por tierra de la misma mercancía se necesitaría una flota de 278 camiones de 36 toneladas c/u, con 278 choferes y el mismo número de ayudantes;

g) El transporte fluvial conserva y protege el medio ambiente. La contaminación del aire es mínima en este caso. Si el valor del índice de contaminación del aire para el modo fluvial de transporte se considera igual a 100, en el caso de los ferrocarriles, para la tracción diesel, corresponde el valor 177 y para la tracción eléctrica 199, mientras que para el transporte carretero corresponde 330.

Otros estudiosos van más lejos y observan que, siempre en comparación con el medio fluvial, en los transportes ferroviario y carretero se generan cinco y siete veces respectivamente más gases de hidrocarburos los trenes producen tres veces más monóxido de carbón, mientras que para los camiones este valor sube a nueve; los trenes producen una cantidad triple de óxido nítrico y los camiones hasta 20 veces más.

La contaminación por ruido en este modo de transporte está por debajo del nivel admisible. Al considerar 100 para el caso del transporte fluvial, con la convención anterior, los índices correspondientes para los transportes fluvial, ferroviario y carretero, se podrían representar por: 100/900/200.

La contaminación del agua de los ríos, causada por la navegación de las embarcaciones, es un elemento que se debe tomar en cuenta. Sin embargo, los estudios muestran que el transporte fluvial contamina menos que el ferroviario y el carretero; utilizando la convención ya establecida, la situación de este tipo de contaminación se puede representar por medio de la relación: 100/100/540. Además, se menciona como positiva la oxigenación producida por las hélices, al agitar el agua;

h) Accidentes fatales : para los mismos tipos de transporte se ha determinado la relación 100/175/4463, lo que explica el permanente Incremento de los volúmenes de productos peligrosos transportados por vías fluviales.

Podríamos enumerar otras ventajas de la navegación fluvial:

1. Hace factible económicamente la realización de las obras hidrotécnicas para el aprovechamiento y la utilización integral de los ríos. Así, al combinar las obras para los aprovechamientos hidroeléctricos con las obras para la navegación, se obtiene una más rápida recuperación de las inversiones; estas mismas obras ayudan a controlar las inundaciones y a la vez, favorecen el riego, los abastecimientos de agua, el turismo y los desarrollos recreacionales.

2. Estimula de manera apreciable las actividades económicas de todo tipo, por cuanto las regiones se ven beneficiadas ampliamente por una navegación fluvial utilitaria de sus ríos. En este sentido, las vías fluviales se deben constituir en función de un cuidadoso estudio de la demanda que va a generar y no por una sencilla proyección de la situación existente.

3. Favorece el proceso de integración, dado que la instrumentación y el desarrollo de la navegación fluvial requiere obras de cierta magnitud que, generalmente, se efectúan por, etapas, con el concurso de varias regiones y/o países: De hecho, normalmente se trata de estructuras que se realizan en el marco de proyectos Internacionales.

Se puede hacer la observación que, al interconectar los ríos para asegurar unas distancias de transporte convenientes y luego, al integrar estas vías fluviales a los demás sistemas de transporte, se amplían mucho las posibilidades de comunicación. Así, se logran unos mejores precios y la armónica distribución del tráfico entré los diferentes medios del transporte, ya integrados de manera multimodal.

La práctica demuestra que, frecuentemente, tales situaciones conducen a una mejoría general de la calidad de los correspondientes servicios y a una notable reducción de los costos.

Los hechos mencionados evidencian las **abrumadoras ventajas del transporte fluvial** que, en definitiva, representa un factor positivo para el desarrollo sostenible.

Además el proyecto de ley que nos ocupa, tiene entre otros propósitos encomiables, el de corregir las deficiencias anotadas, con la propuesta de determinar los corredores integrados de transporte fluvial del Orinoco-Meta-Pacífico y Amazonas-Putumayo-Pacífico, creando las correspondientes Corporaciones Autónomas Regionales con los nombres de Carifmeta y Carifputumayo, cada cual del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, las cuales funcionarían como Empresas Industriales y Comerciales del Estado, sometidas a las reglas del Derecho Privado.

Por la importancia de estas dos cuencas, conviene detenernos un poco en las principales características de las mismas.

Corredor integrado de transporte Orinoco-Meta-Pacífico

El río Orinoco:

El Orinoco nace en Venezuela, entre las sierras Parima y Tapirapeco, en la cumbre Delgado Chalbaud. Tiene una longitud de 2.140 km. y su cuenca cubre 1.015.000 km²; de estos Venezuela posee 685.000 km² y Colombia 330.000 km².

Se estima que el caudal anual promedio del río, al llegar a su Delta Amacuro, alcanza de 36.000 a 38.000 m³/seg. Y en las crecientes se aproxima a 100.000 m³/seg. Desde este punto de vista, el Orinoco es el tercer río más caudaloso del mundo, sobrepasado solamente por el Amazonas y El Congo-Zaire. Cada año el río Orinoco descarga en el Atlántico un billón doscientos mil millones de metros cúbicos de agua.

El recorrido del río, se puede dividir en tres partes:

- Bajo Orinoco, desde el Atlántico hasta la boca del río Apure, unos 880 km. En esta, parte, encontramos condiciones adecuadas para una buena navegación fluvial que, por un trecho de 360 km. es también marítima.

- Orinoco Medio, de unos 550 km. entre la boca del Apure y San Fernando de Atabapo. En este tramo están ubicados los raudales de Atures y Maipures y las condiciones de navegación son más difíciles, por la reducción del caudal de agua, el incremento de las pendientes del lecho del río y el hecho de que en el cauce aparecen más obstáculos.

- Alto Orinoco, de unos 710 km., desde San Fernando de Atabapo hasta sus fuentes. En este tramo, la navegación es todavía más difícil y en los últimos 250 km. es prácticamente imposible.

El Orinoco descarga sus aguas en el Atlántico por el Delta del Amacuro, que se inicia cerca de la población de Barrancas, situado a unos 270 Kilómetros del Océano.

El Canal o Río Grande es amplio y profundo en casi todo su recorrido, pero en ciertos puntos se forman bancos que requieren un dragado periódico. Por el canal navegable, con el buen mantenimiento, pueden transitar barcos hasta de 80.000 toneladas, transportando primordialmente mineral de hierro, aluminio y bauxita, entre otros.

El río recorre también la Faja Petrolífera del Orinoco, la cual se extiende hacia el norte por un territorio de unos 700 Km. de longitud y de 50 a 100 Km. de ancho. Próximamente se iniciará la explotación a gran escala de estos inmensos yacimientos, lo cual podría ser de gran utilidad para Colombia, si como se anuncia, pronto se agotarán nuestros recursos. El Orinoco presenta también grandes raudales que podrían aprovecharse en proyectos de generación de energía eléctrica.

Es de anotar que el Plan Estratégico de Transporte, PET, dentro de un escenario que identifica los primordiales corredores de comercio exterior y muy especialmente los que sirven de conexión entre Colombia y Venezuela, tiene como prioritario el proyecto de navegabilidad Atlántico-Orinoco-Meta-Pacífico.

El río Meta:

Es uno de los más importantes afluentes del Orinoco al cual vierte sus aguas en el Km. 1.110 por la orilla izquierda. Tiene un recorrido de 1.000 Km. de longitud, de los cuales unos 780 son navegables. En sus últimos 252 Km. forma parte de la frontera de Venezuela con Colombia.

El Meta le aporta al Orinoco un importante caudal de agua, estimado en un promedio anual de 6.500 m³/seg.

Por el Meta, entre Puerto Carreño y el terminal de Puerto López pueden navegar embarcaciones con calados de 1.20 a 1.50 m (4 a 5 pies) durante siete u ocho meses del año y a lo largo de 780 Km. Efectivamente entre abril y noviembre transitan por este río, en la actualidad, convoyes de gabarras que transportan hasta unas 2.000 toneladas por cada viaje.

Esta arteria interoceánica tendría 2.728 Km. De longitud total: 1.890 Km. De una gran hidrovía y 838 Km. de vía terrestre, con el siguiente recorrido: Desde el Atlántico en el Delta Amacuro, navegando por el Orinoco hasta Puerto Carreño, se continúa por aguas del río Meta hasta Puerto López y de aquí en adelante por vía terrestre a Villavicencio, Bogotá, Ibagué, Armenia, Cali, hasta Buenaventura, en el Pacífico.

Es digno de mencionar que personalidades como el Libertador Simón Bolívar y muchos otros, han reconocido la gran importancia de este vía acuática.

Se estima que las circunstancias económicas y políticas existentes hacen posible su puesta en marcha y que sus grandes ventajas justificarían los costos de las obras, porque además le darían un gran desarrollo a nuestros Llanos de Colombia y Venezuela facilitándoles su comunicación con el Pacífico y permitiéndoles dirigir sus mercancías y productos agropecuarios a los Puertos de Ecuador y Perú.

Corredor integrado de transporte fluvial Amazonas-Putumayo-Pacífico

El río Amazonas:

El Gran Río Amazonas encuentra sus cabeceras en los Andes del Perú, teniendo sus caudalosas aguas una longitud estimada de 6.780 Km., hasta el Atlántico en el Brasil. Es el río más largo y más caudaloso del mundo cuyo promedio anual de sus aguas, llega a unos 226.000 m³/por segundo. El Amazonas vierte al Océano Atlántico, en un solo día, la misma cantidad de agua que el río Támesis en todo un año.

En cuanto a la navegabilidad de su trayecto principal, entre su desembocadura en el Océano Atlántico (Belem de Pará) hasta el Puerto Nanta, en el Perú, este enorme río, se divide en cuatro tramos, así:

1. Desde Belem de Pará a Manaos, sobre una distancia de 1.650 Km., es navegable por barcos de gran calado de alta mar, Se permite el paso de barcos de unas 60.000 Toneladas, todo el año.

2. Entre Manaos y Tabatinga, con una longitud de 1.600 Km., en el invierno el calado permitido es de 8 metros y en verano de 7 metros.

3. Entre Tabatinga e Iquitos en el Perú, con una longitud de 620 Km., se admiten embarcaciones con un calado de 5 metros.

4. Desde Iquitos hasta la confluencia del río Ucayali con el río Marañón en el Perú. Con un trecho de 100 Km. Navegable por grandes barcazas.

El río Putumayo:

Nace en los Picachos del Nudo de Pasto, en Colombia. Es un afluente del Amazonas, el cual descarga 6.250 m³/seg. Su cuenca hidrográfica internacional cubre 112.400 Km.

Y su longitud se acerca a 2.000 Km. De los cuales 1.500 Km. Son navegables. Tiene un ancho promedio de 700 metros, al llegar al Amazonas, su anchura se reduce a 300 metros y tiene 6.50 metros de profundidad. Es un río internacional, cuyas riberas se dividen entre cuatro países: Colombia, Ecuador, Perú, y Brasil.

La integración Atlántico-Amazonas-Putumayo-Pacífico tendría un corredor fluvial de más de 6.000 Km., por el Amazonas, más cerca de 2.000 Km., por el Putumayo, es decir, aproximadamente 8.000 Km. Que cruzaría de Este a Oeste, desde el Atlántico en Belem de Pará, Brasil, navegando por el Amazonas hasta San Antonio de Ica, se continúa por aguas del Putumayo, fronterizo con Perú y Ecuador, hasta Puerto Asís., Colombia y de aquí en adelante por vía carretable a Mocoa y hasta Buenaventura.

Sobre el mismo río Putumayo está el Puerto de El Carmen, desde el cual se comunicaría también Ecuador por vía terrestre a Quito y a Guayaquil.

La interconexión Orinoco-Atabapo-Río Negro-Amazonas

Esta interconexión es de esencial importancia, no sólo para mejorar la comunicación fluvial entre Venezuela y Brasil, sino también para poder realizar la interconexión de las tres grandes Cuencas: Orinoco-Amazonas-La Plata y desarrollar así el gran Sistema Suramericano de Navegación Fluvial, llamado también La Gran Hidrovía.

La conexión entre las cuencas Orinoco y Amazonas se haría desde San Fernando de Atabapo (Puerto del Orinoco), navegando por el río del mismo nombre hasta Yavita. En este puerto se tomaría, entre otras alternativas, una carretera de 34 Km. para llegar a Maroa, puerto sobre el río Guainía, el cual con su afluencia en el río Casiquiare, forman el río Negro que a su vez vierte sus aguas al Amazonas.

La utilización de la vía multinacional del Atabapo recortaría en unos 400 Km. el trayecto actual que se efectúa por los ríos Orinoco y Casiquiare, lo que prácticamente reduce casi a la mitad el recorrido entre San Fernando de Atabapo y San Carlos de río Negro.

Interconexión Cuenca del río Amazonas con la Cuenca del río de La Plata

La cuenca del río de La Plata, tiene una área total, de 3.200.000 Km². El caudal del eje, ríos Paraguay, Paraná y la Plata es de unos 28.000 m³/seg.

La interconexión de la Cuenca del Amazonas con la Cuenca del río de La Plata se consigue navegando por el Amazonas, siguiendo por el río Madeira y pasando de este a su afluente el Río Guaporé, y continuando por éste último hasta el río Alegre. Del río Alegre habría que construir un canal que permitiera el paso al río Aguapei el cual vierte sus aguas al río Paraguay, que con el río Paraná forman el río La Plata que a su vez vierte sus aguas al Océano Atlántico, en el estuario de La Plata (Argentina y Uruguay) para lograr la integración del sistema hidrográfico de América del Sur, hay que interconectar, como hemos visto, las Cuencas Hidrográficas del Orinoco, el Amazonas y de La Plata y constituir así el gran **Sistema Suramericano de Navegación Fluvial**, el cual tendría, entre otros, las siguientes características:

La Cuenca del Orinoco con 11.000 Km. aproximadamente.
 La Cuenca del Amazonas con 22.000 Km. aproximadamente.
 La Cuenca de La Plata con 2.000 Km. aproximadamente.
 Sumando todo esto, tenemos un total de 35.000 Km. de ríos navegables.

Este gran sistema fluvial se podría ampliar hasta en 15.000 Km., el agregar los ríos navegables de las cuencas del San Francisco y del Sub. Sistema del Paraná y Tieté, ambos en Brasil, del río Uruguay y de algunos otros de Bolivia, Colombia y Perú.

Para dar una idea de la magnitud de este sistema fluvial que de esta manera se podría acercar a unos 50.000 Km., cabe mencionar:

En los Estados Unidos de Norteamérica se cuenta en la actualidad con una red fluvial y canales intracostales de una longitud total del orden de 40.000 Km. Pero, debemos subrayar que para la realización de este magnífico sistema de navegación se ha necesitado el trabajo tesonero de US Army Corp of Engineers por un lapso de más de 170 años y el empleo de ingentes recursos materiales, por cuanto las condiciones hidrográficas allí existentes eran bastante más difíciles que las de Suramérica.

En Europa se dispone ahora de unos 26.500 Km. de vías fluviales, de las cuales más de 10.000 Km. son canales artificiales, hechos por el hombre.

Sin embargo, se debe mencionar que la fragilidad del medio ambiente suramericano y los conocimientos que hemos adquirido al respecto, imponen un especial cuidado para los problemas de conservación y protección del medio. Es un aspecto que debe ser considerado con atención en todas las etapas del desarrollo y explotación de este gigantesco proyecto de integración fluvial suramericana.

Como se ha podido observar, la mayor parte de la red fluvial descrita existe. Pero todavía se debe trabajar mucho para organizarla bien, de manera que la misma pueda asegurar un tráfico seguro, sin Interrupciones y con adecuados servicios.

La red tiene dimensiones impresionantes. Al respecto, basta recordar que, en la actualidad, la longitud total de los tramos que permiten una navegación fluvial marítima en los Ríos Orinoco, Amazonas, Madeira, Paraná, Uruguay y el río de la Plata, representa más de 5.000 Km.

A pesar de lo ambicioso del proyecto de ley cuya ponencia nos ocupa, considero que la Ley debe contemplar, además, dos aspectos fundamentales:

1. Al Gobierno debe otorgársele facultades para que adelante todas las conversaciones que sean necesarias con los Gobiernos de países vecinos a fin de lograr la integración.

2. Para que sea viable y tenga credibilidad, la ley debe establecer los recursos de financiación para la ejecución de las obras, bien por parte del presupuesto nacional, de créditos internos o externos, emisión de bonos u otorgamiento de concesiones para empresas privadas.

De esta forma señor Presidente, dejo rendida mi ponencia y someto a consideración de la honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes la siguiente proposición:

Apruébese en primer debate el "Proyecto de ley número 53 de 2001 Senado, 257 de 2002 Cámara, por medio de la cual se busca fomentar y propiciar el desarrollo del transporte fluvial en Colombia y su integración con el Sistema Fluvial de Suramérica, según el texto aprobado en el Senado de la República incluyendo un artículo final con el siguiente contenido:

Artículo. El Gobierno Nacional expedirá dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la sanción de la presente ley, los decretos reglamentarios del caso so pena de sanción disciplinaria por falta gravísima a los responsables de las entidades comprometidas con el desarrollo de la ley.

Cordialmente,

Representante Ponente:

Omar Armando Baquero Soler,
 Representante a la Cámara.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA,
 SEGUNDA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
 NUMERO 05 DE 2001 SENADO, 153 DE 2001 CAMARA**

por el cual se reforma el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., martes 17 de junio de 2002

Honorable Representante

JESUS IGNACIO GARCIA VALENCIA

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes.

Bogotá, D. C.

Mediante el presente escrito y cumpliendo con la honrosa designación que nos hiciera, de conformidad con la Ley 5ª de 1992 y la Constitución Nacional, y estando dentro del término concedido por su señoría, nos permitimos rendir el informe de ponencia para Segundo Debate en Segunda Vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2001 Senado, 153 de 2001 Cámara, "por el cual se reforma el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

1. Antecedentes

Este proyecto en mención fue presentado al Congreso por varios honorables Senadores, buscando la derogatoria de los artículos 76 y 77 de la Constitución Nacional para así alcanzar la desconstitucionalización de la autonomía e independencia de un organismo de Derecho Público con Personería Jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, mediante la desaparición de la hoy denominada Comisión Nacional de Televisión (CNTV) creada en la Ley 182 de 1995.

La constitucionalización del poder de la televisión es uno de los logros más importantes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, siendo así pionera en la época actual en el mundo, pues ya en su campaña presidencial de 1998, en su histórica "Carta a los Franceses", el candidato socialdemócrata y presidente en ejercicio, Francois Mitterrand, decía que el último gran homenaje que el siglo XX podía tributarle a la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu era el de la creación por norma constitucional del poder de la televisión; en igual sentido, se manifestó uno de los ocho redactores de la Constitución Española de 1978, Manuel Fraga Iribarne, cuando en 1988 al cumplirse el décimo aniversario de expedición de esta Constitución dijo públicamente que algo fundamental que había faltado en dicho texto era la creación de un poder que regulara el servicio de televisión, enmarcado en el principio de separación de los poderes de Montesquieu.

Creemos que se debe rendir un tributo de admiración a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que con mirada clara y futurista comprendieron el papel de los medios de comunicación, así como de la tecnología de las telecomunicaciones, en la sociedad, en los desarrollos políticos nacionales y globales, en la economía local e internacional y en las identidades culturales que están renovando sus raíces o transformando las relaciones entre los grupos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y la gente de todas las naciones que se encuentran ahora con una capacidad de intercomunicación global que antes no era pensada de manera suficientemente clara.

Estos Constituyentes dedicaron buena parte de sus sesiones a analizar el uso del espectro electromagnético, llegando a la conclusión de declararlo un bien público inalienable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado; y a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso, así como también a garantizar el pluralismo informativo y la competencia para evitar las prácticas monopolísticas, lo cual se reflejaría en un progreso considerable de la democracia.

Esta novedad constitucional es inherente al buen funcionamiento del sistema democrático, puesto que la democracia es un ejercicio permanente de opinión pública y la opinión pública se forma, en estos tiempos modernos, a través de los medios de comunicación, principalmente en la televisión que afecta también a la cotidianidad, en la formación cultural y social de las personas y sobre todo de los niños colombianos.

Los constitucionalistas afirman que la televisión es un factor real de poder, tanto que lo incorporan al esquema de John Locke de separación de los poderes; para unos es el cuarto poder, para otros el primero. Y siguiendo la línea de pensamiento del socialdemócrata Ferdinand Lasalle en su texto clásico "¿Qué es la Constitución?", los factores reales de poder deben ser elevados a categoría constitucional.

Así lo hizo el Constituyente de 1991, en los artículos 76 y 77, creando un ente autónomo e independiente de las ramas del poder público, en especial la del ejecutivo. Este organismo que venía siendo reclamado por muy importantes hombres públicos y especialistas de la comunicación social recibió casi la unanimidad de los constituyentes, y como se trata de un factor real de poder era por filosofía constitucional necesario que tal órgano fuera independiente de los otros poderes públicos de Estado. De ahí que tenga, dentro de la organización del Estado, la categoría de autónomo, casi su principal característica. Sería contrario al sistema democrático que la función de regulación de un poder formador de opinión pública quedara bajo el control del poder ejecutivo, ya que es justamente el Gobierno el principal objeto de la fiscalización de la televisión y, en general, de los medios de comunicación.

El artículo 76 de la C.N., fue aprobado por el 96.9% de los votantes, hecho que demuestra el consenso que existía sobre el mismo, y el artículo 77 se aprobó con 55 votos afirmativos, 1 negativo y 4 abstenciones, es decir, fue aprobado por el 91.7% de los votantes en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Con esto, se quiere significar que las autoridades del Estado que regulen los servicios de los llamados medios de comunicación electrónicos se deben organi-

zar con sujeción a una premisa mayor: su autonomía e independencia de otros poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo, o en Colombia del poder Presidencial.

Para comprobar lo anterior basta observar la información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT¹. Según ella, 109 países, de 189 Estados miembros, cuentan con organismos de regulación de telecomunicaciones de los cuales, uno fue creado en 1934 (Estados Unidos), dos en los años sesenta (Costa Rica y Haití), dos en los años setenta (Canadá y Filipinas), cinco en los años ochenta (Portugal, Reino Unido, Noruega, Finlandia y Mauricio), 80 en los años noventa y 19 entre los años 2000 y 2001. Esto quiere decir que solo 9.2 por ciento de dichos organismos presentan una trayectoria superior a diez años; 90.8 por ciento de ellos fueron creados después de 1990 y, de estos, 80 por ciento son de creación posterior a 1995.

La reciente creación de los organismos de regulación no ha permitido decantar aún en el mundo formas de organización, de asignación de funciones, de distribución de competencias y de interacción con otros organismos que desarrollan funciones complementarias. Se produce así una asimetría entre los organismos de regulación y el desarrollo de los medios de información y comunicación que conduce a permanentes ajustes en las normas que regulan a los unos y los otros, asimetría que se manifiesta también en la organización de las entidades oficiales y privadas encargadas de regular y prestar el servicio, lo mismo que en la entrega social de los productos a los usuarios. Ante esta situación afirma la UIT:

“Una cosa es adoptar decisiones de política para crear un ente regulador independiente, y otra muy distinta facultarlo para actuar de manera independiente y eficaz. Los organismos de reglamentación no se crean en el vacío y son necesariamente el producto de las condiciones políticas, sociales, jurídicas y económicas de un país. Por otra parte, estas condiciones no son estáticas, toda vez que los enfoques de las políticas de reglamentación cambian, del mismo modo lo hacen las instituciones reguladoras. En ese sentido, no hay manuales en que puedan basarse las instancias decisorias a la hora de establecer organismos de reglamentación independientes para lograr los objetivos nacionales. Además, no hay planes previos y, a menudo, ni siquiera precedentes nacionales en cuanto a la forma en que, una vez establecidos, los órganos de reglamentación deben realizar actividades y reglamentar. Sin embargo, la forma en que cada país establece, estructura e implementa el organismo de reglamentación es uno de los factores más importantes del éxito del proceso de reforma. Esto explica que cada vez sea más frecuente que los reguladores recientemente designados investiguen modelos y prácticas óptimas para que sirvan de base a sus actuaciones”².

Estos datos y análisis de la Unión Internacional de Telecomunicaciones nos invitan a la prudencia, a evitar que con el propósito loable de avanzar terminemos retrocediendo de manera considerable, para estar luego en la necesidad de volver a empezar.

2. Importancia del proyecto

El Proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2001 Cámara y 05 de 2001 Senado, alcanza una gran importancia puesto que no se trata solo de un ente compuesto de Cinco comisionados y una planta de personal, sino del denominado control al Cuarto Poder, es decir, a los medios de comunicación y en especial al de la televisión que en gran medida es el mayor generador de opinión pública que influye ostensiblemente en el tejido cultural y social de un pueblo, siendo responsable por ende de la construcción de un mejor país, de unos mejores ciudadanos y lo más importante, del futuro de nuestro pueblo colombiano, es decir, de la educación de nuestros hijos y de la formación de una sociedad con alto compromiso democrático.

El Ministro de Comunicaciones del momento expresó: “El Gobierno no encuentra ninguna objeción a la fórmula sugerida en el seno de la Asamblea, en el sentido de crear un organismo autónomo e independiente para que maneje la radiodifusión y la televisión en Colombia”.

En resumen, la transcripción de las sesiones de la Asamblea la justificación dominante en ellas en cuanto a la imperiosa necesidad de crear un organismo autónomo “que garantice los derechos de todos los colombianos, y de los sectores políticos y sociales, a la imparcialidad en el manejo de los medios de comunicación y el avance hacia una verdadera democracia participativa”.

Las razones de la Asamblea Nacional Constituyente para adoptar estas decisiones tuvieron como fondo el interés compartido por los constituyentes de acoger la experiencia de las sociedades democráticas más desarrolladas, de fortalecer la democracia, de asegurar el derecho y la libertad de información y la libertad de expresión en las cuales se juega la libertad de los colombianos, de reafirmar el pluralismo y el carácter participativo de la prensa, así como la libertad de los periodistas y su responsabilidad de comunicar veraz y oportunamente.

Mucho se ha reflexionado en torno al carácter estratégico que para un país tienen los medios de comunicación en virtud de la idoneidad de los mismos para formar opinión e inculcar valores en una comunidad. Es por esto que los medios

son incluso considerados como un poder adicional a la trilogía propuesta por Montesquieu.

Resulta útil para destacar en primer lugar, la trascendencia social de los medios y su capacidad de impactar culturalmente a un grupo humano y que en segundo término, es suficiente para alertar acerca de la necesidad de evitar que los mismos queden en poder, sin controles estatales, de manera exclusiva o excluyente, en algunas de las ramas del poder público.

En el marco de la globalización, la amenaza de Invasión de conglomerados transnacionales formados al amparo del manejo oligopólico de los medios, igualmente convoca a todos los países a concebir entes interventores y de regulación en telecomunicaciones, independientes de dichos poderes y capaces de dirigir, manejar y controlar dichos servicios con sentido de soberanía y democracia.

En Colombia, el Constituyente de 1991, a tono con esta tendencia mundial y al detectar que la conducción del sector de la televisión en nuestro país padecía los vicios propios de la injerencia nociva de grupos económicos y sectores políticos concentrados en el ejecutivo decidió, en el marco de una Constitución irradiada por los principios del pluralismo y la participación ciudadana, sustraer del control presidencial el manejo de la Televisión y entregárselo a un ente autónomo que es justamente el que se pretende eliminar con el Proyecto de Acto Legislativo.

Igualmente, con la exposición de planteamientos que no hacen cosa distinta que, con base en la experiencia de la Comisión, mostrar cómo el Constituyente de 1991 no se equivocó, demostraremos que la adscripción al ejecutivo del manejo de la televisión es un craso retroceso.

Se buscó pues que este ente no fuese parte de las Ramas del Poder Público, pues siendo así, la independencia se confundiría con la colaboración armónica que consagra el artículo 113 de la Constitución Nacional, evitando que las funciones de la Comisión Nacional de Televisión como las del Banco de la República fuesen políticas de gobierno, es decir, de cada cuatrienio y no de Estado como debe ser, para con ello alcanzar la objetividad y responsabilidad que mueva el tema de la opinión pública generadora del control social del Estado.

3. Análisis

Todas las críticas que se han formulado a la Comisión Nacional de Televisión, que desconocen siempre una gestión positiva, en muchos aspectos se refieren a coyunturas que no justifican su desaparición constitucional, sino que conducen a la necesidad de revisar la Ley de Televisión en ciertos aspectos, más otras medidas ya no legales sino administrativas, que con toda seguridad mejorarían el desempeño de la Comisión Nacional de Televisión (Ente Autónomo).

Una reforma legal y administrativa llevaría a que los comisionados no cumplan funciones que trascienden su función reguladora, reformulación del presupuesto de la entidad con criterios de austeridad estricta en el gasto público; reducir la burocratización de la entidad, proceso que se incrementó en los últimos tres años; exigencia de calidades especiales a los comisionados; procedimientos transparentes de elección de los comisionados; revisión del período de los comisionados. Y fundamentalmente reafirmar y fortalecer la autonomía e independencia del organismo frente a las posibilidades o intento de intromisión por parte de los gobiernos.

Hemos llegado a la conclusión de mantener un ente constitucionalmente autónomo, frente al poder presidencial, el cual históricamente ha mostrado su apetito por regular los servicios públicos de radio y televisión y tener posibilidades de incidir, ya sea abierta o sutilmente en ciertos contenidos de los medios informativos y así tener juego interesado en el proceso de formación de la opinión pública, el cual, representa la base esencial de todo sistema democrático.

4. La televisión en el Estado social de derecho

¿Hacia dónde va la televisión en el mundo?

La televisión está cambiando de manera vertiginosa. La revolución digital le permite a la humanidad un salto insospechado en calidad y cobertura y deja bien atrás lo que hasta ahora se ha conocido como televisión analógica. Los datos numéricos, textos, audio, gráficas y fotos, se fundirán en la era digital que tendrá como eje a la televisión.

La televisión ha estado evolucionando durante los últimos 20 años. Desde sus inicios la televisión llegó a los hogares colombianos casi exclusivamente a través del aire. Al comienzo de los 80 hubo disponibilidad de cable en muchos mercados y el número de canales que la gente podía ver se expandió. Hoy día, la mayoría de los sistemas de cable ofrecen por lo menos 50 alternativas. La televisión digital entrega todavía más programación, brindando entre 150 y 300 canales a sus suscriptores.

¹ Unión Internacional de Telecomunicaciones. Países que tienen una entidad de reglamentación.

² Ver: Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT. Una reglamentación eficaz. Estudio de caso Brasil 2001. Marruecos, 2001.

Los cambios que ahora afectan a la televisión –la tecnología, la industria y el fenómeno cultural– no tendrán más el carácter de evolutivos. Aunque habrá algunas continuidades entre el presente y el futuro, las diferencias entre lo viejo y lo nuevo serán aún mayores, serán revolucionarias.

En la presente década, habrá una proliferación de sistemas de entrega en el hogar. Algunos servicios residenciales brindarán televisión mediante sistemas cableados, como las líneas de cable y telefónicas existentes. Otros sistemas traerán imágenes en movimiento sobre cualquiera de los varios tipos de redes inalámbricas. La audiencia también estará viendo televisión sobre nuevos despliegues, variando desde los juegos de televisión convencionales hasta pantallas de computador de escritorio, computadores portátiles, asistentes digitales personales, teléfonos con pantallas, así como pantallas incrustadas en paredes, armarios, refrigeradores, carritos de compras y otras alternativas, así como otras innovaciones desconocidas. **Por tanto es necesario mantener el ente controlador autónomo y dedicado a su tema y no un ministro que decida o no la importancia del mismo.**

Argumentos de la Corte Constitucional

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la **“importancia que, bien utilizados, tienen los medios para el desarrollo social y económico de los países, así como en lo relativo a la consolidación de la cultura democrática, no menos que en el fortalecimiento de la conciencia colectiva sobre el ejercicio de las libertades públicas y en el control ciudadano sobre los actos y responsabilidades del gobernante”**³.

Considera la Corte que la televisión no debe ser controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, ha de conservarse siempre como **“un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas”**. En la televisión se debe garantizar los derechos y libertades fundamentales relacionados con **“la formación de la opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales...”**⁴.

Por razones como estas, considera la Corte que la búsqueda de autonomía para el ente encargado de dirigir la televisión no es pueril o carente de toda justificación, sino que se origina en la trascendencia de este medio de comunicación en la sociedad moderna. La televisión, dice la Corte, **“ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, depende del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unidos al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente”**⁵.

La televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo; a través de ella, quienes tengan acceso al uso del espectro electromagnético para fundar medios masivos de comunicación tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encauzar el derrotero del grupo o comunidad que toman como objeto, afectando y determinando su modelo de vida. De ahí que la participación de los individuos que conforman esos determinados grupos o comunidades, en la definición de las políticas que la rijan, en la ejecución de dichas políticas y en la prestación misma del servicio en términos de programación, actividades todas en las que subyacen decisiones que los afectan, en el esquema de un Estado social de derecho, se convierta en un imperativo, en un fin esencial del Estado.

En este contexto es pertinente recordar que la televisión es un servicio público que afecta la vida de todos los colombianos y, como los demás servicios públicos, es una actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas (Decreto 753 de 1956).

El concepto de servicio público de televisión encuentra su fundamento en el derecho a la comunicación, derecho inherente a la finalidad social del Estado, siendo deber de éste asegurar la prestación eficiente de dicho servicio a todos los habitantes del territorio nacional, sea que lo ofrezca directa o que lo haga indirectamente a través de comunidades organizadas o de particulares.

El derecho a la comunicación se reivindica y consagra, según la Corte Constitucional, como un derecho humano fundamental de carácter inalienable

que reconoce en el individuo autónomo la necesidad inherente a su condición y naturaleza de realizar su vida a través de actos de comunicación, los cuales en el mundo contemporáneo trascienden lo oral y lo escrito gracias a las múltiples formas que ofrecen la ciencia y la tecnología⁶.

El derecho a la comunicación exige del Estado su atención y satisfacción junto con la atención y satisfacción de otras necesidades básicas como las de educación, salud, saneamiento ambiental y agua potable, cuyo propósito es asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida para hacer efectiva la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad⁷. En este contexto, la televisión comparte la nota que caracteriza a los servicios públicos en cuanto son universales y deben prestarse por igual a todas las personas, sin discriminación alguna, pues ellos constituyen una de las conquistas más importantes de la comunidad lo cual, los hace inherentes a la finalidad social del Estado.

“La concepción social del Estado de Derecho ha determinado una penetración de la sociedad en su actividad, hasta el punto de que no sólo reconoce, fomenta y hace efectiva la participación de la comunidad en la adopción de las decisiones que pueden afectarla y en la vigilancia de su gestión, sino que posibilita la intervención directa de sectores importantes y representativos de aquella en la prestación de determinados servicios o en la realización de actividades estatales, o en fin, de tareas o labores de utilidad o interés público que tienden a hacer realidad sus finalidades sociales”⁸.

Antes de la Constitución de 1991 la Televisión era manejada por el Ejecutivo a través del Ministerio de Comunicaciones, Invisión y Audiovisuales y el poder presidencial se concretaba en la discrecionalidad con la que se asignaban los espacios de televisión, en especial aquellos de opinión o informativos noticieros. Este manejo, extraño e incompatible con los más elementales postulados de la democracia y el sometimiento de la televisión a los controles y formalidades burocráticas en condiciones de igualdad a las de cualquier otro sector de la administración pública, determinó que durante décadas la televisión estuviese en poder de unos cuantos grupos que con grandes esfuerzos empresariales y con no pocos dividendos políticos y económicos mantuvo al sector en aceptables niveles de desarrollo aunque con franca ausencia del pluralismo que se buscaba con el nuevo esquema.

5. Conclusiones

El núcleo esencial del debate es la constitucionalización de la autonomía de un ente de control, inspección, regulación y vigilancia del sector de la televisión.

Resulta pues necesaria la inclusión de la frase final del artículo 76: “...sujeto a un régimen legal propio”. Esta previsión es coherente y expresa el carácter de órgano autónomo de jerarquía Constitucional y tienen el propósito de asegurar que la Ley de Televisión tenga, por tanto, carácter especial e integral, evitando así, que el servicio público de televisión pueda ser regulado a través de leyes relativas a otras materias o de manera fragmentaria.

La necesidad de la creación de unas calidades especiales para los integrantes del ente autónomo que garanticen la idoneidad y eficiencia en sus objetivos, además de unas inhabilidades e incompatibilidades para los mismos, que hoy no existen y que deberá desarrollar la ley, sigue siendo factor fundamental de la reforma. Aclarando que es necesario que un ente con tantos poderes no exista solo y a la deriva sino que por el contrario, sea controlado por uno de mayor representatividad como lo es, el Congreso de la República, mediante el control político con sus consecuencias en los mismos términos que para los Ministros del Despacho.

Después de haber estudiado los comentarios allegados por el Defensor del Pueblo sobre su inclusión en la junta directiva de la Comisión, consideramos necesario resaltar lo siguiente de su texto: “...permitir a la Defensoría participar en el manejo de asuntos administrativos o técnicos podría desnaturalizar la labor de la entidad y pondría en peligro la autonomía e imparcialidad que, como organismo de control, le son indispensables para ejercer su labor de vigilancia frente al servicio público de televisión, así como frente a las demás responsabilidades del Estado”.

“...La participación en la Junta Directiva de una entidad, podría implicar el ejercicio de funciones ejecutivas, administrativas, contractuales y disciplinarias, por lo cual, la Defensoría considera conveniente que se busquen fórmulas para

³ Corte Constitucional. Sentencia número T-611/92. Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia número C-497/95. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia número C-497/95.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia número C-350/97. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia número C-636/00. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia número C-263/96. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel.

que la entidad quede excluida, con total claridad, de este tipo de labores. Se propone por ello la asignación de funciones exclusivas de vigilancia y control de las decisiones de la Comisión a fin de garantizar el pluralismo informativo, la libre competencia y la libertad de expresión.

Es por esto que en el pliego de modificaciones propondremos la modificación del inciso del artículo 77 del proyecto, que contempla la inclusión del Defensor del Pueblo en la Junta Directiva de la Comisión.

Finalmente citamos lo manifestado por la Corte Constitucional respecto a la función de dirección de la política así: "...La determinación de una política, entendida esta como la producción "...de orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado", implica su concepción y diseño en términos generales; su ejecución, en cambio, implica "...llevar a la práctica, realizar", definir y adelantar acciones concretas de acuerdo con la política preestablecida; son pues funciones que en el caso que se analiza se complementan, que si bien tienen origen en actores diferentes, la primera está a cargo del Legislador y la segunda le corresponde cumplirla al ente rector de la televisión, requieren la una de la otra para la realización del objetivo último: la definición y realización de una política de Estado en lo relacionado con el servicio público de televisión, ajena a las interferencias del gobierno de turno y de los grandes grupos económicos. Esto explica que el Constituyente haya querido garantizar que esos organismos actuaran autónomamente, esto es con independencia el uno respecto del otro".

Se culmina pues con la imperiosidad de que el Congreso reglamente este Acto Legislativo en el término perentorio de un año.

6. Pliego de modificaciones

Artículo 1°. El artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo tendrá un párrafo nuevo, así:

Artículo 1°. El artículo 76 de la Constitución Política tendrá un párrafo nuevo.

Parágrafo. Los recursos de inversión del órgano autónomo tendrán una destinación específica al servicio de la Televisión Pública en los canales nacionales, regionales y locales; garantizando espacios de información en el campo educativo, social, cultural, ambiental y político.

Artículo 2°. El artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo quedará así:

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 77. La dirección, inspección, regulación, control y vigilancia de la política que en materia de televisión determine la ley aprobada en el Congreso, sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado.

La ley determinará la organización del órgano autónomo y también la conformación de su junta directiva.

La Defensoría del Pueblo ejercerá, con cargo a los recursos del ente autónomo, una veeduría especial sobre este organismo, para garantizar el pluralismo informativo, la libertad de expresión, la igualdad de oportunidades y la libre competencia. El Defensor del Pueblo deberá ser invitado a las reuniones de dicho ente, a las cuales podrá asistir con el propósito de ejercer las atribuciones que resulten compatibles con la naturaleza y funciones constitucionales de la Defensoría.

Parágrafo. Se organizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión.

7. Proposición con la que termina el informe

Por lo anteriormente expuesto, se rinde ponencia positiva al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2001 Senado, 153 de 2001 Cámara, "por el cual se reforma el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" y se coloca a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes el mismo, junto con el pliego de modificaciones anteriormente transcrito, con el objeto de que se dé Segundo Debate en Segunda Vuelta en la Plenaria de la Cámara al Texto Definitivo que a continuación se transcribe:

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA –SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 05 DE 2001 SENADO, 153 DE 2001 CAMARA

por el cual se reforma el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 76 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 76. La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Los miembros tendrán un régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades que establezca la ley, y estarán sujetos al control político con sus consecuencias por parte del Congreso de la República en los mismos términos que los Ministros del Despacho.

Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que se hace referencia en el inciso anterior.

Parágrafo. Los recursos de inversión del órgano autónomo tendrán una destinación específica al servicio de la Televisión Pública en los canales nacionales, regionales y locales; garantizando espacios de información en el campo educativo, social, cultural, ambiental y político.

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 77. La dirección, inspección, regulación, control y vigilancia de la política que en materia de televisión determine la ley aprobada en el Congreso, sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado.

La ley determinará la organización del órgano autónomo y también la conformación de su junta directiva.

La Defensoría del Pueblo ejercerá, con cargo a los recursos del ente autónomo, una veeduría especial sobre este organismo, para garantizar el pluralismo informativo, la libertad de expresión, la igualdad de oportunidades y la libre competencia. El Defensor del Pueblo deberá ser invitado a las reuniones de dicho ente, a las cuales podrá asistir con el propósito de ejercer las atribuciones que resulten compatibles con la naturaleza y funciones constitucionales de la Defensoría.

Parágrafo. Se organizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión.

Artículo 3°. El artículo 77 de la Constitución Política tendrá un artículo transitorio.

Artículo transitorio. El Congreso tendrá plazo de un año a partir de la promulgación de este Acto Legislativo para reglamentar todo lo concerniente a la organización, competencia y conformación de este ente estatal autónomo.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Ponencia para segundo debate en Cámara –Segunda Vuelta– al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2001 Senado, 153 de Cámara, "por el cual se reforma el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a los...

De ustedes atentamente,

William Darío Sicachá Gutiérrez, Representante a la Cámara, Coordinador de Ponentes; *Joaquín José Vives Pérez*, *Carlos Germán Navas Talero*, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA –SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 153 DE 2001 CAMARA, 05 DE 2001 SENADO

por el cual se deroga el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de junio de 2002

Honorable Representante

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá.

Cumpliendo con el honroso encargo hecho por el Presidente de la Comisión Primera Constitucional, de conformidad con la Ley 5ª de 1992 y la Constitución Nacional, y estando dentro del término concedido, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate en Cámara –segunda vuelta– al Proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2001 Cámara, 05 de 2001 Senado, "por el cual se deroga el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos.

Antecedentes

Este proyecto pretende derogar el artículo 76 de la Constitución Política y modificar el artículo 77 de la misma, con el objeto de desconstitucionalizar la Comisión Nacional de Televisión buscando que este ente pueda ser regido por los principios de contratación de la Ley 80 de 1993, y que se acoja a los regímenes generales salariales y prestacionales. Además se busca que el Gobierno y el Congreso puedan indicar la forma y oportunidad en que se inviertan los recursos de la institución. Además, se busca que un solo ente estatal cumpla con las funciones técnicas atribuidas a la Comisión Nacional de Televisión y que no se

siga repitiendo lo que pasa en la actualidad, y es que el departamento técnico de la Comisión Nacional de Televisión repite las funciones de otros entes.

Este proyecto, por ser modificatorio de la Constitución Política, debe surtir dos vueltas en el Congreso de la República, que corresponden a ocho (8) debates. El debate a desarrollarse en la Plenaria de la Cámara corresponde al octavo. El séptimo debate, que se llevó a cabo en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes introdujo cambios sustanciales en la esencia del proyecto, lo que representaría un claro vicio de constitucionalidad puesto que se agregaron cambios que no habían sido considerados en debates anteriores.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha manifestado que de conformidad con los principios de unidad de materia y consecutividad, en las reformas constitucionales debe darse, en los ocho debates, trámite a un mismo asunto o proposición.

En el caso de este proyecto, durante seis debates se discutió la desconstitucionalización de la hoy Comisión Nacional de Televisión, y eliminación de algunos artículos constitucionales.

En el séptimo debate se cambió radicalmente este propósito, se habló de modificar algunos artículos, y la redacción que finalmente salió de la Comisión Primera de Cámara es totalmente diferente a la tratada hasta ese momento. Así las cosas, hacer un cambio tan profundo como el que se pretende viciaría de inconstitucionalidad el trámite del proyecto.

¿Por qué no es conveniente que un nuevo ente mantenga la autonomía administrativa, financiera y técnica que hoy tiene la Comisión Nacional de Televisión?

Porque en la práctica, e independientemente de lo que se diga, dichas autonomías han sido el eje fundamental de su ineficacia y corrupción, y significan lo siguiente:

Autonomía Administrativa: No se le aplica la Ley 80 de 1993 en materia de contratación administrativa. Existe un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que sí lo señala. Igualmente, implica que el régimen salarial y prestacional de la entidad es independiente.

Autonomía Financiera: Ni el Gobierno, ni el Congreso a través de una Ley, puede indicar la forma y oportunidad en que gasta el dinero, o cómo lo guarda o dónde se requiere. Es decir, si se deja con rango constitucional esta autonomía no podrá el Congreso en ley posterior disponer el dinero del nuevo ente ni para Inravisión ni para los canales regionales.

Autonomía Técnica: El espectro electromagnético es uno, compuesto de frecuencias para diversos servicios: celular, radio, beepers, televisión, móvil aeronáutico, etc., que interactúan como un todo, y todos tienen la potencialidad de producir interferencias entre ellos, positivas o negativas. Así las cosas, algo meramente técnico como es el manejo del espectro debe estar en cabeza de un solo ente para planificar, optimizar y controlar eficientemente estos servicios. Hoy, la Comisión Nacional de Televisión cuenta con un departamento técnico que repite funciones que desarrollan otras entidades como Inravisión. La autonomía técnica de rango constitucional significa que este ente debe manejar únicamente el espectro de televisión sin interferencias de cualquier otro organismo. En el orden mundial, la Unión Internacional de Telecomunicaciones recomienda que el espectro sea manejado en los países miembros por una sola entidad.

Es claro que el nuevo ente debe tener autonomía, pero no mayor de la que existe para otras entidades como las empresas industriales y comerciales del Estado, o de economía mixta, en lo que hace al tema administrativo y financiero.

Resulta necesario precisar que sí debe existir autonomía para la adjudicación de contratos directamente relacionados con la prestación del servicio de televisión, la regulación y el control del contenido de la programación.

El concepto de autonomía no excluye la participación del Gobierno Nacional, pero sí la definimos como la imposibilidad de este para determinar dicho ejercicio. A manera de ejemplo, si la ley define que esa autonomía será ejercida por un

organismo plural, el Gobierno Nacional podrá ser parte del mismo, pero en condición minoritaria.

Proposición

Con las anteriores consideraciones, se propone a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate –segunda vuelta– el Proyecto de Acto Legislativo número 153 de 2001 Cámara, 05 de 2001 Senado, “por el cual se deroga el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Luis Fernando Velasco Chaves, Roberto Camacho W., Antonio Navarro Wolff, Joaquín José Vives Pérez, Eduardo Enríquez Maya, Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA SEGUNDA VUELTA– AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 153 DE 2001 CAMARA, 05 DE 2001 SENADO

por el cual se deroga el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 77. El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.

En todo caso, las funciones de adjudicación de contratos directamente relacionados con la prestación de servicios de televisión, la regulación y el control de contenido de los programas serán ejercidas de manera autónoma.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Dentro de los seis meses siguientes a la vigencia del presente acto legislativo, el Congreso expedirá las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión. Mientras se dictan las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la legislación vigente.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Luis Fernando Velasco Chaves, Roberto Camacho W., Antonio Navarro Wolff, Joaquín José Vives Pérez, Eduardo Enríquez Maya, Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 248-Jueves 20 de junio de 2002

CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 53 de 2001 Senado, 257 de 2002 Cámara, por medio de la cual se busca fomentar y propiciar el desarrollo del transporte fluvial en Colombia y su integración con el Sistema Fluvial de Suramérica	1
Ponencia para segundo debate en Cámara segunda vuelta, al Proyecto de acto legislativo número 05 de 2001 Senado, 153 de 2001 Cámara, por el cual se reforma el artículo 76 de la Constitución Política, se modifica el artículo 77 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	4