

Sentencia C-1040/04

ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA-Reglamentación legal

FOMENTO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA-Política cultural del Estado

LEY PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA-Objeto

La Ley para “el fomento de la actividad cinematográfica” tiene por objeto estimular la producción de cine nacional. Para ello emplea varios instrumentos, entre los que existen algunos de carácter tributario, pero siempre orientados al propósito esencial de fomentar una actividad cultural nacional.

PROYECTO DE LEY PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA-Competencia de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Congreso para su tramitación

Al ser ‘la cultura’ la materia central del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 814 de 2003, las Comisiones Sextas del Senado y de la Cámara de Representantes eran las competentes para tramitarlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución Política y el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, normas que asignan a estas Comisiones los proyectos de ley referentes a la cultura. La creación de la ‘contribución parafiscal’ es una de las herramientas más importantes de la Ley 814 de 2003, conclusión que surge tanto de la atención que el texto de la ley le presta al tema (10 de los 22 artículos que la componen) como de la justificación de la política legislativa adoptada, según la exposición de motivos que acompañó a la Ley acusada en su trámite. En tal sentido, la norma directamente aplicable es el inciso primero del artículo 3° de la Ley 3ª de 1992, según el cual los proyectos de ley que tengan relación con “(...) la creación o modificación de contribuciones parafiscales serán conocidos por las respectivas Comisiones Constitucionales según las materias de su competencia.” Constituye ésta una razón determinante para afirmar que eran las Comisiones Sextas de ambas Cámaras —competentes para conocer los Proyectos de ley sobre cultura— las encargadas de tramitar la Ley 814 de 2003, y no las Comisiones Terceras —competentes para asuntos de carácter tributario—.

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Casos en que prima el principio de especialidad

Referencia: expediente D-5030

Demandante: Julio César Freyre Sánchez

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 814 de 2003, artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 y 22.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Julio César Jiménez Triana solicitó a esta Corporación que declare inexecutable los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 y 22 parcial de la Ley 814 de 2003, porque en el procedimiento legislativo para su aprobación se violó el artículo 157 de la Constitución Política

Admitida la demanda y cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas,

Ley 814 de 2003

(Julio 2)

Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia

Capítulo II

Contribución parafiscal para el desarrollo cinematográfico; Fondo para el Desarrollo Cinematográfico

Artículo 5º— Cuota para desarrollo cinematográfico. Para apoyar los objetivos trazados en esta ley y en la Ley 397 de 1997, créase una contribución parafiscal, denominada cuota para el desarrollo cinematográfico, a cargo de los exhibidores cinematográficos, los distribuidores que realicen la actividad de comercialización de derechos de exhibición de películas cinematográficas para salas de cine o salas de exhibición establecidas en territorio nacional y los productores de largometrajes colombianos, la cual se liquidará así:

1. Para los exhibidores: Un ocho punto cinco por ciento (8.5%) a cargo de los exhibidores cinematográficos, sobre el monto neto de sus ingresos obtenidos por la venta o negociación de derechos de ingreso a la exhibición cinematográfica en salas de cine o sala de exhibición, cualquiera sea la forma que éstos adopten. Este ingreso neto se tomará una vez descontado el porcentaje de ingresos que corresponda al distribuidor y al productor, según el caso.
2. Un ocho punto cinco por ciento (8.5%) a cargo de los distribuidores o de quienes realicen la actividad de comercialización de derechos de exhibición de películas cinematográficas no colombianas para salas de cine establecidas en el territorio nacional, sobre el monto neto de sus ingresos obtenidos por la venta o negociación de tales derechos bajo cualquier modalidad.
3. Un cinco por ciento (5%) a cargo de los productores de largometrajes colombianos sobre los ingresos netos que les correspondan, cualquiera sea la forma o denominación que adopte dicho ingreso, por la exhibición de la película cinematográfica en salas de exhibición en el territorio nacional. En ningún caso la cuota prevista en este numeral, podrá calcularse sobre un valor inferior al treinta por ciento (30%) de los ingresos en taquilla que genere la película por la exhibición en salas de cine en Colombia. No se causará la cuota sobre los ingresos que correspondan al productor por la venta o negociación de derechos de exhibición que se realice con exclusividad para medios de proyección fuera del territorio nacional o, también con exclusividad, para medios de proyección en el territorio nacional diferentes a las salas de

exhibición.

Parágrafo 1º—La exhibición de obras colombianas de largometraje en salas de cine o salas de exhibición no causa la cuota a cargo del exhibidor ni del distribuidor.

Artículo 6º— Retención de la cuota para el desarrollo cinematográfico. La retención de la cuota para el desarrollo cinematográfico se efectuará así:

1. Monto a cargo de distribuidores o de quienes realicen la actividad de comercialización de obras no colombianas. La retención de la contribución a cargo de quienes realicen estas actividades, será efectuada por el exhibidor al momento del pago o abono en cuenta por la venta o negociación por cualquier medio de boletas o derechos de ingreso a la película cinematográfica en salas de exhibición, cuando la negociación se haya realizado sobre los ingresos por taquilla o análogos. En eventos de negociación diferentes se realizará la retención por quien esté obligado al pago, por cada pago o abono en cuenta que se haga al distribuidor o a quien realice la actividad de comercialización.

2. Monto a cargo de productores de obras colombianas. La retención de la contribución a cargo de los productores de obras colombianas se efectuará por los exhibidores o por quienes deban realizar pagos o compensaciones al productor bajo cualquier otra forma de negociación de derechos por la película, sobre cada pago o abono en cuenta.

Cuando los sujetos pasivos de la cuota para el desarrollo cinematográfico presenten saldos a su favor, tales saldos podrán ser imputados a cualquiera de las declaraciones siguientes, hasta agotarlos, o pueden ser materia de devolución dentro del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud de devolución, si hubiere lugar a ella.

Parágrafo—La retención en la fuente prevista en este artículo, se efectuará en el momento de cada pago o abono en cuenta, lo que ocurra primero.

Artículo 7º— Períodos de declaración y pago. El período de la declaración y pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico es mensual. El Gobierno Nacional reglamentará los plazos y lugares para la presentación y pago, así como los mecanismos para devoluciones o compensaciones de los saldos a favor.

Para tal efecto, los responsables de la cuota deberán presentar una declaración mensual que

involucre la cuota a su cargo y las retenciones que han debido practicar, cuando haya lugar a ello.

Si no se practican las retenciones previstas en los artículos anteriores, no se presentan las declaraciones, no se efectúan los pagos, o las declaraciones incurren en inexactitudes, se aplicarán las sanciones previstas en el estatuto tributario y los procedimientos de imposición de sanciones y discusión allí establecidos. Sin perjuicio del carácter parafiscal de la contribución creada en esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación y aplicación de sanciones dispuestos en este artículo y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la cuota, intereses y sanciones aplicando el procedimiento previsto en el estatuto tributario.

Para el efecto previsto en el inciso anterior la DIAN celebrará convenio con el administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico.

Las sumas recaudadas por la DIAN por concepto de la cuota, intereses, sanciones y demás originados en la cuota para el desarrollo cinematográfico, deberán ser transferidos a través de la tesorería general de la Nación, dentro del mes siguiente a su recaudo, al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico creado en esta ley.

Artículo 8º— Revisión de la información. Además de las obligaciones de suministro de información señalada en esta ley con destino al Sirec, y bajo reserva legal, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o, de ser el caso, el auditor o quien haga sus veces de la entidad que administre el fondo creado en esta ley, podrán efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de los sujetos pasivos y agentes de retención de la cuota para el desarrollo cinematográfico, exclusivamente para los efectos relacionados con la cuota.

Artículo 9º— Administración de la cuota para el desarrollo cinematográfico. Los recursos de la cuota para el desarrollo cinematográfico y los que en esta ley se señalan ingresarán a una cuenta especial denominada Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, la cual será administrada y manejada mediante contrato que celebre el Ministerio de Cultura con el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica creado de conformidad con el artículo 46 de la Ley 397 de 1997. El respectivo contrato estatal celebrado en forma directa dispondrá lo relativo a la definición de las actividades, proyectos, metodologías de elegibilidad, montos y

porcentajes que pueden destinarse a cada área de la actividad cinematográfica.

En el evento de inexistencia del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica, el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico será administrado por la entidad mixta o privada representativa de los diversos sectores de la industria cinematográfica o pública de carácter financiero o fiduciario, que mediante decreto designe el Gobierno Nacional en forma directa, la cual cumplirá las mismas actividades previstas en esta ley para el mencionado fondo mixto. El Ministerio de Cultura celebrará con el designado el respectivo contrato, el cual deberá cumplir con los mismos requisitos señalados en el inciso anterior.

Artículo 10.— Fondo para el Desarrollo Cinematográfico. Créase el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica de conformidad con lo previsto en el artículo anterior, cuyos recursos estarán constituidos por:

1. El producto de la cuota para el desarrollo cinematográfico, incluidos los rendimientos financieros que produzca.
2. Los recursos derivados de las operaciones que se realicen con los recursos del fondo.
3. El producto de la venta o liquidación de sus inversiones.
4. Las donaciones, transferencias y aportes en dinero que reciba.
5. Aportes provenientes de cooperación internacional.
6. Las sanciones e intereses que en virtud del convenio celebrado con el administrador del fondo, imponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por incumplimiento de los deberes de retención, declaración y pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico.
7. Los recursos que se le asignen en el presupuesto nacional.

Los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico serán ejecutados de conformidad con las normas del derecho privado y de contratación entre particulares y se manejarán separadamente de los demás recursos del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica.

De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la

República ejercerá control fiscal sobre los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico. En el ámbito de su competencia, el Ministerio de Cultura a través de la dirección de cinematografía, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ejercerán vigilancia.

Artículo 11.— Destinación de los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico. Los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico se ejecutarán con destino a:

1. Concesión de estímulos e incentivos iguales a los previstos en los artículos 41 y 45 de la Ley 397 de 1997, incluidos subsidios de recuperación a la producción y coproducción colombianas.
2. Estímulos y subsidios de recuperación por exhibición de obras cinematográficas colombianas en salas de cine.
3. Créditos a la realización cinematográfica en condiciones preferenciales, a través de entidades de crédito.
4. Créditos en condiciones preferenciales para establecimiento o mejoramiento de infraestructura de exhibición, a través de entidades de crédito.
5. Créditos en condiciones preferenciales para establecimiento de laboratorios de procesamiento cinematográfico, a través de entidades de crédito.
6. Otorgamiento de garantías a la producción cinematográfica, a través de entidades de crédito.
7. Conformación del sistema de información y registro cinematográfico, Sirec.
8. Investigación en cinematografía, realización de estudios de factibilidad para el establecimiento o mejora de la infraestructura cinematográfica, asistencia técnica y estímulos a la formación en diferentes áreas de la cinematografía.
9. Acciones contra la violación a los derechos de autor en la comercialización, distribución y exhibición de obras cinematográficas.
10. Estímulos a los sujetos de la contribución previstos en el numeral 2º del artículo 5º de

esta ley.

11. Hasta un diez por ciento (10%) como remuneración al administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico.

Al menos el setenta por ciento (70%) de los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico serán arbitrados hacia la creación, producción, coproducción y, en general, a la realización de largometrajes y cortometrajes colombianos.

El conjunto de incentivos, estímulos y créditos aquí previstos se asignarán exclusivamente en proporción a la participación nacional en el proyecto de que se trate, según el caso.

En ningún evento los recursos del fondo podrán destinarse por el administrador del mismo para actuar como coproductor de películas o compartir riesgos en los proyectos, sin perjuicio del pacto que, según el caso, se establezca con terceros sobre participación en utilidades.

La secretaría técnica del Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura en Cinematografía estará a cargo del administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, quien participará con voz y sin voto. El Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura en Cinematografía que se encuentre conformado, adecuará su composición y funciones según la reglamentación del Gobierno Nacional.

Dentro de los dos (2) últimos meses de cada año, mediante acto de carácter general, el Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura en Cinematografía establecerá las actividades, porcentajes, montos, límites, modalidades de concurso o solicitud directa y demás requisitos y condiciones necesarias para acceder a los beneficios, estímulos y créditos asignables con los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico en el año fiscal siguiente.

Los parámetros y criterios anteriores podrán ser modificados durante el año de ejecución de los recursos, por circunstancias excepcionales.

El Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura en Cinematografía asignará directamente los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico o podrá establecer subcomités de evaluación y selección y fijar su remuneración y gastos.

Los miembros del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica podrán tener acceso a los

recursos del Fondo para el Fomento Cinematográfico en igualdad de condiciones a los demás agentes del sector y no participarán de las decisiones o responsabilidades que corresponden al Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura en Cinematografía sobre los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico.

Artículo 13— Carácter de la cuota para el desarrollo cinematográfico. La cuota para el desarrollo cinematográfico prevista en esta ley, será tratada como costo deducible en la determinación de la renta del contribuyente de conformidad con las disposiciones sobre la materia.

Artículo 14.—Estímulos a la exhibición de cortometrajes colombianos. Los exhibidores cinematográficos podrán descontar directamente en beneficio de la actividad de exhibición, en seis punto veinticinco (6.25) puntos porcentuales la contribución a su cargo cuando exhiban cortometrajes colombianos certificados como tales de conformidad con las normas sobre la materia.

El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de los exhibidores, los períodos máximos de vigencia, así como las modalidades de exhibición pública de cortometrajes colombianos para la aplicación de lo previsto en este artículo.

Artículo 15.—Estímulos a la distribución de largometrajes colombianos. Durante un período de diez (10) años, los distribuidores cinematográficos podrán reducir hasta en tres (3) puntos porcentuales, la cuota para el desarrollo cinematográfico a su cargo, cuando en el año anterior al año en el que se cause la cuota hayan comercializado o distribuido efectivamente para salas de cine en Colombia o en el exterior un número de títulos de largometraje colombianos igual o superior al que fije el Gobierno Nacional de acuerdo con el artículo 18 de esta ley.

En este caso, la reducción de la cuota se verificará sobre un número de películas extranjeras distribuidas para salas de cine en Colombia igual al de películas nacionales distribuidas, sin que dicho número en ningún caso pueda ser superior al doble del que corresponda al fijado de conformidad con el artículo 18. Las películas a las cuales se aplica esta reducción serán elegidas por el distribuidor previo aviso al administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, con no menos de cinco (5) días hábiles a la primera exhibición pública de la película en salas de exhibición cinematográfica.

La comercialización o distribución efectiva de títulos de largometraje colombianos deberá ser certificada por el Ministerio de Cultura. Para los efectos previstos en el artículo 46 de la Ley 397 de 1997 se considera como inversión del distribuidor en el sector cinematográfico, los gastos que éste realice para la distribución de obras colombianas en el país o en el exterior.

Capítulo III

Certificados de inversión o donación cinematográfica; fomento a la producción

Artículo 16.— Beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica. Los contribuyentes del impuesto a la renta que realicen inversiones o hagan donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la dirección de cinematografía, tendrán derecho a deducir de su renta por el período gravable en que se realice la inversión o donación e independientemente de su actividad productora de la renta, el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor real invertido o donado.

Para tener acceso a la deducción prevista en este artículo deberán expedirse por el Ministerio de Cultura a través de la dirección de cinematografía certificaciones de la inversión o donación denominados, según el caso, certificados de inversión cinematográfica o certificados de donación cinematográfica.

Las inversiones o donaciones aceptables para efectos de lo previsto en este artículo deberán realizarse exclusivamente en dinero.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones, términos y requisitos para gozar de este beneficio, el cual en ningún caso será otorgado a cine publicitario o telenovelas, así como las características de los certificados de inversión o donación cinematográfica que expida el Ministerio de Cultura a través de la dirección de cinematografía.

Artículo 17.— Limitaciones. El beneficio establecido en el artículo anterior se otorgará a contribuyentes del impuesto a la renta que, en relación con los proyectos cinematográficos, no tengan la condición de productor o coproductor. En caso de que la participación se realice en calidad de inversión, ésta dará derechos sobre la utilidad reportada por la película en proporción a la inversión según lo acuerden inversionista y productor. Los certificados de

inversión cinematográfica serán títulos a la orden negociables en el mercado.

Las utilidades reportadas por la inversión no serán objeto de este beneficio. El Gobierno Nacional reglamentará lo previsto en este artículo.

Artículo 18.— Impulso de la cinematografía nacional. El Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) últimos meses de cada año y en consulta directa con las condiciones de la realización cinematográfica nacional, teniendo en consideración además la infraestructura de exhibición existente en el país y los promedios de asistencia, podrá dictar normas sobre porcentajes mínimos de exhibición de títulos nacionales en las salas de cine o exhibición o en cualquier otro medio de exhibición o comercialización de obras cinematográficas diferente a la televisión, medidas que regirán para el año siguiente.

Para la expedición de estas normas a través del Ministerio de Cultura, dirección de cinematografía, se consultará a los agentes o sectores de la actividad cinematográfica, en especial a productores, distribuidores y exhibidores, sin que en ningún caso su concepto tenga carácter obligatorio.

Estas medidas podrán ser diferenciales, según la cobertura territorial de salas, clasificación de las mismas, niveles potenciales de público espectador en los municipios con infraestructura de exhibición.

La comisión nacional de televisión fijará anualmente un porcentaje de emisión de obras cinematográficas nacionales.

Con cargo a los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, hasta la cuantía que anualmente se determine por el Consejo Nacional de Cinematografía, podrán otorgarse estímulos económicos o subsidios de recuperación para las salas que deban cumplir con los porcentajes de exhibición de largometrajes colombianos fijados de acuerdo con lo previsto en este artículo. Igualmente, dichos estímulos podrán otorgarse para las salas que proyecten obras colombianas superando dichos porcentajes mínimos.

Capítulo IV

Régimen sancionatorio

Artículo 20.— Sanciones. Para asegurar la consecución de los objetivos de fomento de la actividad cinematográfica nacional, el Ministerio de Cultura podrá imponer bajo criterios de proporcionalidad, las sanciones que se establecen en esta ley por el incumplimiento de obligaciones a cargo de los productores, distribuidores y exhibidores cinematográficos, así:

1. Por incumplimiento de las medidas dictadas con fundamento en el artículo 18 multa hasta por el valor equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales. En caso de reincidencia, adicionalmente a la multa aquí prevista, se procederá al cierre de la sala o local hasta por un período de tres (3) meses. Esta sanción será aplicable en relación con cada sala de exhibición o local de comercialización o alquiler de películas que incumpla lo dispuesto en el mismo artículo.

2. Por el no suministro oportuno de la información que requiera el sistema de información y registro cinematográfico, Sirec, multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales a quien incurra en incumplimiento, por cada hecho constitutivo del mismo.

3. El no registro previo antes de entrar en funcionamiento por parte de las salas de exhibición o el no registro de las existentes dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia de esta ley, dará lugar al cierre de la sala hasta que se efectúe dicho registro.

Artículo 21.— Procedimiento sancionatorio. La imposición de las sanciones previstas en el artículo anterior se aplicará por el Ministerio de Cultura con observancia del siguiente procedimiento:

1. Averiguación. De oficio o a solicitud de parte, mediante averiguación administrativa adelantada por el Ministerio de Cultura, en la cual se notifique de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo al productor, distribuidor o exhibidor sujeto de la averiguación, se determinará la ocurrencia o no del hecho constitutivo de infracción. Durante esta etapa el sujeto de la averiguación y el solicitante de la misma podrán solicitar la práctica de pruebas, la cual se efectuará dentro de un término no superior a treinta (30) días hábiles a partir de la notificación del sujeto de la averiguación. Dentro del mismo término el ministerio practicará las pruebas que estime necesarias.

2. Resolución decisoria de la sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la práctica de las pruebas efectuada dentro del término previsto en el numeral anterior, el

Ministerio de Cultura proferirá resolución motivada en la cual se abstenga de imponer sanción o decida la imposición de la misma de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de esta ley.

Contra la resolución dictada de conformidad con lo previsto en este artículo procederán los recursos de la vía gubernativa los cuales se tramitarán y resolverán de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código Contencioso Administrativo. El Ministerio de Cultura ejercerá la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el pago de las sanciones impuestas, cuando el obligado no proceda voluntariamente a su pago. La averiguación de que trata este artículo tendrá un término de caducidad de dos (2) años a partir de la ocurrencia del hecho.

Las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en renuencia de suministrar la información requerida por el sistema de información cinematográfica o que se encuentren en proceso de cobro de alguna multa a su cargo por los conceptos previstos en esta ley, no tendrán acceso a los estímulos, incentivos o créditos que se otorguen a través del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico hasta tanto cumplan con tales obligaciones.

Las sanciones anteriores se impondrán sin perjuicio de las previstas en el artículo 7º de esta ley y de la denuncia ante las autoridades penales competentes por el suministro de información falsa.

El cierre de salas de exhibición o de locales de alquiler de vídeos se efectuará por los alcaldes municipales o locales con jurisdicción en el lugar de su ubicación a solicitud del Ministerio de Cultura.

Artículo 22.— Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y en cuanto respecta al espectáculo público de exhibición cinematográfica deroga el numeral 1º del artículo 7º de la Ley 12 de 1932 y el literal “a” del artículo 3º de la Ley 33 de 1968, así como las demás disposiciones relacionadas con este impuesto en lo pertinente a dicho espectáculo.

III. LA DEMANDA

1. Julio César Freyle Sánchez considera que las normas acusadas “(...) así como las demás disposiciones contenidas en la Ley 814 de 2003, que tiene un contenido fiscal, resultan

violatorias del artículo 157 de la Constitución Política, por cuanto, de acuerdo con el mandato constitucional todo proyecto de Ley para que se convierta en Ley de la República debe haber sido (...) aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, requisito éste que no fue cumplido a cabalidad en el trámite legislativo, toda vez que de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Tercera es la competente para tramitar todos los temas relacionados con la hacienda y el crédito público, impuestos, contribuciones y exenciones tributarias, comisiones que no fueron puestas en conocimiento de este Proyecto de Ley, violándose de esta manera el referido artículo constitucional, así como el debido proceso que deben surtir todas las actuaciones administrativas como lo es el mandato general y abstracto del legislador.”

2. Alega el demandante que el Proyecto de Ley

“(...) fue tramitado silenciosamente a través de las Comisiones Sextas, bajo el entendido que se trataba de un proyecto de carácter “cultural”, posición entendible si se estuviera legislando únicamente sobre aspectos que atendieran a la cultura cinematográfica, pero de la simple lectura de la Ley, se destaca su marcado desarrollo fiscal, por cuanto todas las normas presentadas por el Gobierno Nacional, están dirigidas idónea e inequívocamente al establecimiento de un fondo parafiscal y al otorgamiento de beneficios tributarios y de exenciones para quienes inviertan en la actividad cinematográfica (...)”

Para el demandante es “oportuno” que dentro del ordenamiento jurídico se establezcan políticas de estado para la protección y desarrollo del cine colombiano, pero considera que “(...) el desarrollo legislativo de estas disposiciones debe hacerse en forma ajustada al ordenamiento jurídico y atendiendo las competencias de las Cámaras, no dando debates a espaldas de las comisiones económicas que son las autoridades instituidas en el Congreso de la República para conocer, debatir y aprobar los temas económicos y fiscales que interesan al país, razones que me llevan a solicitarle respetuosamente a esa honorable corporación la declaratoria de inexequibilidad por vicios en el trámite de los artículos, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley 814 de 2003”.

3. La demanda hace referencia a cada una de las disposiciones acusadas y a su relación con las materias económicas y fiscales,

“(...) el artículo 5 estableció una contribución parafiscal, denominada cuota para el desarrollo

cinematográfico, el artículo 6 reguló el proceso de retención de la cuota para el desarrollo cinematográfico, el artículo 7 fijó el proceso recaudación y pago del aporte parafiscal, el artículo 8 dio facultades de inspección en libros de contabilidad a quien administre el Fondo Parafiscal creado, adicionalmente el artículo 9 fijó los parámetros para la administración de la Cuota para el desarrollo cinematográfico, el artículo 11 le dio destinación a los recursos del Fondo [y] el artículo 12 señala las autoridades competentes para la Dirección del Fondo.

El artículo 13 resalta aún más la violación al procedimiento legislativo constitucional y legal reglado, por cuanto establece el carácter de la cuota para el desarrollo Cinematográfico, como costo deducible en la determinación de la renta del contribuyente de conformidad con las disposiciones sobre la materia, constituyéndose en una exención más en la cascada tributaria.

En los artículos 14 y 15 de la Ley 814 de 2003 continúan bajo el mismo esquema fiscalista, por cuanto reglamenta la materia desestímulos a la exhibición y distribución de cortometrajes colombianos.

Los artículos 20 y 21 señalan tajantemente las sanciones y el procedimiento sancionatorio, por el incumplimiento de las disposiciones fiscales incluidas en las normas acusadas.

El artículo 22 determina en forma candorosa las derogatorias de normas que hacen parte de las garantías de las entidades territoriales, de sus recursos propios, de contenido netamente económico y endógeno como se presenta en los vicios sustanciales.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Ministra de Cultura

La Ministra de Cultura, María Consuelo Araujo Castro participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

1.1. En su intervención, la Ministra sostiene que dada “(...) la importancia y trascendencia de la actividad cinematográfica en Colombia, tanto desde el punto de vista cultural y artístico, como desde el industrial, el ejecutivo conjuntamente con los diferentes agentes del sector

promovieron ante el Honorable Congreso de la República, dentro de un contexto democrático y participativo declarado y reconocido en nuestra Constitución Política, la expedición de la Ley 814 de 2003.” Añade que el cine “(...) además de ser una herramienta de cohesión social que afianza nuestra identidad, es patrimonio cultural de la Nación que requiere fomento y conservación. La actividad cinematográfica es de interés social y al igual que todas las demás actividades y expresiones culturales está bajo la protección de Estado.”

1.2. Posteriormente advierte que en relación “(...) con los posibles conflictos de competencia entre las Comisiones Constitucionales Permanentes, de acuerdo con la norma transcrita (artículo 2 y 3 de la Ley 3ª de 1992), cualquier proyecto de ley que sea sometido a la probación del Congreso debe asignarse a la Comisión Permanente con competencia para conocer del tema al cual se refiere el proyecto, es decir, a la especialidad de la que se trate”

1.3. Concluye entonces la Ministra de Cultura que dada “(...) la especialidad de la cinematografía es evidente que el trámite del Proyecto de ley, hoy Ley 814 de 2003, era y es competencia de la Comisión Constitucional Permanente encargada del tema cultura, esto es la Comisión Sexta.”

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y el Crédito Público

El Ministro de Hacienda por medio de apoderada, participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Se aduce que “(...) la Ley 814 de 2003 no vulnera el artículo 157 de la Constitución Política puesto que cuando el proyecto de Ley no está claramente adscrito a una comisión constitucional permanente, como en el caso sub examine el Presidente de la respectiva cámara legislativa tiene la facultad de enviarlo a la comisión que según su criterio sea el competente para conocerlo (...)”. Señala que en virtud del parágrafo 2º de la Ley 3ª de 1992, el Presidente de la respectiva Cámara tiene la potestad de enviar a la comisión constitucional permanente que considere competente cuando el proyecto de la ley contenga temas diferentes comisiones.

3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

El Director de la DIAN participó en el proceso de la referencia, por medio de apoderada, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Considera que “(...) el proyecto

de ley que culminó con la expedición de la Ley 814 de 2003 debió tramitarse en las comisiones sextas de Cámara y Senado, por cuanto su materia dominante que es la actividad cinematográfica que es de carácter eminentemente cultural y que fue asignado por el artículo 2° de la Ley 3ª a dicha comisión, ajustándose el trámite formal de carácter constitucional exigido para su expedición, el artículo 157 de la Constitución Política y a los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 3ª de 1992 y al debido proceso, no siendo por ello procedente desde ningún punto de vista declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas.”

4. Instituto Colombiano de Derecho Tributario, ICDT

El Presidente del Instituto, Alfredo Lewin Figueroa, remitió al presente proceso un concepto aprobado por el Consejo Directivo, con ponencia de Gabriel Ibarra Pardo, indicando por qué se abstenían de dar opinión alguna sobre el vicio de trámite, ya que el punto a analizar no es atinente al derecho tributario sino a la formación de la ley. Luego de señalar que la demanda alega que en el trámite legislativo de la Ley 814 de 2003 se violó el artículo 157 de la Constitución porque no se cumplió el mandato “(...) según el cual todo proyecto de ley para convertirse en ley de la república debe haber sido aprobada en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara”, sostuvo el ICDT:

“En relación con los vicios de trámite constitucional de los proyectos de la ley, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario se ha pronunciado tradicionalmente, en el sentido de considerar que en cada caso concreto debe hacerse un ejercicio para confrontar la norma demandada con el análisis y aplicación de la Ley Orgánica 5 de 1992 (Reglamento del Congreso) e igualmente de carácter probatorio, todo lo cual escapa al estudio constitucional que enmarca la opinión del ICDT.”

En el concepto presentado, el ICDT se refiere también a los cargos sustanciales que habían sido alegados en la demanda en contra de la Ley 814 de 2003, pero que no fueron admitidos por no reunir los requisitos necesarios para ser objeto de estudio en sede de constitucionalidad.

5. Intervención del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica Proimágenes en Movimiento

La Directora de Proimágenes en Movimiento, Claudia Triana de Vargas, participó en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. A su juicio, la “(...)

materia exclusivamente cultural regulada en la Ley 814 de 2003 sólo podía ser tratada en las comisiones sextas de ambas cámaras, como en efecto se hizo.” Funda su alegato en las siguientes razones.

5.1. En primer lugar advierte que “(...) si bien varios de los artículo de la Ley 814 de 2003 son de contenido económico y fiscal, su propósito no es otro que apoyar en el ámbito económico el fortalecimiento, la formación, la gestión, la creación y la difusión de la actividad cinematográfica como actividad cultural que, indiscutiblemente, representa una expresión que si las apropiadas ayudas e incentivos del Estado necesariamente cede a sus precarias condiciones estructurales y a las mejores características de producción de los productos audiovisuales extranjeros.”

5.2. En segundo lugar, sostiene que el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 “(...) tiene la finalidad de aportar solución a los posibles conflictos que surgirían en los casos en que la materia de un determinado proyecto de ley involucre asuntos cuya discusión, en principio, correspondería a diversas comisiones constitucionales permanentes, optándose allí por un criterio de especialidad, es decir, por un criterio que aprecia la finalidad esencial que pretende atenderse con el correspondiente proyecto, no un criterio formalista e insuficiente que cuantifique el número de artículos que respecto de una u otra materia priman en el respectivo proyecto, como vagamente lo invoca el demandante.” Por eso considera que el Presidente de cada Cámara “goza de amplio margen para determinar a qué comisión corresponde dar inicio al debate de una iniciativa determinada.”

5.3. En tercer lugar, alega que la Ley 814 de 2003 tiene claramente una finalidad de regulación de una expresión cultural y de un asunto relacionado con el patrimonio cultural de la Nación a la cual democráticamente tienen derecho de acceder todos los colombianos. En consecuencia, considera que la Ley 814 de 2003 siguió en su trámite las reglas previstas por el artículo 157 de la Constitución Política y en la Ley 3ª de 1992 para el decurso de los proyectos que involucran diversos contenidos técnicos.

6. Intervención de Cine Colombia S.A.

Actuando por medio de apoderado, Cine Colombia S.A. participó en el presente proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Alega que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte “(...) el control de constitucionalidad que se adelante cuando se

controvierte la competencia de una comisión permanente para iniciar el trámite en la célula legislativa a la cual pertenece un proyecto de un proyecto de ley, 'debe ser flexible', de manera que sólo podrá declararse la inexecutable del respectivo precepto en caso de que 'la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos' acusados."

La intervención sostiene que la Ley 814 de 2003 tiene como fines "(...) garantizar la viabilidad económica de la actividad cinematográfica, la cual tiene un especial significado, en tanto forma de expresión artística y cultural (...)" y desarrollar los artículos 70 y 71 de la Constitución que consagran la promoción y el acceso a la cultura como finalidad del Estado. El artículo 71, específicamente, "(...) dispone que el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan esas actividades." Así pues, teniendo en cuenta que con los artículos demandados "(...) el legislador introdujo una serie de mecanismos de carácter económico y fiscal con el ánimo de que los propósitos que persigue la Ley 814 de 2003 pudieran ser satisfechos (...) es preciso concluir que el trámite para su aprobación debió iniciarse en la Comisión Sexta de cada una de las Cámaras legislativas, tal como efectivamente sucedió."

7. Intervención ciudadana

Ana Lucía Orozco y Santiago Pardo Ramírez intervinieron en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

7.2. A su juicio, del objeto de la Ley (artículo 1º, Ley 814 de 2003) y de su exposición de motivos se concluye que el interés legislativo se encuentra en el fomento de la cultura y la cinematografía Colombiana; "(...) el legislador no tenía un interés particular en mejorar el régimen económico o de la hacienda pública, sino en el de la Cultura (...), por ese motivo, los instrumentos económicos que se encuentran en la Ley no son más que medios instrumentales que no desfiguran el contenido cultural de la norma demandada." Consideran que "(...) a lo sumo podría concluirse que ambas comisiones tenían competencia para dar trámite legislativo al proyecto de ley, pero nunca que la ley es inconstitucional porque las Comisiones Sextas constitucionales permanentes carecerían de esta competencia."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, intervino en el presente proceso mediante el concepto 3596 de julio 7 de 2004 para solicitar a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 814 de 2003. Funda su posición en los siguientes argumentos.

1. El concepto del Procurador General de la Nación parte de la siguiente premisa: “(...) la asignación a otra comisión permanente constitucional que por competencia le corresponda asumir el trámite del proyecto de ley, es un desconocimiento de la ley orgánica 3 de 1992, especialmente de su artículo 2, y por ende de la Constitución Política que consagran en los artículos 142 y 157, que cada cámara elegirá para el respectivo período constitucional comisiones permanente que tramitarán en primer debate los asuntos sometidos a la actividad legislativa, correspondiéndole a la ley determinar su número y la materia, y que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara. Así, es necesario determinar si el contenido de la Ley 814 de 2003 podía generar dudas sobre el trámite que se le dio en las comisiones sextas de Senado y Cámara de Representantes.”

2. El Procurador sostiene que como lo alega el propio Gobierno Nacional en la exposición de motivos del Proyecto de ley, “(...) el eje alrededor del cual giró la Ley 814 de 2003 es la insertación de una contribución parafiscal a efectos de garantizar el desarrollo de la actividad cinematográfica, por lo que, sin lugar a dudas, el tema dominante de esta ley no era el cultural sino el fiscal, que de acuerdo con las funciones asignadas por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, no corresponde a las Comisiones Sextas sino Terceras del Congreso de la República. Al ser claro el tema dominante del proyecto de ley, considera que el Presidente de la Cámara no tenía la libertad de decidir a qué comisión debía ir el proyecto; tenía la obligación de remitirlo a la Comisión Tercera.

3. Frente a las posiciones que abogan por la exequibilidad de las normas, señala,

“Podría afirmarse que la ley lo que pretende es fomentar la actividad cinematográfica a través de la creación de una contribución parafiscal, y por ende como dicha actividad encaja dentro del concepto cultural, que es una de las materias asignadas a las comisiones sextas del Congreso de la República, el proyecto fue tramitado de acuerdo con los cánones de la Constitución Política y de la ley orgánica. Sin embargo, bajo esa concepción el principio de

especialidad en materia tributaria que se le confiere a la comisión tercera, perdería la esencia constitucional de la división del trabajo en el órgano legislativo, puesto que todo proyecto, tendiente a impulsar, favorecer o desarrollar un sector o una actividad mediante la imposición de un tributo, se tramitaría en las comisiones que se encargan de esos asuntos, es decir, que un proyecto cuyo único objetivo es establecer una carga fiscal para impulsar la educación, le correspondería a las comisiones sextas porque éstas se ocupan de aquel segmento, o la imposición de un título tendiente a fortalecer la defensa nacional, correspondería a las comisiones segundas, que tienen asignada esa materia, o para incentivar el medio ambiente, el proyecto de ley que consagre un tributo, debería ser asumido por las comisiones quintas, y así sucesivamente, lo que en últimas deslegitimaría la asignación de los asuntos a que alude la Ley 3 de 1992, desarrollo de la Constitución Política.”

4. Concluye entonces el concepto indicando que “(...) el trámite dado a la Ley 814 de 2003, desconoció el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, que consagra que corresponde a las comisiones terceras del Congreso de la República, surtir el primer debate en materia de impuestos y contribuciones, e igualmente se vulneró la Constitución Política, artículo 142 y 157, que le difieren a la ley la asignación de competencias de las comisiones permanentes y que establecen que ningún proyecto será ley sin que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión de cada cámara. No obstante, que el ciudadano Freyre Sánchez demanda 16 de los 22 artículos de la Ley 814 de 2003, el Procurador General de la Nación considera que por la naturaleza del proyecto que estaba encaminado a imponer una contribución parafiscal, toda la ley debe ser declarada inexecutable por vicios en su formación, pues los preceptos acusados fueron aprobados precisamente como parte de la estructuración del tributo que en ella se contempla, al definir en ellos los sujetos y los hechos gravables.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República.

2. Cuestión planteada

En el presente caso la Corte Constitucional debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿el Presidente de una Cámara del Congreso de la República desconoce las reglas constitucionales y legales aplicables al procedimiento legislativo, al asignar a la Comisión Sexta el trámite de un Proyecto de ley que busca el “el fomento de la actividad cinematográfica” para lo cual, entre otros medios, incluye la creación de una contribución parafiscal y un fondo para su administración?

Para resolver esta cuestión la Corte estudiará el contenido y el sentido de la ley objetada y precisará las reglas aplicables al caso.

3. El fomento de la actividad cinematográfica, una política cultural del Estado

3.1. La decisión política adoptada por el Congreso de la República de fomentar la industria cinematográfica no es nueva. Décadas atrás, el Legislador había proferido la Ley 9° del año 1942 con el mismo propósito,¹ para lo cual autorizó al Gobierno Nacional que procediera a tomar ‘medidas conducentes’ al fomento de dicha industria, de conformidad con las normas generales que fijaba la propia ley. Esta decisión constituye una de las primeras intervenciones legislativas que hiciera el Estado en un sector de la economía, como desarrollo de la reforma constitucional de 1936.²

3.2. En la actualidad, el sector cinematográfico nacional se encuentra reglamentado por múltiples decretos,³ que encuentran un marco legal en la Ley 397 de 1997 (en adelante Ley General de Cultura).⁴ Esta Ley, además de indicar qué se entiende jurídicamente por “cultura”⁵ y cuál es su importancia para el país,⁶ establece los principios rectores de la legislación cultural, dentro de los cuales contempla que “es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación” (num. 5, art. 1°, Ley 397 de 1997), y fija los objetivos de la política cultural estatal.⁷ [acento fuera del texto original]

Artículo 40.- Importancia del cine para la sociedad. El Estado, a través del Ministerio de Cultura, de Desarrollo Económico, y de Hacienda y Crédito Público, fomentará la conservación, preservación y divulgación, así como el desarrollo artístico e industrial de la cinematografía colombiana como generadora de una imaginación y una memoria colectiva propias y como medio de expresión de nuestra identidad nacional.

También determina algunas de las medidas específicas que puede adoptar el Estado, para implementar las políticas que éste diseñe para lograr el desarrollo armónico de la cinematografía nacional (art. 41, Ley 397 de 1997). Así pues, la Ley advierte que el Estado podrá otorgar: (1) 'estímulos especiales a la creación cinematográfica en sus distintas etapas'; (2) 'estímulos e incentivos para las producciones y las coproducciones cinematográficas colombianas'; (3) 'estímulos e incentivos para la exhibición y divulgación de la cinematografía colombiana'; (4) 'estímulos especiales a la conservación y preservación de la memoria cinematográfica colombiana y aquella universal de particular valor cultural'; y (5) 'estímulos especiales a la infraestructura física y técnica que permita la producción, distribución y exhibición de obras cinematográficas' (art. 41).⁹

3.4. El 31 de octubre de 2001, la Ministra de Cultura del momento, Araceli Morales López, junto al Ministro de Hacienda y Crédito Público de entonces, Juan Manuel Santos Calderón, presentaron el Proyecto de ley 141 de 2001, Cámara, por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia, actualmente Ley 814 de 2003.

3.4.1. En la exposición de motivos, el Gobierno justificó y enmarcó el Proyecto de ley dentro del propósito general de crear un Estatuto Cinematográfico que establezca "(...) un sistema de regulaciones preciso y contundente que permita a la industria cultural cinematográfica (...) unas condiciones de claridad, estabilidad, participación y recuperación económica"; impulsado por el Ministerio de Cultura y el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica, Proimágenes en Movimiento,¹⁰ a finales de la década de los años noventa. Para el Gobierno, el Proyecto de ley entiende el desarrollo de la actividad cinematográfica en dos sentidos; por una parte, (1) 'el de una actividad cultural generadora de memoria comprensiva del pasado, propiciadora de identidad cultural y de resistencia al influjo audiovisual externo'; por otra parte (2) 'el de una cadena industrial de alta potencialidad económica'.¹¹

3.4.2. La política legislativa propuesta por el Gobierno y adoptada mediante la Ley 814 de 2003 por el Congreso de la República, acoge, en gran medida, las propuestas formuladas por Fedesarrollo en un estudio sobre el sector cinematográfico, solicitado por el Ministerio de Cultura y por el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica, Proimágenes en movimiento.

El estudio, titulado 'Impacto del sector cinematográfico sobre la economía colombiana: situación actual y perspectivas', constató el precario estado del cine nacional, concentrado

geográficamente y por agentes,¹² en un contexto en que el mercado, no solo nacional sino mundial, está ampliamente dominado por los Estado Unidos de Norteamérica.¹³ En el contexto del país, se consideró, “(...) es fundamental garantizar la presencia permanente y el incremento de recursos públicos otorgados sobre la base de competencia a quienes estén en proceso de formación en el sector, tal como se viene haciendo desde los últimos años, pero sin los suficientes recursos.”¹⁴ Para la consecución de tal objetivo, el estudio recomendó, entre otros instrumentos de apoyo, (1) la creación de un fondo parafiscal,¹⁵ (2) la creación de subsidios estatales,¹⁶ y (3) el diseño de un plan estratégico sectorial.¹⁷

3.4.3. Así, como se dijo, el Gobierno presentó el Proyecto de ley que dio lugar a la Ley 814 de 2003, de fomento cinematográfico, fundándose en los diagnósticos citados¹⁸ y con el objeto de adoptar legislativamente medidas como las recomendadas.¹⁹

4. Ley para el fomento de la actividad cinematográfica (Ley 814 de 2003)

4.1. El artículo 1° de la Ley establece el objeto de la misma en los siguientes términos,

En armonía con las medidas, principios, propósitos y conceptos previstos en la Ley 397 de 1997 [Ley General de Cultura], mediante la presente ley se procura afianzar el objetivo de propiciar un desarrollo progresivo, armónico y equitativo de cinematografía nacional y, en general, promover la actividad cinematográfica en Colombia

Para alcanzar el objetivo general propuesto, el artículo 1° de la Ley contempla varias metas específicas, a saber, (1) “posibilitar escenarios de retorno productivo entre los sectores integrantes de la industria de las imágenes en movimiento hacia su común actividad”; (2) “estimular la inversión en el ámbito productivo de los bienes y servicios comprendidos en esta industria cultural”; (3) “facilitar la gestión cinematográfica en su conjunto” y (4) “convocar condiciones de participación, competitividad y protección para la cinematografía nacional” [artículo 1°].

4.2. La Ley 814 de 2003 se encarga de múltiples asuntos relacionados con el sector cinematográfico: (i) define el uso de categorías y conceptos fundamentales para la legislación del sector; (ii) establece el contexto normativo en el que deben ser entendidas e

interpretadas las normas expedidas; (iii) fija deberes del Estado para con la política sectorial y asigna competencias al Ministerio de la Cultura encaminadas para tal propósito; (iv) crea y regula una contribución parafiscal para el desarrollo cinematográfico, así como el Fondo constituido para el mismo fin; (v) adopta una serie de medidas complementarias para fomentar el sector, algunas de carácter tributario otras no; y (vi) consagra un régimen sancionatorio, así como el procedimiento para aplicarlo.

4.2.1. La ley se ocupa de definir legalmente varios conceptos del sector, a saber, industria cinematográfica²⁰ cinematografía nacional,²¹ actividad cinematográfica,²² así como 'sala de cine', 'exhibidor', 'distribuidor' y 'agentes o sectores de la industria cinematográfica'.²³

4.2.2. La ley también fija el ámbito de aplicación de las reglas que contempla, remitiéndose a la legislación general sobre el patrimonio cultural de la Nación (Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura), y establece las reglas con las cuales deben ser interpretadas sus disposiciones.²⁴ Además, otorga a las "obras realizadas bajo los regímenes de producción o de coproducción dispuestos en la ley, en normas vigentes y en tratados internacionales en vigor para el país" el carácter de "obras cinematográficas colombianas".

4.2.3. El Estado adquiere mediante la ley el deber de promover "(...) en congruencia con las normas vigentes, todas las medidas que estén a su alcance para el logro de los propósitos nacionales señalados en el artículo primero en torno a la actividad cinematográfica en Colombia", para lo cual se le otorgan competencias específicas al Ministerio de la Cultura.²⁵

4.2.4. Como uno de los estímulos a la actividad cinematográfica nacional, la ley se ocupa de crear y regular la contribución parafiscal para el desarrollo cinematográfico y también el Fondo constituido para el mismo fin (Capítulo II). Dicho Fondo, de acuerdo a la norma, se nutrirá de varias fuentes adicionales a la contribución parafiscal²⁶ y tiene destinaciones concretas.²⁷

4.2.5. La Ley 814 de 2003 también establece otras medidas específicas para lograr sus cometidos (Capítulo III). Algunas son de carácter tributario, como por ejemplo otorgar beneficios 'a la donación y a la inversión en producción cinematográfica' (artículo 16),²⁸ y

otras no, como conceder al Gobierno Nacional la posibilidad de exigir “porcentajes mínimos de exhibición de títulos nacionales” (artículo 18),²⁹ u obligar a “(...) que los comerciales o mensajes publicitarios que se presenten en salas de cine o exhibición cinematográfica, sean exclusiva o porcentualmente de producción nacional” (artículo 19).³⁰

4.2.6. La Ley 814 de 2003 también adopta un régimen sancionatorio para quienes desconozcan las reglas legales a las que se ha hecho alusión, así como el debido proceso que permita la aplicación de dichas sanciones.³¹

4.3. En resumen, la Ley para “el fomento de la actividad cinematográfica” tiene por objeto estimular la producción de cine nacional. Para ello emplea varios instrumentos, entre los que existen algunos de carácter tributario, pero siempre orientados al propósito esencial de fomentar una actividad cultural nacional.

5. Constitucionalidad de la asignación a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Congreso del proyecto que se convirtió en la Ley 814 de 2003 para “el fomento de la actividad cinematográfica”

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y la normas constitucionales en materia de procedimiento legislativo, concluye esta Corte que no se desconocen las reglas constitucionales y legales aplicables al procedimiento legislativo, al asignar a la Comisión Sexta el trámite de un Proyecto de ley que busca el “el fomento de la actividad cinematográfica”, a pesar de que contemple como herramienta para tal propósito, entre otros medios, la creación de una contribución parafiscal y un fondo para su administración.

5.1. Teniendo en cuenta el fin que se pretende alcanzar mediante la Ley 814 de 2003 [fomentar la actividad cinematográfica], el objeto de la misma (artículo 1º, antes citado), así como una interpretación sistemática de todos los artículos que la componen, permiten concluir que la materia central de la Ley 814 de 2003 es el cine nacional. Ahora bien, como se indicó, el ‘cine colombiano’ es parte integral del patrimonio cultural de la nación y así lo reconoce la Ley General de Cultura [Ley 397 de 1997].

En consecuencia, al ser ‘la cultura’ la materia central del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 814 de 2003,³² las Comisiones Sextas del Senado y de la Cámara de Representantes eran las competentes para tramitarlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 de la

Constitución Política y el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, normas que asignan a estas Comisiones los proyectos de ley referentes a la cultura.³³

5.2. Como se mostró en las consideraciones previas, la Ley 814 de 2003 contempla diferentes medios específicos para alcanzar la finalidad propuesta, entre los cuales se encuentran la creación de una contribución parafiscal, un fondo para su administración, y un incentivo tributario a la inversión en cine. Es preciso resaltar que ninguna de estas medidas se adoptó con el ánimo de recaudar ingresos para el Estado; el fin al que propenden, insiste la Corte, es fomentar una actividad cultural nacional sometida a competencia extranjera.

5.3. Ahora bien, la creación de la ‘contribución parafiscal’ es una de las herramientas más importantes de la Ley 814 de 2003, conclusión que surge tanto de la atención que el texto de la ley le presta al tema (10 de los 22 artículos que la componen) como de la justificación de la política legislativa adoptada, según la exposición de motivos que acompañó a la Ley acusada en su trámite.

En tal sentido, la norma directamente aplicable es el inciso primero del artículo 3° de la Ley 3ª de 1992, según el cual los proyectos de ley que tengan relación con “(...) la creación o modificación de contribuciones parafiscales serán conocidos por las respectivas Comisiones Constitucionales según las materias de su competencia.” Constituye ésta una razón determinante para afirmar que eran las Comisiones Sextas de ambas Cámaras —competentes para conocer los Proyectos de ley sobre cultura— las encargadas de tramitar la Ley 814 de 2003, y no las Comisiones Terceras —competentes para asuntos de carácter tributario—.

Es preciso advertir, no obstante, que dentro del trámite legislativo ninguna Comisión planteó un conflicto de competencia. De haber ocurrido, hubiese sido necesario resolverlo de acuerdo al procedimiento establecido para el efecto por el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 3ª de 1992.³⁴ Es decir, en caso de haber existido un conflicto en torno a la competencia para conocer del Proyecto de ley, debido a la contribución parafiscal contemplada en éste, la Ley 3ª prevé un procedimiento de solución especial.

5.4. Finalmente, debe advertir la Corte que en el presente caso no era aplicable el primer párrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, como lo pretende el demandante en su acción pública. En efecto, el párrafo establece que “para resolver conflictos de competencia entre

las Comisiones [constitucionales permanentes del Congreso de la República] primará el principio de la especialidad.” Se trata pues, de una regla aplicable en aquellos casos en los cuales el proyecto de ley se ocupa de una materia que, por ejemplo, no está claramente asignada a alguna de las Comisiones, o que aparentemente está asignada a más de una. Tal situación no ocurre en este caso, pues como se mostró, la materia principal del proyecto es el cine nacional, es decir la cultura, y la contribución parafiscal es sólo uno de los medios para fomentar dicha actividad cultural en el ámbito nacional.

6. Conclusión

En conclusión, asignar a las Comisiones Sextas del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de la República el trámite de un Proyecto de ley que busca “el fomento de la actividad cinematográfica”, por diversos medios, entre los cuales se encuentra la creación de una contribución parafiscal y un fondo para administrarla, es una decisión que se ajusta a las reglas constitucionales y legales que rigen la formación de las leyes, en especial las relativas al reparto de competencias entre las comisiones constitucionales permanentes (artículo 157 de la Constitución Política; y 3° de la Ley 3ª de 1992). Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad de las normas que fueron objeto de la presente demanda, por los cargos analizados.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley 814 de 2003 “Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia” por los cargos analizados en la presente sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA A LA SENTENCIA C-1040 DE 2004

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Facultad del Presidente de la respectiva Cámara para asignar el trámite del proyecto de ley a la Comisión que considere competente (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-5030

Demandante: Julio César Freyre Sánchez

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 814 de 2003, artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 y 22.

Magistrado ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Mediante la sentencia C-1040 de 2004, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió que asignar a las Comisiones Sextas del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de la República el trámite de un Proyecto de ley que busca “el fomento de la actividad cinematográfica”, por diversos medios, entre los cuales se encuentra la creación de una contribución parafiscal y un fondo para administrarla, es una decisión que se ajusta a las reglas constitucionales y legales que rigen la formación de las leyes, en especial las relativas al reparto de competencias entre las comisiones constitucionales permanentes (artículo 157 de la Constitución Política; y 3° de la Ley 3ª de 1992). Por lo tanto, resolvió declarar la exequibilidad de los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley 814 de 2003 “Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia” por los cargos analizados en la sentencia. El argumento que sustenta la decisión de la Corte, por tanto, parte del supuesto de que en el caso estudiado no existía en realidad conflicto alguno en torno a cuál era la comisión constitucional permanente encargada de tramitar el Proyecto de ley.

No obstante, sin en gracia de discusión se aceptara que sí existía una duda razonable en cuanto a si el Proyecto de ley sobre el fomento a la actividad cinematográfica debía ser remitido a las Comisiones Sextas o a las Comisiones Terceras del Senado y la Cámara de Representantes, la conclusión hubiese sido la misma, debido a que repartirlo a las Comisiones Sextas en tal circunstancia no sería manifiestamente irrazonable.

1. Como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional (sentencia C-648 de 1997; MP Eduardo Cifuentes Muñoz) “(...) las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta.”³⁵ El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, norma que se ocupa de regular el asunto, establece que “tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán comisiones constitucionales permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”, a la vez que consagra cuáles son aquellos temas de competencia de cada una de las Comisiones de ambas Cámaras.³⁶

2. Sin embargo, la disposición legal orgánica (art. 2º, Ley 3ª de 1992) también regula el procedimiento a seguir en aquellos casos en los que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, ‘según su criterio’, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Dice el Parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992: “[c]uando la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”.³⁷

3. Así pues, de acuerdo con las normas constitucionales y legales pertinentes, la Corte ha considerado que los casos en que las materias de un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente (cuando existe una duda razonable), el Presidente de la respectiva corporación tiene la facultad de asignar el trámite del Proyecto a la comisión que considere pertinente, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992. Para la Corte, en aras del respeto al principio democrático y de división de las ramas del poder público, sólo en ese

evento el juez constitucional podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, indicar cuál es la Comisión constitucional a la que se ha debido asignar el trámite del Proyecto de ley y decretar la inexecutableidad por vicios de forma de la ley de que se trate; así lo decidió en la sentencia C-648 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).³⁸

4. Esta posición ha sido reiterada por la Corte Constitucional en varias decisiones, como por ejemplo, la sentencia C-792 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa),³⁹ la sentencia C-540 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño)⁴⁰ y la sentencia C-975 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil).⁴¹

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Ley 9 de 1942, 'por la cual se fomenta la industria cinematográfica'.

2 La Ley 9 de 1942 fue expedida durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo en desarrollo del artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936 que facultó al Estado para intervenir en la economía mediante leyes aprobadas por la mayoría de ambas cámaras del Congreso de la República.

3 Por ejemplo: Decreto 2570 de 1985, Por el cual se dictan algunas disposiciones en materia cinematográfica; Decreto 1903 de 1990, por el cual se reforman las normas que regulan la actividad cinematográfica; Decreto 1126 de 1999, por el cual se reestructura el Ministerio de Cultura y el Decreto 358 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 y se dictan normas sobre cinematografía nacional.

4 Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

5 Para la Ley, “Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.” (num. 1, art. 1, Ley 397 de 1997)

7 Ley 397 de 1997, artículo 5º.- Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que éste sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

8 Ley 397 de 1997, artículo 4º.- Definición de patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular. || Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispánicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura. (...)”

9 La Ley General de Cultura (397 de 1997) también se ocupa de establecer qué se entiende por empresas cinematográficas colombianas (art. 42); definir cuál es la nacionalidad de la producción cinematográfica (art. 43); qué es un coproducción colombiana (art. 44); cuáles son los incentivos a los largometrajes colombianos (art. 45); y se autoriza la creación del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica (art. 46).

10 Proimágenes en movimiento es una “(...) entidad de participación mixta en la que se representan los ministerios de Comunicaciones, Educación y Cultura, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, la Universidad Nacional y Colciencias, la Fundación

Patrimonio Fílmico Colombiano, Cine Colombia S.A., la Asociación de Distribuidores de Películas, Kodak Américas Ltda. y voceros designados por los productores y realizadores nacionales.” [Gaceta del Congreso, N° 563 de 2001]

11 Exposición de motivos del Proyecto de ley Número 141 de 2001 Cámara “por la cual se dictan normas para el Fomento de la actividad Cinematográfica en Colombia”, presentado por la Ministra de la Cultura, Araceli Morales López, y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Manuel Santos. [Gaceta del Congreso, N° 563 de 2001].

12 Señal el informe: “Colombia ha venido experimentando una disminución acentuada a la asistencia a cine en las últimas décadas (...) || La oferta del cine está concentrada no solo geográficamente sino por agentes, presentándose muy pocos productores, con empresas temporales y baja capacidad empresarial. Tres distribuidores de películas concentran casi el 90% del mercado y cuatro exhibidores tienen una participación mayoritaria en el número de pantallas (55%) y posiblemente.” Fedesarrollo (Zuleta L. A.; Jaramillo, L.; Reina, M.). Impacto del sector cinematográfico sobre la economía colombiana: situación actual y perspectivas. Ministerio de Cultura, Proimágenes en movimiento & Convenio Andrés Bello. Bogotá, DC, 2003. (p.109)

13 Sostiene el estudio al respecto: “A pesar de que no se dispone de información sobre la totalidad del mercado internacional la descripción de lo que sucede en algunas regiones del mundo (Europa occidental e Iberoamérica) es suficiente para mostrar el predominio del cine de Estado Unidos a nivel internacional. || Así, por ejemplo, el cine producido en Estados Unidos representó en 1996 casi el 80% del número de espectadores en los cinco países europeos de mayor peso poblacional en Europa: Alemania, España, Francia, Reino Unido e Italia (...) || Una película de Estados Unidos es en promedio más exitosa, desde el punto de vista comercial, que las de otros orígenes, dando como resultado que con una menor producción en número de películas obtiene una mayor participación en las recaudaciones. El caso español permite ilustrar este punto: los productores estadounidenses participaron en 1998 con el 45% del número de películas presentadas en el mercado español, pero recaudaron el 78.5% de la taquilla bruta. || En el mercado iberoamericano (incluyendo a España y a Portugal) la situación es similar a la del mercado europeo: el 77% de la recaudación bruta en 1997 correspondió a las películas de origen estadounidense, con un 10% de participación del cine doméstico y un 9% del cine de procedencia europea diferente a

los países de la península ibérica. (...)” Ibídem, p. 17.

14 Ibídem, p.113.

15 Dice el estudio: “(...) se encuentra de altísima conveniencia la creación de un fondo parafiscal para el desarrollo de la industria del cine a la cual aporten productores, distribuidores y exhibidores, y que irrigue también beneficios sobre estos actores, pero teniendo en cuenta el grado de desarrollo desigual que existe entre la producción, y la distribución y exhibición. (...)” Ibídem, p. 114.

16 Dice el estudio: “(...) es recomendable un flujo predeterminado y suficiente de recursos públicos que garanticen durante un período suficiente (proyectado en este estudio para 5 años), que complemente el esfuerzo del sector privado y permita lograr el tamaño y eficiencia mínimo crítico del sector para garantizar su sostenibilidad en el futuro y el acceso y a los enormes mercados potenciales de Iberoamérica y Estado Unidos principalmente.” Ibídem, p. 115.

17 Dice el estudio: “Los distintos actores de la cadena deberían lograr un consenso entre sí y con el sector privado para determinar los objetivos estratégicos de largo plazo de este sector. || (...) es recomendable perfilar las etapas de desarrollo del sector en un período más largo y mediante el consenso de todos los actores, por ejemplo en un período de 20 años, en el cual el sector podrá (si siguen las estrategias correctas) incrementar más significativamente su participación en el PIB nacional.” Ibídem, p. 115.

18 Dice la Exposición de Motivos del Proyecto de ley que a partir de los estudios solicitados se concluye que: “(...) la necesidad de financiar la producción cinematográfica surge, desde el punto de vista económico y financiero, de las condiciones de riesgo en que ésta se desarrolla. La realización de un largometraje requiere de un período de tiempo que puede oscilar alrededor de año y medio, período en que los empresarios incurren en gastos de manera más o menos continua sin recibir ingreso alguno. El productor debe encontrar financiación, y colocar capitales propios de largo plazo, para realizar su largometraje. Las posibilidades de que el productor nacional obtenga márgenes netos de utilidad razonables, del 10% o 15%, por ejemplo, está supeditada a la obtención de capitales de riesgo, o subsidios, con un costo financiero directo de cero o relativamente bajo.” [Gaceta del Congreso, N° 563 de 2001].

19 El Gobierno resolvió presentar como proyecto de ley “(...) una propuesta de apoyo o incentivo básicamente fiscal a la industria cinematográfica en Colombia, no contemplado en la Ley General de Cultura ni, por el nivel jerárquico normativo que requieren, en los Decretos 1126 de 1999 y 358 de 2000 los cuales en conjunto conforman la estructura regulatoria básica de esta actividad.” *Ibídem*.

20 Según el artículo 2° de la Ley 814 de 2003, “(...) el concepto de industria cinematográfica designa los momentos y actividades de producción de bienes y servicios en esta órbita audiovisual, en especial los de producción, distribución o comercialización y exhibición. Por su parte, el concepto de cinematografía nacional comprende para efectos de esta ley el conjunto de acciones públicas y privadas que se interrelacionan para gestar el desarrollo artístico e industrial de la creación y producción audiovisual y de cine nacionales y arraigar esta producción en el querer nacional, a la vez apoyando su mayor realización, conservándolas, preservándolas y divulgándolas.”

21 Según el artículo 2° de la Ley 814 de 2003, “(...) el concepto de cinematografía nacional comprende para efectos de esta ley el conjunto de acciones públicas y privadas que se interrelacionan para gestar el desarrollo artístico e industrial de la creación y producción audiovisual y de cine nacionales y arraigar esta producción en el querer nacional, a la vez apoyando su mayor realización, conservándolas, preservándolas y divulgándolas.”

22 Según el artículo 2° de la Ley 814 de 2003, el “(...) término actividad cinematográfica en Colombia comprende en general los dos conceptos anteriores.”

23 Dice la Ley: “1. Sala de cine o sala de exhibición. Local abierto al público, dotado de una pantalla de proyección que mediante el pago de un precio o cualquier otra modalidad de negociación, confiere el derecho de ingreso a la proyección de películas en cualquier soporte.

|| 2. Exhibidor. Quien tiene a su cargo la explotación de una sala de cine o sala de exhibición, como propietario, arrendatario, concesionario o bajo cualquier otra forma que le confiera tal derecho. || 3. Distribuidor. Quien se dedica a la comercialización de derechos de exhibición de obras cinematográficas en cualquier medio o soporte. || 4. Agentes o sectores de la industria cinematográfica. Productores, distribuidores, exhibidores o cualquier otra persona que realice acciones similares o correlacionadas directamente con esta industria cultural.” (art. 3, Ley 814 de 2003).

24 Dice la Ley: “Los términos utilizados en esta ley serán entendidos en su sentido expresado o, en caso de duda, en el sentido de aceptación internacional de acuerdo con las previsiones incluidas en tratados que en materia cinematográfica se encuentren en vigor para el país, o en el sentido comúnmente incorporado a las legislaciones de países firmantes de tales acuerdos internacionales.” (art. 3, Ley 814 de 2003).

25 Dice la Ley “En concordancia con las disposiciones de la Ley 397 de 1997, de esta ley y demás normas aplicables, compete al Ministerio de Cultura como organismo rector a través de la Dirección de Cinematografía: 1. Trazar las políticas y adoptar decisiones para el desarrollo cultural, artístico, industrial y comercial de la cinematografía nacional, así como para su conservación, preservación y divulgación. || 2. Promover y velar por condiciones de participación y competitividad para la obra cinematográfica colombiana y dictar normas sobre porcentajes de participación nacionales en obras cinematográficas colombianas, cuando estos no se encuentren previstos en la ley. || 3. Otorgar los estímulos e incentivos previstos en la Ley 397 y vigilar el adecuado funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico. || 4. Proteger y ampliar los espacios dedicados a la exhibición audiovisual y clasificar las salas de exhibición cinematográfica en cuanto en este último caso así lo estime necesario. Esta clasificación tendrá en cuenta elementos relativos a la modalidad y calidad de la proyección, características físicas, precios y clase de películas que exhiban. (...) || 5. Velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la actividad cinematográfica en Colombia, así como con la adecuada explotación y prestación de servicios cinematográficos. || 6. Mantener, para efectos del adecuado seguimiento y control a la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico y ejecución de los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico y para el cumplimiento de las políticas públicas a su cargo, un Sistema de Información y Registro Cinematográfico, que se denominará SIREC sobre agentes o sectores participantes de la actividad, cinematográfica en Colombia, y, en general, de comercialización de obras en los diferentes medios o soportes, niveles de asistencia a las salas de exhibición. (...) || 7. Imponer o promover, según el caso, las sanciones y multas a los agentes de la actividad cinematográfica de acuerdo con los parámetros definidos en esta ley.”

26 El artículo 10 de la Ley 814 de 2003 crea “(...) el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica de conformidad con lo previsto en el artículo anterior,

cuyos recursos estarán constituidos por: 1. El producto de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, incluidos los rendimientos financieros que produzca. || 2. Los recursos derivados de las operaciones que se realicen con los recursos del Fondo. || 3. El producto de la venta o liquidación de sus inversiones. || 4. Las donaciones, transferencias y aportes en dinero que reciba. || 5. Aportes provenientes de cooperación internacional. || 6. Las sanciones e intereses que en virtud del convenio celebrado con el administrador del Fondo, imponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por incumplimiento de los deberes de retención, declaración y pago de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico. || 7. Los recursos que se le asignen en el presupuesto nacional.”

27 Señala la Ley 814 de 2003 en su artículo 11: “Los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico se ejecutarán con destino a: 1. Concesión de estímulos e incentivos iguales a los previstos en los artículos 41 y 45 de la Ley 397 de 1997, incluidos subsidios de recuperación a la producción y coproducción colombianas. || 2. Estímulos y subsidios de recuperación por exhibición de obras cinematográficas colombianas en salas de cine. || 3. Créditos a la realización cinematográfica en condiciones preferenciales, a través de entidades de crédito. || 4. Créditos en condiciones preferenciales para establecimiento o mejoramiento de infraestructura de exhibición, a través de entidades de crédito. || 5. Créditos en condiciones preferenciales para establecimiento de laboratorios de procesamiento cinematográfico, a través de entidades de crédito. || 6. Otorgamiento de garantías a la producción cinematográfica, a través de entidades de crédito. || 7. Conformación del Sistema de Información y Registro Cinematográfico, SIREC. || 8. Investigación en cinematografía, realización de estudios de factibilidad para el establecimiento o mejora de la infraestructura cinematográfica, asistencia técnica y estímulos a la formación en diferentes áreas de la cinematografía. || 9. Acciones contra la violación a los derechos de autor en la comercialización, distribución y exhibición de obras cinematográficas. || 10. Estímulos a los sujetos de la contribución previstos en el numeral 2 del artículo 5º de esta ley. || 11. Hasta un diez por ciento (10%) como remuneración al administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico.”

28 El artículo 16 de la Ley 814 de 2003 dice: “Los contribuyentes del impuesto a la renta que realicen inversiones o hagan donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la dirección de cinematografía, tendrán derecho a deducir de su renta por el

período gravable en que se realice la inversión o donación e independientemente de su actividad productora de la renta, el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor real invertido o donado.” [El artículo está citado íntegramente en los antecedentes de la presente sentencia.]

29 El artículo 18 de la Ley 814 de 2003 dice: “El Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) últimos meses de cada año y en consulta directa con las condiciones de la realización cinematográfica nacional, teniendo en consideración además la infraestructura de exhibición existente en el país y los promedios de asistencia, podrá dictar normas sobre porcentajes mínimos de exhibición de títulos nacionales en las salas de cine o exhibición o en cualquier otro medio de exhibición o comercialización de obras cinematográficas diferente a la televisión, medidas que regirán para el año siguiente. || Para la expedición de estas normas a través del Ministerio de Cultura, Dirección de Cinematografía, se consultará a los agentes o sectores de la actividad cinematográfica, en especial a productores, distribuidores y exhibidores, sin que en ningún caso su concepto tenga carácter obligatorio. || Estas medidas podrán ser diferenciales, según la cobertura territorial de salas, clasificación de las mismas, niveles potenciales de público espectador en los municipios con infraestructura de exhibición. (...)”

30 El artículo 19 de la Ley 814 de 2003 dice: “Comerciales en salas de cine o exhibición cinematográfica. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de que los comerciales o mensajes publicitarios que se presenten en salas de cine o exhibición cinematográfica, sean exclusiva o porcentualmente de producción nacional.”

31 El Capítulo IV de la Ley 814 de 2003 se dedica al “Régimen sancionatorio” y está compuesto por dos artículos, el número 20, que fija las sanciones, y el 21 que fija el procedimiento sancionatorio.

32 Proyecto de ley 141 de 2001, Cámara.

33 La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 157: “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (...) 2° Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara. El reglamento del congreso determinará los casos en los cuales el primer debate surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras. (...)” (acento fuera del texto original) La Ley 3°

de 1992, en su artículo 2º, según el cual: “Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

|| Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: (...) Comisión Sexta. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.” (acento fuera del texto original)

34 Dice el inciso en cuestión: “Los conflictos que se presentaren con motivo de la aplicación de éste artículo serán resueltos de plano por una comisión integrada por los Presidentes de las Comisiones Constitucionales de la respectiva Corporación.”

35 El artículo 151 de la Constitución supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica específica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República es la Ley 3ª de 1992.

36 En la sentencia C-353 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo) la Corte Constitucional decidió que las competencias de las comisiones constitucionales permanentes de cada Cámara del Congreso de la República, encargadas de dar trámite a los proyectos de ley en primer debate, no pueden ser reguladas mediante la ley orgánica de presupuesto, tienen que ser objeto de la ley orgánica que contemple el reglamento del Congreso (actualmente Leyes 3ª y 5ª de 1992). La Corte declaró inexecutable algunos apartes de la Ley 179 de 1994 (por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto) en razón a que ésta regulaba las competencias de las comisiones permanentes constitucionales del Congreso de la República. [La Corte resolvió declarar inexecutable la expresión ‘cuartas’, contenida en los artículos 26, inciso 3º, y 27 de la Ley 179 de 1994 e indicó que “debe entenderse que cuando las indicadas normas se refieren a ‘las comisiones’, aluden a ‘las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras’, que lo son las terceras y cuartas de conformidad con el artículo 4º de la Ley 3ª de 1992.”]

37 Este artículo fue modificado por la Ley 754 de 2002 (Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3ª de 1992, en cuanto a la composición de las comisiones constitucionales permanentes). Es preciso distinguir la hipótesis que se plantea, de otro caso ya antes considerado por esta Corporación en la sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En aquella oportunidad la Corte estudio la exequibilidad de una norma del Reglamento del Congreso (art. 146, Ley 5ª de 1992) que otorgaba al Presidente de la respectiva Cámara la facultad para decidir a qué Comisión asignar el trámite de un proyecto de ley cuando no fuera claro a cuál de ellas le correspondía conocerlo, por ocuparse de varias materias. La Corte decidió declarar inconstitucional la regla aludida por cuanto suponía una hipótesis fáctica inconstitucional, a saber, que se dé trámite a un proyecto de ley se ocupe de varias materias, desconociendo así el principio constitucional de unidad de materia. [La Corte Constitucional resolvió declarar inconstitucional el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 en la sentencia C-025 de 1993. Consideró que el “(...) artículo 146, en su integridad, parte de una premisa contraria a la de la norma constitucional. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribe semejante hipótesis. Ella ordena que ‘todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia’ (la Corte resalta).”]

38 En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar exequible el capítulo II de la Ley 318 de 1996 (Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional) por no presentar vicios de forma y por no violar el principio de unidad de materia. La sentencia consideró que “(...) la Ley 318 de 1996 está relacionada, por lo menos, con los siguientes asuntos: (1) las relaciones internacionales, las cuales son competencia de las comisiones segundas constitucionales permanentes; (2) la estructura de la administración pública nacional, que es competencia de las comisiones primeras y cuartas constitucionales permanentes; y, (3) la cooperación internacional, tema que no se encuentra adscrito expresamente a ninguna comisión pero que podría caer dentro de asuntos más genéricos como la política internacional (comisiones segundas), el comercio exterior y la integración económica (comisiones segundas), la contratación internacional (comisiones segundas), la hacienda y el crédito público (comisión tercera), la planeación nacional (comisiones terceras) o los asuntos de carácter presupuestal (comisiones terceras y cuartas).”

39 En aquella oportunidad se estudiaron las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno contra un proyecto de ley en materia tributaria; se le acusaba de haber desconocido las reglas de procedimiento legislativo al no haberse debatido en primer debate en las Comisiones Primeras de las Cámaras y no por las Comisiones Terceras, a las cuales compete conocer este asunto en virtud de la Ley 3ª de 1992. La Corte resolvió declarar infundadas las objeciones presidenciales pues consideró que si bien el proyecto de ley tenía por objeto materias tributarias, se ocupaba de un tema de gran importancia para el Distrito Capital, por lo cual caía dentro de la competencia de la Comisión Primera ya que su finalidad era modificar el impuesto predial unificado en Bogotá (organización territorial). En esa medida, reiterando la decisión adoptada en la sentencia C-648 de 1997, decidió que el Presidente de la Cámara estaba facultado para decidir si asignaba el trámite del proyecto a la Comisión Primera o a la Comisión Tercera; no se trató de una asignación de competencia manifiestamente irrazonable. [La Corte resolvió declarar infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 001/99 Senado - 082/98 Cámara “Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital”.]

40 En la sentencia C-540 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño) luego de reiterar que el análisis de constitucionalidad en estos casos debe ser respetuoso del principio democrático y que el criterio para definir el tema objeto del proyecto de ley debe entenderse en un sentido material —esto es, con base en el tema y la finalidad de la ley— y no en un sentido formal o cuantitativo, decidió que no constituye una decisión manifiestamente irrazonable asignar a las Comisiones Primeras de ambas Cámaras el trámite de una ley cuyo tema predominante es la organización territorial, así existieran también razones para que eventualmente hubiese sido asignado a las Comisiones Cuartas de ambas Cámaras, puesto que el Proyecto (actualmente la Ley 617 de 2000) también buscaba racionalizar el gasto público, tanto en el nivel territorial como en el nacional. La Corte Constitucional resolvió declarar exequible la Ley 617 de 2000 (por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional). Sobre el particular salvaron su voto los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

41 En la sentencia C-975 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) la Corte decidió que es

claramente irrazonable asignar a unas Comisiones Constitucionales Permanentes un proyecto de ley que por su disposición temática, como por su finalidad y propósito específico, se ocupa de un asunto cuyo conocimiento está expresamente asignado a otras Comisiones Constitucionales Permanentes. Esta decisión se adoptó luego de reiterar que en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en torno a la correcta asignación de los proyectos de ley a las Comisiones Constitucionales Permanentes "(...) debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. (...)". En este caso la Corte resolvió declarar inexecutable la Ley 719 de 2001 (por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 [Sobre derechos de autor] y 44 de 1993 [que modificó la Ley 23 de 1982 y la Ley 29 de 1944 —Ley de Prensa—] y se dictan otras disposiciones), por no haber sido conocida en primer debate por las Comisiones Primeras de ambas Cámaras del Congreso de la República.