

C-070-95

Sentencia No. C-070/95

#### LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Constitucionalidad formal

La elaboración de las leyes aprobatorias de tratados no requiere en el Congreso de la República, de ningún trámite especial; de suerte que, el procedimiento legislativo exigido en la Carta Política para ese tipo de normas es el contenido en su artículo 157. Este precepto establece el trámite para las leyes ordinarias, indicando que ningún proyecto será ley sin haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; haber sido aprobado en la comisión y en la plenaria de cada Cámara, cuando el primer debate no esté autorizado en sesión conjunta de las comisiones permanentes de las mismas; y haber obtenido la sanción del Gobierno.

#### ACUERDO SOBRE EL MERCADO COMUN CINEMATOGRAFICO-Mecanismos de participación

Los mecanismos para la participación de las obras cinematográficas en el Mercado Común podrán ser establecidos por las autoridades cinematográficas de cada país productor. Los mecanismos de participación no son de obligatorio establecimiento en cada país productor.

El mecanismo de selección adoptado (art. VI), no supone un grado de arbitrariedad en nuestro país para la dicha selección, pues entre nosotros debe respetarse el alcance del derecho a la participación ciudadana en todos los órdenes, sin excluir el que nos ocupa, en un plano de igualdad, y, por ende, habrá un procedimiento legal que lo desarrolle y asegure; en el cual tampoco, tendrán lugar procedimientos de censura, pues ésta igualmente está expresamente prohibida en nuestro orden superior. El instrumento, tiene la suficiente generalidad para contener elementos flexibles reglamentables en su parte operativa, sin cambiar el contenido y alcance de su letra.

#### ACUERDO SOBRE EL MERCADO COMUN CINEMATOGRAFICO-Constitucionalidad material

El articulado del acuerdo no sólo no contiene preceptos contrarios a la Carta Política, sino que se aviene a sus principios rectores y postulados normativos comprometidos “a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.

REF.: Expediente No. L.A.T. 034

Acuerdo para la creación del Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano, hecho en Caracas, el 11 de noviembre de 1989.

Revisión de constitucionalidad de la Ley 151 de julio 15 de 1994.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintitrés (23) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

## I. ANTECEDENTES

JUAN PABLO CARDENAS MEJIA, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio fechado 19 de julio de 1994, recibido el 21 del mismo mes y año, remitió a la Corte Constitucional fotocopia autenticada de la Ley 151 de 1994, "Por medio de la cual se aprueba el 'ACUERDO PARA LA CREACION DEL MERCADO COMUN CINEMATOGRAFICO LATINOAMERICANO', hecho en Caracas, el 11 de noviembre de 1989", para los fines previstos en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política.

El Magistrado Sustanciador, en auto del once (11) de agosto de 1994 resolvió solicitar a la Presidencia del H. Senado de la República y a la Presidencia de la H. Cámara de Representantes, copia auténtica del expediente legislativo correspondiente al trámite en el Congreso de la República de la ley aprobatoria del tratado. En cumplimiento de lo ordenado se recibió el oficio No. 1066 de agosto 25 de 1994, suscrito por el Secretario General (E) de la H. Cámara de Representantes, y según constancia de Secretaría, no se recibieron en el término fijado las pruebas solicitadas al H. Senado de la República.

Para completar el expediente legislativo, el Magistrado Sustanciador, comisionó, mediante auto de septiembre 1o. de 1994, a un funcionario de su Despacho, quien cumplió el encargo ordenado, el 8 de septiembre de 1994.

## II. LAS NORMAS QUE SE REVISAN

## III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, en el oficio No. 521 de octubre 25 de 1994, en

cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 278 numeral 5o. y 242 numeral 2o. de la Constitución Política, rindió el concepto de constitucionalidad correspondiente al asunto de la referencia, en el cual “solicita a la H. Corte Constitucional declarar EXEQUIBLE el acuerdo para la creación del Mercado Común cinematográfico Latinoamericano, hecho en Caracas el 11 de noviembre de 1989, y su Ley Aprobatoria”, previas las consideraciones siguientes:

- Que la ley aprobatoria cumplió con los requisitos formales que la Carta Política exige para su expedición.
- Que el acuerdo es altamente beneficioso para los intereses nacionales en general, y para el desarrollo de la cinematografía colombiana en particular, pues, según su objeto, promueve ventajas “económicas” y “culturales”, para la producción y desarrollo de esa industria.
- Que el mercado del cine colombiano es “estrecho” y “pobre”, por los bajos “precios de exhibición”, la competencia extranjera y las ventajosas circunstancias comerciales y de difusión que rodean a la televisión.
- Que “habida cuenta del carácter de vehículo de la cultura que el cine ha cumplido en nuestro tiempo, las ventajas de su desarrollo y difusión no se restringen al campo del comercio recíproco y la cooperación económica latinoamericana, sino que se hacen extensivas al terreno de la solidaridad y la integración cultural de los pueblos de la región, afines por múltiples circunstancias históricas y geográficas. De manera tal que los beneficios del acuerdo se proyectan igualmente también (sic) el desarrollo espiritual y cultural de dichos pueblos”.
- Que el acuerdo promueve la integración latinoamericana (preámbulo, artículo 9o. de la C.P.).
- Que esta Corte declaró la constitucionalidad del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana en sentencia C-589 del 23 de noviembre de 1992.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### A. La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para avocar la revisión de constitucionalidad de la Ley 151 de 1994, por ser ésta una ley aprobatoria de un tratado internacional, cuyos contenidos y requisitos formales o de expedición deben, previamente a su ratificación, ser sometidos al control automático de constitucionalidad, según lo estatuye el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política.

## B. La Materia

La revisión comprende la determinación de la constitucionalidad formal y material de la Ley 151 del 15 de junio de 1994 y del Convenio Internacional que aprueba, con miras a su incorporación al ordenamiento jurídico colombiano.

## C. La Constitucionalidad Formal

Tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación las acciones preparatorias de la suscripción de tratados internacionales deben ejercerse conforme a la Carta Política (art. 189 num. 2) por el Presidente de la República y bajo su responsabilidad. La circunstancia de que el instrumento internacional se encontrara elaborado hace que la iniciativa del Gobierno se rija por los parámetros de la “adhesión” al mismo, por lo cual en sí mismo, ese acto no es objeto de revisión por esta Honorable Corte.

Según jurisprudencia reiterada de la Corte, la elaboración de las leyes aprobatorias de tratados no requiere en el Congreso de la República, de ningún trámite especial; de suerte que, el procedimiento legislativo exigido en la Carta Política para ese tipo de normas es el contenido en su artículo 157. Este precepto establece el trámite para las leyes ordinarias, indicando que ningún proyecto será ley sin haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; haber sido aprobado en la comisión y en la plenaria de cada Cámara, cuando el primer debate no esté autorizado en sesión conjunta de las comisiones permanentes de las mismas; y haber obtenido la sanción del Gobierno.

En el expediente legislativo allegado a folios se registra lo siguiente:

- La publicación del proyecto de ley No. 117 de 1992 y la correspondiente exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso No. 40 del 27 de agosto de 1992.

- La ponencia para primer debate del proyecto en el H. Senado de la República, según consta en la Gaceta del Congreso No. 211, del 16 de diciembre de 1992, pág. 21.
- Según oficio de fecha 25 de mayo de 1993, dirigido al Dr. Cesar Pérez García, en su condición de Presidente de la H. Cámara de Representantes, por el entonces Presidente del H. Senado de la República Dr. Tito Rueda Guarín, el proyecto No. 117/92 -Senado-, fue aprobado sin modificaciones en comisión, el día 24 de marzo de 1993.
- Se presentó ponencia para segundo debate a consideración de la plenaria del H. Senado de la República, que fue insertada en la Gaceta del Congreso No. 55 del 29 de marzo de 1993.
- El H. Senado de la República aprueba el proyecto en su sesión ordinaria del 25 de mayo de 1993, Gaceta del Congreso No. 159 del 27 de mayo de 1993.
- La ponencia para Primer Debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, al proyecto de Ley No. 117/92 Senado y No. 296/92 Cámara, según consta en la Gaceta del Congreso No. 390, 10 de noviembre de 1993, pag. 48.
- Según oficio No. 148, junio 7 de 1994, dirigido al Dr. Jorge Ramón Elías Nader, Presidente del H. Senado de la República, por el Dr. Diego Vivas Tafur, el proyecto fue aprobado por la Comisión Segunda -Cámara-, el 27 de abril de 1994.
- Se presentó ponencia para segundo debate, ante la plenaria de la H. Cámara de Representantes, insertada en la Gaceta del Congreso No. 48 del 10 de mayo de 1994, pág. 24.
- El proyecto fue aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la H. Cámara de Representantes, el día 31 de mayo de 1994, Gaceta del Congreso No. 73 del 10 de junio de 1994, pág. 7.
- Finalmente, el proyecto obtiene la sanción presidencial el 15 de julio de 1994.

#### D. La Constitucionalidad Material

El cine se revela en nuestros días como una actividad que consulta realidades tanto

artísticas y educativas como económicas. Por lo primero, se erige en un instrumento de transmisión y promoción de la cultura, llegando con frecuencia a constituirse en creador de conceptos y valores sobre la belleza, el amor, la vida social y política, y, el mundo de relación en general. De allí que sea un foco de interés para los asociados, en el cual, además, encuentran una fuente habitual de esparcimiento. El tratado consulta estas realidades en latinoamérica y está conforme con los preceptos de la Carta sobre educación, cultura, arte y esparcimiento. En especial, en lo que tiene que ver con la obligación del Estado de promover y fomentar la educación artística, en cuanto instrumento de “creación de la identidad nacional” (artículo 70); la búsqueda del conocimiento y la expresión artística (artículo 71); y, el derecho de todas las personas a la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre (artículos 44, 52, 64 y 67 ibidem).

En lo que tiene que ver con los ingredientes económicos de la industria cinematográfica, en la exposición de motivos de la ley aprobatoria en revisión, se planteó la urgencia de atender las necesidades sentidas por la industria cinematográfica latinoamericana de disponer de un mercado amplio y suficiente, para estimular el interés del capital en las inversiones que propicien su crecimiento. Allí se expresó:

“La industria cinematográfica, en los diferentes países de América Latina, ha encontrado en la estrechez del mercado uno de los obstáculos principales, sino el más, para su definitivo desarrollo. Tal estrechez, no solamente incide en la difusión del producto cinematográfico sino también en las posibilidades de que la industria invierta en él de acuerdo con sus exigencias por la dificultad que muchas veces presenta la recuperación del capital invertido. Esta situación se torna paradójica, hábida cuenta de la gran respuesta que el público, en general, ha dado a la obra cinematográfica en los países latinoamericanos”.

“La ampliación del mercado nacional para la cinematografía de cada país de la región es, por consiguiente un imperativo vital para su desarrollo y en muchos casos para su sobrevivencia.”

“La ampliación del mercado nacional necesariamente debe darse sobre la base de la conquista de mercados externos sin los cuales la industria cinematográfica se resentiría gravemente en su calidad y alcance”.

Con la anterior motivación, los representantes de las Repúblicas de Argentina, Cuba,

Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Brasil y los Estados Unidos Mexicanos, en el Foro Iberoamericano de Integración Cinematográfica, celebrado en Caracas, decidieron crear el Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano, y suscribieron el “Acuerdo para la Creación del Mercado Común cinematográfico Latinoamericano”.

Este acuerdo tiene por objeto implantar un sistema multilateral de participación de espacios de exhibición para las obras cinematográficas certificadas como nacionales por sus signatarios, con la finalidad económica señalada y para proteger además, los vínculos de unidad cultural entre los pueblos de Iberoamérica y el Caribe (artículo I); se define la obra cinematográfica (art. II); y se compromete a las partes a procurar la incorporación a su ordenamiento jurídico interno de disposiciones que garanticen el cumplimiento de lo establecido en el instrumento (art. III).

Se define la participación de cada país en el mercado que se crea, sin perjuicio de la posibilidad de que entre los Estados miembros puedan suscribirse convenios bilaterales por participaciones mayores a las estipuladas (art. IV) y de que las autoridades de cinematografía de cada miembro establezcan mecanismos para la concurrencia de sus obras en el mercado común (art. V). En desarrollo de su natural dinámica, permite solicitar al país “exhibidor” cambios en la lista de las obras seleccionadas (art. VI). Estas obras serán consideradas en cada Estado miembro como nacionales a los efectos de su distribución y exhibición por cualquier medio, y gozarán de los mayores beneficios y de todos los derechos en lo que se refiere a espacios de exhibición, cuotas de pantalla, cuotas de exhibición, cuotas de distribución y demás prerrogativas que le confieran las leyes nacionales, salvo incentivos concedidos por los gobiernos a las películas nacionales (art. VIII).

El acuerdo estará sujeto a ratificación, y entrará en vigencia cuando por lo menos tres de los Estados hayan depositado el instrumento de ratificación en la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana -SECI- (ART. IX); quedando abierto a la “adhesión” de los Estados Latinoamericanos (art. X), y pudiendo ser denunciado (art. XI).

En resumen, los mecanismos para la participación de las obras cinematográficas en el Mercado Común podrán ser establecidos por las autoridades cinematográficas de cada país productor. Los mecanismos de participación no son de obligatorio establecimiento en cada

país productor. El mecanismo de selección adoptado (art. VI), no supone un grado de arbitrariedad en nuestro país para la dicha selección, pues entre nosotros debe respetarse el alcance del derecho a la participación ciudadana en todos los órdenes, sin excluir el que nos ocupa, en un plano de igualdad, y, por ende, habrá un procedimiento legal que lo desarrolle y asegure; en el cual tampoco, tendrán lugar procedimientos de censura, pues ésta igualmente está expresamente prohibida en nuestro orden superior.

El instrumento, tiene la suficiente generalidad para contener elementos flexibles reglamentables en su parte operativa, sin cambiar el contenido y alcance de su letra.

Es obvio que en el organismo (SECI), encargado de dirimir las controversias o diferencias entre los Estados, habrá representantes de los mismos y sus decisiones se tomarán mediante transparentes procedimientos democráticos, tan útiles e indispensables en procesos de integración, como los que se propone el instrumento internacional que se revisa.

El articulado del acuerdo no sólo no contiene preceptos contrarios a la Carta Política, sino que se aviene a sus principios rectores y postulados normativos comprometidos “a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana” (preámbulo), y de acuerdo con los cuales “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (art. 9o. ibidem).

De suerte que la conformación de un mercado de participaciones igualitarias, con topes mínimos en dichas participaciones, resultando éstas garantizadas por el marco de amparos nacionales por los países que participen con sus obras cinematográficas en el mismo, está acorde con los procesos de integración promovidos en la Constitución Política, especialmente los orientados a la integración latinoamericana y del Caribe, como lo hace el acuerdo, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, lleguen incluso a “conformar una comunidad latinoamericana de naciones” (art. 227 de la C.P.).

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES EL “ACUERDO PARA LA CREACION DEL MERCADO COMUN CINEMATOGRAFICO LATINOAMERICANO, hecho en Caracas el 11 de noviembre de 1989”, y la Ley 151 del 15 julio de 1994, que lo aprueba.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General