



Revista de Economía Institucional

ISSN: 0124-5996

ISSN: 2346-2450

Universidad Externado de Colombia

Arciniegas, Javier Sanclemente  
Divergencia institucional: el Banco la República y la Comisión Nacional de Televisión\*  
Revista de Economía Institucional, vol. 22, núm. 43, 2020, Julio-Diciembre, pp. 169-193  
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.08>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41966913008>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

UNEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

---

# DIVERGENCIA INSTITUCIONAL: EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN\*

---

*Javier Sanclemente Arciniegas<sup>a</sup>*

\* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.08> Recepción: 11-07-2019, modificación final: 16-04-2020, aceptación: 06-05-2020. Sugerencia de citación: Sanclemente A., J. (2020). Divergencia institucional: el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 169-193.

<sup>a</sup> Doctor en Derecho. Asesor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, profesor de Derecho Económico, Universidad Nacional, Bogotá, Colombia, [[jsanclementea@unal.edu.co](mailto:jsanclementea@unal.edu.co)], [<https://orcid.org/0000-0002-6251-8177>].

### **Divergencia institucional: el Banco la República y la Comisión Nacional de Televisión**

*Resumen.* Este artículo analiza la divergencia en la evolución de dos entidades de regulación económica: el Banco de República y la Comisión Nacional de Televisión. Aunque ambas nacieron en el mismo proceso constituyente y con el mismo objetivo, siguieron un camino opuesto. El Banco de República se asentó en el paisaje institucional colombiano; la Comisión Nacional de Televisión nunca se consolidó y fue suprimida. El artículo plantea que esa diferencia obedece a dos razones principales: las diferencias del diseño legal y la eficacia institucional.

Palabras clave: autoridades de regulación, autonomía, Derecho Económico, diseño legal, banca central, televisión, regulación; JEL: O23, L51

### **Institutional divergence: comparison between Banco de la República and the National Television Commission**

*Abstract.* The paper analyzes the divergence in the evolution of two institutions of economic regulation: The Central Bank and the National Television Commission. These entities arose from the same constituent process, and were inspired by the same objective; however, they have had an opposite trajectory. While the Central Bank managed to flourish within the Colombian institutional landscape, the National Television Commission was unable to consolidate and was finally suppressed. We conclude that this difference is explained by two main reasons: on the one hand, different legal design and on the other, the institutional effectiveness.

Keywords: regulatory authorities, autonomy, economic law, legal design, central banking, television, regulation; JEL: O23, L51

### **Divergência institucional: Banco la República e Comissão Nacional de Televisão**

*Resumo.* Este artigo analisa a divergência na evolução de duas entidades de regulação econômica: o Banco da República e a Comissão Nacional de Televisão. Embora ambos tenham nascido no mesmo processo constituinte e com o mesmo objetivo, seguiram um caminho oposto. O Banco da República se estabeleceu no cenário institucional colombiano; a Comissão Nacional de Televisão nunca foi consolidada e abolida. O artigo afirma que essa diferença se deve a duas razões principais: as diferenças no desenho jurídico e na eficácia institucional.

Palavras-chave: autoridades reguladoras, autonomia, direito econômico, desenho jurídico, banco central, televisão, regulação; JEL: O23, L51

## EL BANCO DE REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

Este trabajo analiza la diferente evolución del Banco de República y la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), dos entidades reguladoras creadas por la Constitución de 1991 con el fin de sustraer asuntos vitales para la sociedad de la influencia política y económica, pero que han seguido una trayectoria opuesta. El Banco se asentó en la estructura administrativa; la CNTV no se consolidó y fue suprimida. En el artículo se plantea que esa diferencia obedece a dos razones: las diferencias en el diseño legal y la eficacia institucional, que fueron determinantes de su éxito o su fracaso. Es relevante subrayar la importancia de esos aspectos porque son decisivos en la evolución de todas las entidades públicas.

Las entidades que analizamos ratifican la pertinencia de los postulados de North (2006) sobre el papel de las instituciones en la sociedad. La creación de esas dos entidades fue una innovación mayor del constituyente de 1991, que buscaba una nueva legitimidad para el Estado. Así, el país adoptó el modelo de autoridades administrativas independientes, una forma institucional propia de la tradición anglosajona, pero ajena a la vertiente francesa del derecho continental, a la que pertenece Colombia. En esa concepción, la existencia de instituciones de naturaleza administrativa, autónomas frente al gobierno, representa una ruptura con la organización tradicional del Estado (Gélar, 2006). Gentot afirma que se trata de entidades que representan una contradicción lógica, pues no es coherente llamarlas administrativas y al mismo tiempo independientes (1994, p. 7). Otros autores las consideran una extrañeza jurídica, atípica e híbrida en el paisaje administrativo galo (Guédon, 1991) y como una nueva categoría institucional, insólita a los ojos de los publicistas (Champaud, 2002).

Además, ellas reflejan la tendencia mundial al repliegue de la influencia política en el funcionamiento de la economía (De Smet, 2014). Por ello, Majone (1997) afirma que la adopción de ese tipo de instituciones implica una transformación radical del Estado capitalista, marcada por el abandono de un conjunto de actividades y el advenimiento de la regulación como su función principal. Esas reformas institucionales de alcance global han llevado a la aparición de un nuevo modelo de Estado, que la literatura nacional (Alviar y Lamprea, 2016) e internacional (Levi y Jordana, 2005; Majone, 1997; Chevallier, 2004) denominan Estado regulador. La Corte Constitucional encuadra en esa tendencia a las dos entidades que analizamos.

La Constitución contempla dos grandes tipos de órganos de regulación; primero, los de rango constitucional, entre los cuales se encuentra, por ejemplo, la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, y la Comisión Nacional de Televisión cuya junta directiva está encargada de la dirección de la política que en materia de televisión determine la ley (sentencia C-150 de 2003).

Para el Consejo de Estado francés (2001), ese tipo de organización representa una nueva manera de repartir y ejercer el poder del Estado. Cambios institucionales de ese calado afectan las bases del pacto que fundamenta la vida en sociedad. Se trata de determinar quién detenta el poder y en nombre de quién se ejerce. Por ello, la base legal de esas instituciones es una de las normas constitucionales más importantes de la tradición liberal: la que distribuye el poder. El artículo 113 de la Constitución colombiana es la primera norma del Capítulo I del Título V. Este título está dedicado a “La Organización del Estado” y el primer capítulo regula la “Estructura del Estado”. Allí se divide el poder público entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Ese precepto establece que existen otros órganos, autónomos e independientes, para dar cumplimiento a las demás funciones del Estado. Este arreglo institucional es parte esencial de nuestra organización política. De allí que la Corte Constitucional (Sentencia C-141/10) hayo considerado que desconocer aspectos como la independencia del Banco de República no es un tema de competencia del Congreso, como constituyente derivado, sino privativo del constituyente originario.

El diseño institucional del Banco de la República y de la Comisión Nacional de Televisión no solo se proponía fijar límites al ejercicio del poder político; reflejaba, además, otro propósito compartido por amplios sectores de la Asamblea: impedir la influencia del poder económico en asuntos que se consideraban esenciales. En esa perspectiva debe resaltarse la intervención del constituyente Carlos Ossa Escobar, (1991) representante del partido de izquierda que tuvo amplia representación. En su ponencia, manifestó el acuerdo con la independencia del Banco Central, argumentando que el crédito barato, al que podían acceder grupos privilegiados gracias a su influencia política, generaba desigualdades sociales. En un sentido similar se pronunció la Corte Constitucional acerca de la independencia de la Comisión Nacional de Televisión. Según esa providencia, la autonomía que el Constituyente otorgó a esa entidad debe entenderse como

[U]n verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve 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 (Sentencia C-497/95).

Para analizar el tema, la reflexión se divide en dos partes. En la primera se analizan las diferencias en el diseño legal de las dos entidades. Veremos que la configuración constitucional del estatuto del Banco de la República protegió de manera robusta la independencia, mientras que las normas sobre la autoridad televisiva dieron mayor poder al ejecutivo y al legislativo. En la segunda se sostiene que la ineficacia de la CNTV la hizo muy frágil y llevó a su eliminación. En cambio, el éxito del Banco en el cumplimiento de su misión ha reforzado su legitimidad.

### DIFERENCIAS EN EL DISEÑO LEGAL

En esta sección se analizan las diferencias normativas en la configuración legal del Banco de la República y de la CNTV. Se contrasta la configuración de cada una de ellas con el objetivo de protegerlas de la influencia política y económica. Encontramos que son dos entidades mellizas, no gemelas. Aunque son hijas del mismo proceso constituyente y pertenecen al mismo grupo de órganos autónomos e independientes, la Carta las dotó de atributos jurídicos distintos. El diseño constitucional del Banco muestra características que, a nivel internacional, se asocian con instituciones independientes (Cukierman, Webb y Neyapti, 1992). En cambio, en las normas sobre la CNTV esas características solo aparecían en forma parcial.

A nuestro juicio, esas diferencias obedecieron a la solvencia técnica de quienes defendían la independencia del Banco, por una parte, y a la confianza en los políticos entre quienes propusieron la independencia de la CNTV, por la otra. En cuanto al primer aspecto, la literatura internacional coincide en que el establecimiento de bancos centrales independientes es un fenómeno de alcance mundial impulsado por los prestamistas internacionales (Levi y Jordana, 2005; Majone, 1997; Dubash y Morgan, 2012). Además de presionar para que se adoptara ese modelo institucional, los agentes internacionales recomendaron los modelos que mejor protegen la independencia. El diseño legal de un banco independiente tenía, entonces, sólido respaldo conceptual, y el apoyo entusiasta de los responsables políticos colombianos (Montenegro, 1995; Hommes, 1996), que adoptaron esas reformas en respuesta a dificultades locales auténticas. En cambio, los sectores interesados en proteger la democracia y el pluralismo en la televisión confiaron el desarrollo de la entidad al Congreso, en el entendido de

que las iniciativas adoptadas por la Asamblea serían desarrolladas por el parlamento elegido después de adoptada la Constitución.

El hecho de que el constituyente creara dos autoridades de regulación independiente disímiles demuestra que ese modelo no es una mera imposición del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La Constituyente fue un foro de una gran diversidad ideológica, en la que ningún grupo político ejercía una influencia determinante. Por ello, el modelo de autoridades administrativas independientes que protegía intereses caros a los prestamistas internacionales también protegió asuntos que interesaban a sectores alternativos. La divergencia en la evolución de esas dos entidades no se explica únicamente por el poderoso respaldo que se ha dado a la independencia del Banco de la República; también ha jugado un gran papel la organización legal de la independencia de cada entidad.

#### DISEÑO LEGAL DE LA INDEPENDENCIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

La constitucionalización de la autonomía y la independencia del Banco Central reflejan la voluntad explícita del constituyente de darle garantías especiales. A diferencia de la CNTV, el Banco de la República no fue creado por la Constitución. Existía desde la Ley 25 de 1923, por recomendación de la misión Kemmerer. La decisión de la Asamblea de elevar el Banco al rango constitucional mostraba insatisfacción con el estatuto legal que regía a la entidad. Ese cambio reforzó su importancia institucional y le dio nuevas garantías de independencia y autonomía. Eso explica que un autor como Uruña (2012) se refiera a la constitucionalización del Estado regulador en Colombia, pues la Carta creó autoridades de regulación, tomando partido por un diseño legal específico. En esa ordenación, la primera innovación fue sustraer la configuración de la entidad de la potestad de los políticos que llegan al Congreso. En adelante la competencia del parlamento frente al Banco quedó limitada por mandato constitucional.

Esa manera de concebir la regulación se basa en las tesis del premio Nobel George Stigler (1971). Según ese autor, las autoridades de regulación son capturadas por los actores económicos que actúan en el sector. Las capturan a través de la financiación de las campañas de los responsables políticos que dirigen las entidades. Las tesis de Stigler han sido reforzadas por la teoría de la elección pública liderada por Buchanan y Tullock. (1962). Según esa escuela, los políticos no toman sus decisiones buscando el interés general sino anteponiendo su interés personal. De modo que la idea de dar independencia a ciertas autoridades administrativas es una expresión de desconfianza

en la clase política, que deja de ser considerada fiel intérprete del bien común. El lugar que dejan los políticos tiende a ser llenado por expertos, a quienes se juzga más idóneos para servir el interés general, en la medida en que controlan el saber, principal fuente de legitimidad en la sociedad del conocimiento Lyotard (1979).

Las prerrogativas que la Constitución otorga al Banco Central no son la tradicional autonomía administrativa y financiera de todo establecimiento público, son medidas que garantizan su independencia real. En esencia, implican la ruptura de los vínculos de subordinación que, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, permiten que el Presidente de la República dé órdenes, nombre o remueva directores y, en general, ejerza el poder de tutela sobre todos los establecimientos públicos. En tal sentido, la Carta consagra a la organización del Banco un capítulo completo (arts. 371 a 373), en el Título XXII que establece el régimen económico del país. El artículo 372 señala las funciones de la Junta Directiva, entre ellas la dirigir y ejecutar las funciones del Banco. Así, el gobierno del Banco, una autoridad administrativa, se asigna de manera excepcional a una instancia diferente del Presidente de la República, quien conforme al artículo 189 de la Carta es la suprema autoridad de la administración.

Además de sustraer al Banco de la dirección del Presidente, la Constitución contempló otros dos factores que garantizan su independencia: el estatuto especial de los miembros de la Junta Directiva y las garantías de autonomía administrativa, presupuestal y técnica. La preocupación por esos aspectos es una diferencia esencial entre el estatuto constitucional del Banco y el de la CNTV. En el caso de la autoridad de televisión, la Carta no contempló todos esos aspectos y dejó la competencia a instancias políticas. Lo que es contradictorio con la naturaleza de las autoridades independientes, que son concebidas para redistribuir el poder, reduciéndolo a unos actores y aumentándolo a otros. En ese marco, era irrazonable esperar que órganos tradicionales como el ejecutivo y el congreso, que pierden poder cuando se crean entidades de regulación independientes, concurrieran gustosas a elaborar un estatuto que garantizara la independencia de la entidad que los remplazaría.

La doctrina francesa considera que las normas que fijan el estatuto de los miembros de la entidad, determinan la duración del mandato y las modalidades de designación son la piedra angular de la independencia (Conseil d'État, 2001). En el caso del Banco de la República, la Constitución dispuso esos asuntos, estableciendo una duración mínima de cuatro años, de modo que sus directores permanecen al menos durante un periodo igual al de los congresistas o el Presidente.

Pero, por disposición constitucional (art. 372), el mandato es prorrogable y solo se pueden sustituir dos de ellos cada cuatro años. Así, el mandato de la mayoría dura ocho años. Pero de acuerdo con el artículo 34 de Ley 31 de 1992, un miembro de la Junta Directiva puede permanecer en el cargo hasta 12 años. Como veremos, el contraste con los miembros de la CNTV es significativo.

Esa configuración buscaba impedir que un Presidente designara más de dos miembros durante su mandato, además del Ministro de Hacienda. Impedía que la mayoría de la Junta fuera elegida por el gobierno de turno, lo que afectaría la independencia de la entidad. Esto cambió con el Acto Legislativo N° 02 de 2004, que aprobó la reelección inmediata del Presidente de la República. Rubiano (2009) muestra que el primer Presidente reelegido nombró seis de los siete miembros de la Junta Directiva del Banco durante los ocho años de su mandato. En la Sentencia C-141 de 2010, la Corte Constitucional concluyó que un tercer mandato presidencial era inconstitucional, pues alteraría profundamente la organización prevista por el constituyente de 1991. Para fundamentar esa conclusión, se refirió en forma expresa a las normas que protegen la independencia del Banco y de la CNTV. A juicio de la Corte, la posibilidad de que el Presidente nombrara a todos miembros de la Junta Directiva del Banco sería un cambio de tal magnitud que dejaría de ser una simple reforma constitucional y constituiría una sustitución de la Carta.

Por otra parte, la Constitución (art. 371) protegió vigorosamente la independencia administrativa, patrimonial y técnica del Banco. Sobre la autonomía administrativa, la Corte Constitucional (Sentencia C-050 de 1994) sostuvo que constituía una ruptura con respecto al principio de separación de poderes. El Banco es una institución especial que no pertenece a ninguna rama del poder, sostuvo la jurisprudencia. Por ello, tiene autonomía para administrarse, tomar sus decisiones y abordar los asuntos propios de sus competencias sin obedecer instrucciones de ninguna otra autoridad. Eso implica que, a diferencia de las entidades administrativas comunes, el Banco no debe ni puede atender instrucciones políticas del gobierno, hecho que interpela las competencias tradicionales del Presidente, la suprema autoridad administrativa. En el mismo sentido, en la Sentencia C-341 de 1996, la Corte Constitucional sostuvo que la independencia administrativa hace referencia a los órganos especiales que gobiernan la entidad, a su junta directiva, al consejo de administración y al periodo del gerente.

La autonomía presupuestal del Banco Central fue otorgada por el artículo 371 de la Constitución y complementada por la Ley 31

de 1992. La jurisprudencia de la Corte Constitucional la interpreta como la facultad de integrar y utilizar sus propios activos en moneda nacional y extranjera, adoptar su presupuesto y liquidar sus cuentas. En la Sentencia C-341 de 1996, ese tribunal identificó la autonomía presupuestal del Banco con la libertad e independencia que le confiere la Constitución para administrar y afectar su patrimonio, mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de sus funciones, sin que requiera la intervención de otras autoridades. Según el artículo 27 de la Ley 31 de 1992, el Banco tiene ingresos propios, provenientes entre otras cosas de la compra, venta, inversión y manejo de las reservas internacionales y de la compra y venta de metales preciosos aleados al oro. También son ingresos propios los que obtiene por actividades como Banco Central, incluidos los de operaciones de mercado abierto y acuñación e impresión de especies monetarias. Pese a tal autonomía, las reservas internacionales son propiedad de la nación, y las utilidades o pérdidas que genere su administración se deben girar al presupuesto nacional.

La Constitución también protege en forma expresa la autonomía técnica del Banco; así reconoce y protege el conocimiento como elemento clave de la legitimidad de las decisiones. Como señala Chevallier (2001), en el Estado regulador el ejercicio de la autoridad está ligado a la validez del paradigma científico que orienta el debate político. La sentencia C-529 de 1993 de la Corte Constitucional consideró que la legitimidad del quehacer del Banco de la República no reside en factores de legitimidad tradicionales, sino en el ideal de una moneda sana y en la estabilidad de su capacidad adquisitiva. Según esa sentencia, esas son las misiones que justifican la atribución de una serie de competencias al Banco y su configuración como entidad constitucional autónoma de naturaleza técnica. En opinión de la Corte, la independencia técnica implica que las competencias monetarias, cambiarias y crediticias del Banco se deben ejercer con nítida separación de la hacienda pública y de la política presupuestal. Ello demuestra que, en esos aspectos, se percibe que las entidades sometidas a un gobierno técnico son más eficaces, objetivas e imparciales y, por ello, más aptas para servir al interés general que las sujetas a la dirección de políticos (Rosanvallon, 2008).

#### **DEFECTOS DEL DISEÑO LEGAL DE LA INDEPENDENCIA DE LA CNTV**

Los artículos 76 y 77 de la Constitución establecieron que la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para servicios de televisión sería responsabilidad de un organismo público sujeto a un

régimen legal propio. La entidad fue dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Le concedieron esos atributos jurídicos para que pudiera cumplir la misión de regular la televisión y dirigir la política que determinara la ley en esa materia. La Carta creó los órganos de gobierno de la entidad. Estableció que la dirección y ejecución de sus funciones estarían a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco miembros, la cual nombraría al director. Además, que los miembros de la Junta tendrían periodo fijo, que el Gobierno Nacional designaría dos de ellos y el otro sería escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La Constitución resguardó así la autonomía de la entidad, pues la apartó con toda claridad de la dirección administrativa del gobierno y la sometió a sus propias autoridades.

Eso podría llevar a pensar que la independencia de la entidad se protegió sólidamente, como se salvaguardó la autonomía del Banco de la República. Pero sería un error. El análisis de la configuración constitucional de las dos entidades muestra que, bajo la aparente identidad estatutaria, hay grandes diferencias. La más relevante que encontramos en nuestra investigación es que la Constitución organizó íntegramente el gobierno del Banco Central; en el caso de la CNTV, delegó al Congreso para que completara el diseño institucional. Por ello, el parlamento y el gobierno desempeñaron un papel clave en la configuración legal de su independencia, lo que se traduciría en un debilitamiento de la protección. En vez de determinar directamente los aspectos que configuran la piedra angular de la independencia, el constituyente confió esa labor a las autoridades que iban a perder poder a causa de la creación de la CNTV.

Este error del constituyente se pone de manifiesto al considerar la tesis de la desconfianza en el poder político que, como ya vimos, fundamenta la adopción de autoridades de regulación independientes. Los constituyentes ignoraron las lecciones de las tesis de Stigler y de la teoría de la elección pública. Confiaron ingenuamente en que el Congreso elegido luego de la promulgación de la Constitución desarrollaría de manera coherente los mandatos constitucionales. Esa confianza obedecía que esperaban grandes efectos de las severas normas que la Constitución adoptó para sanear la política. No obstante, “los políticos lograron adaptarse extraordinariamente bien a las nuevas realidades institucionales, y así bloquearon la realización de buena parte de los objetivos constitucionales” (García, 2009, p. 45). Así, la autoridad independiente que regulaba la televisión fue suprimida de la Constitución. Luego fue eliminada íntegramente del paisaje institucional. Las compe-

tencias que ejercía esa autoridad hoy son ejercidas en un marco donde los actores políticos y económicos tienen una influencia determinante.

El proceso de debilitamiento que llevaría a la desaparición de la entidad se inició con la intervención política en las garantías de la autonomía, que la Constitución no organizó íntegramente respecto de la CNTV, pero sí respecto del Banco Central: el origen y la manera de nombrar a los miembros de la Junta Directiva; y la duración de su mandato. La contradicción entre los objetivos constitucionales y los criterios políticos del Congreso es muy clara en el texto de la Ley 182 de 1995, que se adoptó para desarrollar las disposiciones en materia de televisión. Puesto que el artículo 77 de la Constitución solo estableció el origen de tres de los cinco miembros de la Junta Directiva de la CNTV, esa norma delegó en la ley la facultad de determinar cómo se elegirían los dos miembros restantes. En desarrollo de esa norma, el Congreso, mediante el artículo 6 de la Ley 182, se atribuyó la facultad de designarlos, uno por el Senado y el otro por la Cámara de Representantes. Después de un proceso de consulta con las asociaciones de trabajadores de la televisión, y con las asociaciones de padres, televidentes y universidades.

El legislativo expresó así su interés en ejercer una fuerte influencia en esta nueva entidad, contrariando el espíritu del constituyente, que buscaba eliminar toda intervención política en materia de regulación y gestión de los servicios públicos. El espíritu anticlientelista de la Constitución tenía en esas disposiciones su piedra de toque. Quería evitar la captura política de las entidades y empresas porque las alejaba de cumplir los fines de interés general para ponerlas al servicio de la agenda del político que ejercía la influencia determinante. Kalmanovitz (2001) señala que el clientelismo conduce a instituciones anticompetitivas y antimercatocráticas. Atendiendo a esa lógica, la Corte Constitucional censuró esa iniciativa y la declaró inconstitucional, citando en su apoyo el espíritu constitucional de apartar la televisión del control del poder político y del poder económico. En su Sentencia C-497 de 1995 señaló:

La televisión 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, dependen 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.

Infortunadamente, esa intención de proteger la independencia de la CNTV tuvo resultados negativos para los objetivos constitucionales. Ante la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones del artículo 6 de la Ley 182 de 1995, el Congreso adoptó la Ley 335 de 1996. Dicha norma profundizó su animadversión ante los ideales del constituyente, que buscaba garantizar la independencia de la entidad. El artículo 1 de esta nueva Ley estableció que los dos miembros restantes de la Junta Directiva serían nombrados directamente por aquellos a los que hacía referencia la norma declarada inexecutable. Pero delegó la reglamentación de las normas para su nombramiento. Estas normas debían ser adoptadas por el gobierno en lo que respecta a los canales regionales de televisión, y por la Registraduría Nacional en lo que respecta a las asociaciones antes mencionadas. Pero en la Sentencia C-350 de 1997, la Corte Constitucional concluyó que esta asignación de poder regulatorio a la Registraduría era inconstitucional porque esta facultad correspondía al Presidente de la República.

De modo que un tema que, en el caso del Banco de la República, fue establecido directamente por la Constitución, en el caso de la CNTV recayó en últimas sobre el Presidente. Vargas (2009) argumenta que por ello el Presidente ejerció una influencia decisiva en el nombramiento de todos los miembros, hasta el punto de que a través de maniobras políticas podía manipular la composición de la Junta Directiva. Entre estas maniobras cabe mencionar la adopción de un nuevo reglamento para cada nueva elección que establecía que descartaban o privilegiaban candidatos, y cambios de las condiciones que debían cumplir las asociaciones, por ejemplo, variar su antigüedad o su número de miembros. La elección de los miembros de la Junta de la CNTV fue entonces objeto frecuente de controversias, escándalos y acusaciones del gobierno de intervenir y manipular para designar miembros que lo favorecieran. Ducón (2016) señala que el cambio constante de las reglas de elección por parte del gobierno contribuyó a la crisis de legitimidad de la CNTV.

La Ley 335 de 1996 debilitó otros dos aspectos que garantizaban la independencia de la entidad: redujo de cuatro años a dos años el mandato de los miembros de la Junta, y dispuso que el Ministro del sector tuviera asiento en ese organismo. El artículo 6 de la Ley 182 de 1995 ya había debilitado el diseño legal al establecer que sería de solo cuatro años, lo que contrasta con el caso de la Junta del Banco, cuyo periodo era de cuatro años, pero que según el artículo 34 de Ley 31 de 1992 se podía extender a doce. Además, se habían establecido

otras dos condiciones hostiles a la independencia: que los mandatos no serían renovables y que debían coincidir con los del Presidente de la República y del Congreso. La Ley 335 de 1996 terminó de debilitar la independencia al reducir el mandato a dos años, aunque dispuso que sería prorrogable por una sola vez.

El contraste con el diseño del Banco Central es notable. Según las disposiciones constitucionales y legales el periodo de los miembros de la Junta del Banco es como mínimo de cuatro años, los mandatos son prorrogables y pueden extenderse hasta doce años. En cambio, en manos del legislativo, el periodo de los miembros de la Junta de la CNTV quedó en dos años prorrogables dos años más. Los problemas derivados de esta corta duración se agravaron por los efectos del Acto Legislativo 002 de 2004, que autorizó la reelección presidencial inmediata. Los responsables políticos, como el ministro del sector, permanecieron en su cargo periodos más largos que los expertos de la autoridad de regulación. Contrario a lo que sucede en el Banco de la República, donde los expertos permanecen en el cargo durante periodos mayores que los políticos. Por ello el gobierno de la CNTV careció de una visión autónoma y de largo plazo y quedó a merced de la coyuntura política, y esto la debilitó aún más.

La Ley 335 de 1996 estableció que el ministro de Comunicaciones podía asistir a las reuniones de la Junta de la CNTV, con derecho a intervenir pero sin derecho a votar. La presencia de ministros en los órganos de dirección de las entidades reguladoras es desaconsejada a nivel internacional porque limita la independencia (OECD, 2013). La constitucionalidad de esa decisión fue demandada ante la Corte Constitucional, que resolvió el conflicto mediante la Sentencia C-350 de 1997, donde sostuvo que la medida estaba amparada por el mandato constitucional que obliga a las entidades a coordinar sus acciones para lograr los fines de la Constitución. Consideró entonces que la presencia del ministro apuntaba al fin constitucional, sin afectar la autonomía de la CNTV. Aunque dos magistrados salvaron el voto argumentando que la presencia del ministro le daba al gobierno nacional una influencia determinante sobre la Junta. Según esa opinión minoritaria, existe una tensión entre la formación de una opinión pública crítica y el ejercicio del gobierno, y esa presencia es contraria a las disposiciones constitucionales que consagran la autonomía y la independencia en la regulación de la televisión.

Finalmente, el Congreso, mediante el Acto Legislativo 02 de 2011, derogó el artículo 76 y modificó el artículo 77 de la Constitución. Así se eliminó la CNTV; la definición del órgano regulador de la televisión

y de sus miembros se remitió a una ley ordinaria del Congreso, que adoptó la Ley 1507 de 2012. Después, en la reforma contenida en la Ley 1978 de 2019 de 2019, esa entidad fue suprimida y sus funciones fueron transferidas a la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Según Ducón (2016) y Pacheco (2015), el diseño institucional de la nueva Autoridad Nacional de Televisión como el de las otras entidades a las que se transfirieron competencias de la CNTV no garantiza la independencia con respecto al ejecutivo.

### **LAS DIFERENCIAS EN LA EFICACIA INSTITUCIONAL**

El desarrollo opuesto del Banco de la República y de la CNTV demuestra que, además del diseño jurídico, el éxito o fracaso de las entidades también está determinado por la eficacia en la ejecución de su misión. La eficacia es un elemento esencial que explica la adopción y el desarrollo de las autoridades de regulación económica. La profesora Frison-Roche (2004) observa que existen vínculos estrechos entre la legitimidad de esas entidades y su aptitud para alcanzar los fines que les asigna el Estado. La independencia de la que deben gozar implica que fundan su legitimidad en aspectos diferentes de los que justifican el ejercicio del poder por parte de las autoridades tradicionales. Los reguladores no son elegidos por voto popular. Son una excepción al principio de que, en una democracia, el poder se ejerce como delegación del pueblo, depositario último de la soberanía. Ante la falta de un respaldo democrático explícito, la eficacia es la que justifica la existencia de reguladores independientes.

En su análisis en el nacimiento de la biopolítica, Foucault (2004) argumenta que la eficacia es el nuevo pilar en el que se funda la existencia del Estado: el poder ya no se juzga por su legitimidad o ilegitimidad sino por su desempeño institucional. En un sentido similar, Habermas (1988) dice que la naturaleza democrática de la organización social también implica que, si el Estado es superado por la crisis económica, se afecta su legitimidad, porque pierde la confianza de los gobernados en los orígenes y las formas del ejercicio del poder. Así, la capacidad de las instituciones para alcanzar los objetivos que se proponen se convierte en un aspecto central de los sistemas de regulación económica. De allí que Perroud (2015) plantee que la búsqueda de eficacia marca un cambio en el centro de gravedad del derecho económico, de la defensa de la libertad económica a la búsqueda de eficacia. Por ello, ese aspecto es determinante en la adopción y en la supervivencia de las autoridades de regulación.

Las autoridades de regulación independientes son creadas, justamente, para paliar problemas de eficacia de la administración tradicional. El Estado Regulador es una respuesta a la crisis y una ruptura con el intervencionismo y el dirigismo económico. El profesor Jean-Bernard Auby (2004) afirma que el interés en la regulación se debe a que cristaliza las impresiones negativas sobre las formas clásicas de intervención pública en la economía. El retiro del Estado no se limita a cuestionar su operación directa mediante empresas que actúan en distintos sectores económicos. Se extiende a ámbitos más profundos, como determinar quiénes son los actores más aptos para servir al bien común desde la dirección de las entidades públicas. La respuesta a esa pregunta pasa por la crítica implacable de la clase política a nivel internacional. Por ello, Rosanvallon (2008) habla de nuevas formas de legitimidad política. Observa que, además de la legitimidad democrática, existe una legitimidad de imparcialidad: a pesar de que investidos de la legitimidad del sufragio, no se considera que los responsables políticos sean garantes imparciales del interés general. Esta es una visión polémica de un capitalismo utópico, donde se eliminarían los defectos de la intervención política encomendando a técnicos y expertos el manejo de las entidades de regulación.

En vista de las expectativas que despiertan cuando son creadas, la eficacia institucional es una condición imperativa para la supervivencia de las autoridades de regulación. Además, los poderes tradicionales, desplazados por la creación de esas entidades, están interesados en que fracasen. Champaud argumenta que las autoridades a las que se les solía confiar la salvaguarda del interés general tienden a declarar su hostilidad hacia las instituciones llamadas a sustituirlos. En el apartado siguiente veremos que, desde la perspectiva de su eficacia, la CNTV y el Banco de la República muestran contrastes evidentes. Mientras que la autoridad televisiva fracasó en su misión de preservar un servicio de televisión de buena calidad, alejado de la influencia del poder político y económico; el Banco ha logrado imponer su autoridad regulando el mercado cambiario, controlando la inflación y actuando como banquero de última instancia.

#### EFICACIA INSTITUCIONAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

La eficacia institucional del Banco Central ha jugado un papel fundamental y le ha permitido ejercer su autoridad en el sector que le compete. La idea de que la autoridad de las entidades de regulación se basa exclusivamente en los poderes que les atribuye la constitución o la ley es equivocada. La literatura señala que, además de los poderes

que la ley otorga al regulador independiente, su plena eficacia depende de la influencia que ejerzan en los actores regulados, definida como la capacidad de persuasión de su discurso (Baranes y Frison-Roche, 1996). Es decir, antes que ejercer poderes legales, esas entidades ejercen una magistratura de la influencia (Gentot, 1994). Por ello, el regulador debe tener, ante todo, la capacidad de convencer al sector y al gobierno para que para que atiendan sus orientaciones y cumplan sus prescripciones (Frison-Roche, 2011). También se ha señalado que la capacidad para regular exige alta competencia técnica, independencia de espíritu y una autoridad moral que transforma al “experto” en “sabio”, que lo dotan de la alta visión que le permite orientar al sector (Chevallier, 2001).

El Banco ejerce una influencia de ese tipo amparado en una tradición que Basset (2010) llama particularismo colombiano: la tendencia a confiar la dirección de los temas económicos en economistas profesionales, que manejan la economía sin mayor intervención de los políticos, lo cual parece haber evitado las crisis económicas e hiperinflaciones que sufrieron otros países del continente. Esa percepción es compartida por analistas que han ejercido cargos de autoridad. Cárdenas y Pachón (2010) afirman que un efecto imprevisto de la Constitución de 1991 habría sido el aumento de la influencia política en la economía, un campo que estaba salvaguardado de esa influencia. Urrutia (1991) dice que los políticos conservadores y liberales han preferido confiar la dirección del Ministerio de Hacienda a un tecnócrata y no a un político tradicional. Así han evitado que sea instrumentalizado por un político profesional, que gracias a ese poder podría convertirse en rival. Por ello, las funciones del Ministerio, como la programación del presupuesto, no han sido muy afectadas por influencias políticas, y este hecho explicaría la falta de populismo en la política económica del país.

La percepción de las calidades de los miembros de la Junta del Banco, junto a la tradición de escuchar a los economistas, ha favorecido la eficacia del Banco pues la ha dotado de credibilidad: la confianza de los actores objeto de su regulación. El regulador no logra orientar el mercado si no es escuchado por quienes participan en él. Para influir en el mercado la autoridad de regulación debe ser creíble, cualidad que depende en gran medida de la solvencia técnica de sus análisis, la cual depende a su vez de la calidad académica y la solvencia técnica de sus miembros. Así se forma un círculo virtuoso en el que la credibilidad del regulador permite un desarrollo estable del sector objeto de regulación, que lleva a la perennidad de la autoridad de regulación (Hubert, 2004).

La política monetaria, cambiaria y crediticia, que son competencia del Banco de la República, son asuntos en cuya evolución son fundamentales las expectativas de los agentes. Por ello, la estabilidad relativa de la que ha gozado el país en esos campos coincide con una percepción favorable de la eficacia del Banco. En materia cambiaria se ha mostrado la efectividad de su intervención discrecional en el mercado (Toro et al., 2005). Se han evaluado en forma positiva algunos instrumentos utilizó, pero luego abandonó, como la banda cambiaria. Se ha sostenido que los agentes del mercado cambiario confiaban en su capacidad y en su compromiso para defenderla (Galindo, 1999). En cuanto a las medidas para controlar la inflación, Pardo y Clavijo (2018) señalan que la estrategia adoptada fue un cambio estructural que ha mantenido la inflación en niveles bajos y estables, con efectos positivos en la economía nacional.

El buen desempeño del Banco la ha dado un prestigio que le reportado apoyos importantes cuando se ha cuestionado su independencia. Rubiano (2009) muestra que, en la primera reelección presidencial, la independencia de la entidad sufrió fuertes ataques, pero connotados defensores lograron preservar su autonomía. El prestigio de miembros de la Junta como Salomón Kalmanovitz hizo posible que el Banco expresara posiciones divergentes del gobierno que fueron ampliamente escuchadas. Ante la persistencia de las presiones del gobierno, otros actores del sector objeto de regulación rechazaron la injerencia del ejecutivo y defendieron la independencia del Banco. Rubiano muestra que la independencia del Banco fue respaldada, además, por periodistas o editorialistas de los principales medios de comunicación; pese a la popularidad del jefe del ejecutivo.

La aceptación que se ha ganado el Banco de la República por su eficacia modificó también la manera como lo perciben los sectores de izquierda. En un principio, pensaban que la creación de un Banco Central independiente reflejaba las ideas neoliberales adoptadas por presión de instituciones financieras como el FMI y el Banco Mundial<sup>1</sup>. Cuestionaban la legitimidad del Banco para llevar a cabo una política que tendría un impacto significativo en la vida de los ciudadanos sin contar con su opinión, porque entendían que el objetivo constitucional de una moneda sana implicaba sacrificar derechos sociales para pagar la deuda externa. Esas críticas han desaparecido de esa agenda política. En la campaña presidencial de 2018, el candidato de izquierda prometió integrar a su equipo de gobierno a varios miembros de la

<sup>1</sup> Para Estrada (2004), por ejemplo, era una pieza central del proyecto impuesto por el Consenso de Washington.

Junta Directiva del Banco, en ejercicio y retirados (*Portafolio*, 2018). De modo que la izquierda hoy ve la independencia del Banco como una garantía de seriedad de sus políticas.

#### INEFICACIA INSTITUCIONAL DE LA CNTV

El desempeño de la CNTV fue muy deficiente frente a los objetivos que le fijó la Constitución y en comparación con el del Banco de la República. Algunos analistas realzan la importancia de los fines que le asignó el constituyente, las expectativas que generó su creación y el desencanto del país por sus resultados. Rincón (2000) traza un periplo, del sueño a la pesadilla, entre los objetivos y el pobre rendimiento institucional. Ducón (2016) argumenta que era una entidad débil, capturada por poderes políticos y económicos, afectada por el clientelismo y la corrupción; y concluye que “se inclinó a favorecer intereses privados y políticos en detrimento de los intereses de la sociedad civil” (2016, 185). Garzón (2015, 399 y ss.) resume los debates sobre el cumplimiento de las funciones y la gestión de la entidad, y recoge voces críticas, de periodistas que la calificaron como un ícono de la corrupción, y de organizaciones sindicales, que señalaban que no cumplía los fines establecidos en la Constitución. Aunque Garzón cuestiona la falta de matices en las críticas y reconoce algunos logros de la entidad, llega a una conclusión similar a la nuestra: la CNTV era importante en la estructura democrática del país, su desaparición es lamentable pues implica la concentración del poder mediático en el gobierno y en el poder económico.

Los problemas de eficacia están ligados estrechamente a la manipulación de las reglas para elegir a los comisionados. López (2001) mostró que los expertos en el sector percibían un manejo clientelista de la entidad, pues “los criterios de nombramiento son político-clientelistas y no de idoneidad”. Rincón señaló que la elección de los comisionados obedecía a “sus relaciones políticas más que [a] su saber sobre el medio, [a] sus componendas burocráticas más que [a] sus proyectos” (2000, 39). La Carta proyectó un órgano autónomo, técnico e independiente que realizara sus tareas con eficacia, pero el desarrollo legal de la entidad se vio afectado por las prácticas clientelistas que el constituyente buscaba superar. Con pocas excepciones, los miembros de la Junta no eran expertos ni técnicos, y carecían del prestigio para que fueran atendidos por el gobierno, la sociedad o el sector. La entidad fue criticada porque no era seria, capaz de hacer estudios reflexivos para implementar y evaluar la política pública de la televisión (Rey, 2011).

Debido a la percepción negativa, la CNTV carecía de credibilidad, y sin ella no tenía autoridad en el sector que debía regular. A diferencia de lo que ha ocurrido con los temas de competencia del Banco, en la misión que la Carta le encomendó a la CNTV el país ha retrocedido. Por ejemplo, según los datos del Dane la inflación pasó del 32% en 1990 a cifras de un dígito desde 2000. En el sector de la televisión la situación actual es peor que la de inicios de los años noventa. Sobre todo en la materia más importante que se encargó a la CNTV: proteger al sector de la influencia del poder económico y del poder político. Diferentes fuentes demuestran que la intención del constituyente era apartar la televisión de esos dos poderes. Los análisis académicos de la época (Herrán, 1991), la *Gaceta Constitucional* (130 del 18 de octubre de 1991) y las conclusiones de la Subcomisión de Información y Medios de la Asamblea (Presidencia de la República, 1991) resaltan el temor a la influencia del gobierno y de los conglomerados económicos en el desarrollo del sector, así como los valores jurídicos que la Constitución se propuso defender: el pluralismo político y la protección de la libre competencia.

Acerca del primer aspecto, López (2010) y Garzón (2015) observan que antes de expedir la Carta del 1991 la información televisiva se caracterizaba por el clientelismo y el monopolio bipartidista. López sostiene que ese era un correlato del arreglo institucional del Frente Nacional, que repartió el aparato estatal entre los partidos liberal y conservador. En ese contexto, las grandes casas de los líderes de cada partido tenían asignado su propio noticiero, lo que es reprochable, así reflejara una actitud pluralista. Desde mediados de los años ochenta, antes del proceso constituyente, el país vivió cierta apertura política e informativa, como resultado de las negociaciones de paz con el M-19. Dentro de la misma lógica partidista, hizo posible la existencia de un noticiero manejado por ese sector político. Garzón describe la apertura democrática del sector en los años ochenta, cuando se discutió el acceso de la oposición a los medios de comunicación en los diálogos con grupos insurgentes.

El retroceso del sector televisivo en materia de pluralismo es descrito crudamente por Vargas (2009), en un estudio interesante pues se conoció en un momento en el que la entidad reguladora no había sido suprimida de la Constitución. Allí se describe la CNTV como una institución entre inútil y cooptada; y se muestra que fue incapaz de cumplir el objetivo constitucional de contribuir al pluralismo y al fortalecimiento de la democracia. Su principal defecto fue la incapacidad para imponer su autoridad. Pese al mandato

constitucional que ordenaba una dirección autónoma, el gobierno mantuvo el control de la televisión. Por su parte, Garzón (2015) sostiene que incluso durante la vigencia de la CNTV, el gobierno había recuperado el control de un sector del que fue apartado por la Constitución, y lo reforzó después de la desconstitucionalización de la entidad. Por ello, el pluralismo político desmejoró notablemente. Desaparecieron los criterios que ligaban la información televisiva a ciertas concepciones políticas, bien fuesen liberales, conservadoras o de izquierda. Se impuso en cambio la visión política homogénea del gobierno. Ducón (2016) argumenta que un signo de la captura de la CNTV por el gobierno fue la transmisión de los concejos comunitarios, que hizo de la televisión una herramienta para afianzar su popularidad.

En materia de competencia económica, antes de crear la CNTV existía un variado conjunto de actores que competían en el mercado de televisión abierta, como las programadoras JES, Tevecine, RTI, Punch, Cenpro o Programar, que se enfrentaban con relativo éxito a las dos de la radio: RCN y Caracol. Dentro de un modelo televisivo que Rey (2002) denomina mixto, pues el Estado era propietario de los canales y adjudicaba espacios a las programadoras mediante licitaciones periódicas. La creación de la CNTV como regulador independiente fue acompañada de una redefinición de la intervención estatal (Vizcaíno, 2005) y coincidió con el retiro del Estado, que dejó de actuar directamente como agente económico en el sector. En adelante, la nueva entidad debía cumplir la función que se reservaba al Estado: regular, que en todos los sectores implica garantizar un equilibrio entre el libre mercado y el interés general (Frison -Roche, 2004).

Cabe señalar que la restricción de la libre competencia se predica esencialmente en el mercado de la televisión abierta. En el mercado de la televisión por suscripción, cableada o satelital existen las tensiones propias de una situación de competencia y pluralidad de actores, que han aumentado en número y grado de penetración. Pero subsiste el problema de la baja capacidad económica de la audiencia que analizó Herrán (1991, 310), quien hace años mostró el impacto negativo de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en el sistema democrático. Por ello, la visión retrospectiva de la mayoría de los autores citados en este apartado valora de manera más positiva la situación anterior de la televisión, donde lo público y lo político eran rasgos fundamentales. Por ejemplo, Rey (2015) argumenta que el mejor periodo fue aquel donde participaban 68 programadoras, un número exuberante frente al duopolio hoy dominante.

La competencia económica en la televisión sufrió graves retrocesos durante la vigencia de la CNTV. El sector quedó sometido al control de dos actores pertenecientes a grandes conglomerados. A pesar del mandato constitucional de promover la libre competencia. Bonilla y González (2004) encontraron que esos dos actores se benefician de una estructura oligopólica, protegida por barreras de acceso que les otorgan una posición dominante. La incapacidad para introducir mayor competencia quedó patente con el fracaso del intento de autorizar un tercer operador. Aunque en ese tema la CNTV compartía competencias con el Congreso su papel fue negativo (Ducón, 2016). Ante la amenaza de que entrara un nuevo competidor, los dos operadores tradicionales se opusieron alegando la necesidad de renegociar la suma que habían pagado por las licencias. Aunque el Estado accedió a esa renegociación, nunca se creó el tercer canal. Vargas (2009) muestra que para oponerse al tercer canal los operadores se dirigieron al Presidente de la República, ignorando a la CNTV, en el entendido de que el presidente tenía el poder de decisión.

La debilidad de la CNTV para defender el pluralismo político y la competencia económica en la televisión está ligada a su incapacidad para defender jurídica y políticamente su independencia y su existencia. Garzón (2015), Ducón (2017) y Pacheco (2010) muestran la debilidad de los argumentos que expuso en el Congreso durante el trámite del Acto Legislativo 2 de 2001. La pertinencia del argumento principal, sobre la convergencia tecnológica, era cuestionable pues la entidad ya había superado los desafíos jurídicos correspondientes. Las sentencias C-403 y C-570 de 2010 de la Corte Constitucional habían respaldado jurídicamente a la CNTV impidiendo que sus competencias se transfirieran a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. En cambio, en el trámite de ese acto legislativo y de la sentencia C-170 de 2012 se impusieron argumentos contrarios a la CNTV, a nuestro juicio contrarios al interés general. Es paradójico que sectores políticos tradicionales empeñados en prácticas clientelistas y corruptas lograran suprimir la entidad enrostrándole esos defectos. Pero el germen de la derrota fue la actuación de la autoridad de regulación. Por ello, en el debate político y durante ese proceso judicial se argumentó que la CVTV no era realmente independiente.

## CONCLUSIONES

El diferente desarrollo del Banco de República y la CNTV muestra la importancia del diseño legal y de la eficacia en la evolución de las

instituciones. En el aspecto legal, analizamos las diferencias en la forma en la que la Constitución de 1991 protegió la independencia de esas dos entidades reguladoras. Encontramos que el diseño legal del Banco Central tuvo en cuenta la desconfianza en las autoridades políticas, que pregonaba la teoría de la regulación. Por ello, las normas constitucionales definieron directamente los principales rasgos de la independencia. En cambio, en el caso de la CNTV, el constituyente delegó en el legislador la tarea de completar el diseño legal. Así, los responsables políticos tuvieron una influencia determinante en la configuración legal de la entidad, y este hecho llevó a un resultado opuesto al proyectado por la Constitución: hoy, la televisión está sometida al poder económico y a una fuerte influencia política.

Desde el punto de vista de la eficacia, el fracaso de la CNTV es un duro revés para los ideales constitucionales de 1991. En opinión de Sagüés (2007), la desconstitucionalización es la emancipación de una actividad con respecto a las normas superiores que pretenden orientarla. Con ella, los asuntos que, por disposición superior, estaban fuera de la influencia del poder político y económico han vuelto a caer bajo ese control. Además, el mediocre desempeño de esa entidad es una muestra más de que la Constitución no logró eliminar el sistema político clientelista. Debido a que la CNTV era antimeritocrática y anticompetitiva no cumplió los fines que le asignó el constituyente. En cambio, con un estatuto legal adecuado, el Banco de la República logró un desempeño autónomo, que le ha permitido afrontar con éxito las amenazas a su independencia e imponer su autoridad al sector que regula. Así ha demostrado que sustraer entidades administrativas al control del gobierno puede ser una buena manera de proteger el interés general.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alviar, H. y Lamprea, E. (coords.). (2016). *El estado regulador en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Auby J.-B. (2004). Régulations et droit administratif. En G. Timsit (ed.), *Études en l'honneur de Gérard Timsit* (pp. 205-218). Bruselas: Bruylant.
- Baranes, W. y Frison-R., M. A. (1996). L'autorité en droit. En H. Jeudy (dir.), *Tout négocié* (pp. 45-49). París: Autrement.
- Basset, Y. (2010). Las relaciones entre las esferas política y económica ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos? *Nueva Sociedad*, 229(1), 94-111.
- Bonilla, E. y González, J. I. (2004). *Regulación y concesiones de la televisión colombiana: destellos y sombras*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Buchanan, J. y Gordon T. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cardenas, M. y Pachón M. (2010). Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de las políticas públicas. En E. Lora y C. Scartascini (dirs.), *Consecuencias imprevistas de la constitución de 1991, la influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá: Alfaomega, Fedesarrollo.
- Champaud, C. (2002). Régulation et droit économique. *Revue Internationale de Droit Économique*, 16(1), 23-66.
- Chevallier, J. (2001). La régulation juridique en question. *Droit et société*, 3(49), 827-846.
- Conseil d'État. (2001). *Rapport public. Autorités administratives indépendantes*. París: La Documentation Française.
- Cukierman, A., Webb, S. y Neyapti, B. (1992). Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. *World Bank Economic Review*, 6, 353-698.
- De Smet, F. J. (2014). Déclin du politique et gouvernance publique. En N. Thirion (dir.), *Crise et droit économique* (pp. 27-50). Bruselas: Larcier.
- Dubash, N. y Morgan, B. (2012). Understanding the rise of the regulatory state of the South. *Regulation & Governance*, 6(3), 261-275.
- Ducón, S. (2016). Agencia reguladora de la televisión en Colombia: ¿caso de debilidad del Estado regulador? En H. Alviar y E. Lamprea (coords.), *El Estado regulador en Colombia* (pp. 157-198). Bogotá: Uniandes.
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004*. Bogotá: Aurora.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France 1978-1979*. París: Seuil-Gallimard.
- Frison-R. M. A. (2004). Définition du droit de la régulation économique. En M. Frison-R. (ed). *Les régulations économiques: légitimité et efficacité*, v. 1. París: Presses de Sciences Po-Dalloz.
- Frison-R., M. A. (2011). *Les 100 mots de la régulation*. París: PUF.
- Garzón, J. C. (2015). *Televisión y Estado en Colombia 1954-2014. Cuatro momentos de intervención del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gélar, P. (2006). Rapport. Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié, Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation, Assemblée Nationale, n. 3166 – Sénat n. 404.
- Gentot, M. (1994). *Les autorités administratives indépendantes*. París: Montchrestien.
- Guédon, M.J. (1991). *Les autorités administratives indépendantes*. París: LGDJ.
- Habermas, J. (1988). *Raison et légitimité, Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. París: Payot.
- Herrán, M. T. (1991). *La industria de los medios masivos de comunicación en Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Hommes, R. (1996). Regulation, deregulation and modernization in Colombia, Inter-American Development Bank working paper 316.

- Hubert, J.-M. (2004). Le cas de l'autorité de régulation des télécommunications. *Revue française d'administration publique*, 1, 99-107.
- Kalmanovitz, S. (2001). *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Alfaomega.
- Kalmanovitz, S. (1997). Realidades de la independencia del Banco de la República. *Cuadernos de Economía*, 16(27), 15-27.
- López de la R., F. (2001). Hacia una búsqueda del interés público en la comunicación masiva en Colombia. Criterios y líneas de acción. En A. Valencia (ed.), *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia* (pp. 401-413). Bogotá: Cidse-Cerec.
- López de la R., F. (2010). La historia de los noticieros de televisión en Colombia y la construcción de una memoria crítica de la sociedad y del oficio periodístico 1954-1984. *Folios*, 24, 51-79.
- Levi-F., D. y Jordana, J. (2005). The rise of regulatory capitalism: the global diffusion of a new order. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 200-217.
- Liotard, J.F. (1979). *La condition postmoderne; rapport sur le savoir*. París: Editions de Minuit.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*, 17(2), 139-167
- Montenegro, A. (1995). *Economic reforms in Colombia: Regulation and deregulation, 1990-94*. Washington: Economic Development Institute, World Bank.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- OECD. (2013). *Regulatory policy in Colombia: Going beyond administrative simplification*. París: OECD publishing.
- Ossa, C. (1991). Democratizar la economía. *Gaceta Constitucional*, 50, 1-15.
- Pacheco, R. (2015). La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, 63-98.
- Pardo, G. y Clavijo, P. (2018). Una evaluación de la estrategia de inflación objetivo en Colombia. *Finanzas y Política Económica*, 10(1), 189-210.
- Perroud, T. (2015). *La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni*. París: Dalloz.
- Portafolio (12 de junio de 2018). El gabinete que Petro quiere si llega a ser presidente, [<https://www.portafolio.co/tendencias/petro-revela-nombres-de-los-personajes-que-harian-parte-de-su-gabinete-517997>].
- Presidencia de la República. (1991). *Propuestas de las comisiones preparatorias: Asamblea Constitucional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rey, G. (2014). Comisión Nacional de Televisión: ¡Y el dinosaurio... desapareció! *razonpublica.com*, junio 2011.
- Rey, G. (2002). La televisión en Colombia. En G. Orozco (coord.), *Historias de la televisión en América Latina* (pp.117-162). Barcelona: Gedisa.
- Rey, G. (2015). La televisión más allá de la amnesia. En J. M. Pereira (ed.), *Televisión y construcción de lo público* (pp. 27-40). Bogotá: Editorial Pontificia Javeriana.

- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. París: Le Seuil.
- Rubiano S. (2009). La independencia del Banco de la República y la reelección presidencial. En García, M. y Revelo, J. (dirs.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009* (pp. 206-247). Bogotá: Dejusticia.
- Sagüés, N. (2007). El concepto de desconstitucionalización. *Revista de Derecho*, 2, 181-195.
- Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(21), 3-21.
- Urrutia, M. (1991). On the absence of economic populism in Colombia. En R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), *The macroeconomics of populism in Latin America* (pp. 369-391). Chicago: University of Chicago Press.
- Urueña, R. (2012). The rise of the constitutional regulatory state in Colombia: The case of water governance. *Regulation & Governance*, 6(3), 282-299
- Vargas, C. (2009). La Comisión Nacional de Televisión: entre inútil y cooptada. En García, M. y Revelo, J. (dirs.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009* (pp. 180-205). Bogotá: Dejusticia.
- Vizcaino, M. (2005). La legislación de la televisión en Colombia: entre el Estado y el mercado. *Historia Crítica*, 28, 127-152.