

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA Y LEYES CONEXAS

Llegamos en este capítulo a la era contemporánea de la normatividad cinematográfica, la cual nació en un momento histórico mundial marcado por los imperativos de la globalización económica. En México se fueron abandonando paulatinamente los principios del Estado de bienestar y el discurso del nacionalismo revolucionario —por contrariar a la ideología en boga— los cuales se sustituyeron por la preconización de las bondades de la modernidad que traería consigo el libre mercado. En México Carlos Salinas de Gortari fue el gobernante encargado de provocar la ruptura política, económica y jurídica con el viejo régimen, con el emanado de la Revolución Mexicana, y las leyes que sobre comunicación se expidieron en su periodo de gobierno son testimonio de esa escisión histórica desarrollada en la década de los noventa.

La ley cinematográfica expedida en el régimen salinista no debe ser vista como un fenómeno aislado ni dentro del sistema jurídico de los medios de comunicación de México ni del resto de las regulaciones que sobre la industria del celuloide se expidieron en los noventa en Latinoamérica, porque esos ordenamientos legales fueron consecuencia de las normas comerciales de derecho internacional que obligada o voluntariamente tuvieron que suscribir la mayor parte de las naciones del orbe. Tomo como base de esta afirmación que al poco tiempo de la promulgación de la Ley Federal de Cinematografía de nuestro país en Argentina y Brasil se crearon nuevas regulaciones para ese medio de difusión.

Precisamente porque el modelo económico internacional propició profundas transformaciones, en la última década del siglo XX se generaron verdaderas convulsiones políticas y sociales. En México fuimos testigos en esa etapa de varios cambios de orden político durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) que directamente incidieron en la regulación jurídica de la cinematografía. De tal suerte que en este capítulo revisaré las reformas que la ley de cine tuvo en 1996 por iniciativa de Zedillo quien desde esa época y con esa medida legislativa parecía anunciar su intención de suavizar el autoritarismo presidencial; de igual forma serán materia de análisis las modificaciones efectuadas en 1999 a la ley cinematográfica surgidas a partir del impulso que los legisladores federales del partido de izquierda promovieron.

Concluyo este capítulo con la revisión de las dos mutaciones efectuadas a la Ley Federal de Cinematografía y a otros ordenamientos legales relacionados con el cine realizados durante el gobierno de Vicente Fox, gobernante emanado de las filas del Partido Acción Nacional, principal fuerza política de derecha en México, el cual a pesar de haber sido fundado desde finales de la década de los treinta logró ocupar la Presidencia de nuestro país hasta el año 2000. Anticipo a los lectores que la ideología conservadora del régimen foxista en el área de la regulación del cine fue más perceptible en las normas reglamentarias, mismas que serán abordadas en el capítulo tercero de este libro.

## I. EL RÉGIMEN DE CARLOS SALINAS

La política del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) tuvo como lema la modernización y la reforma del Estado y en los hechos este régimen se caracterizó por la instrumentación de medidas económicas de corte conservador o neoliberal que rompían tajantemente con el modelo de Estado benefactor que había seguido nuestro país después de la Revolución de

1910. La política salinista también tuvo como rasgo distintivo la intensificación de la apertura comercial de México, especialmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuya etapa de negociación coincidió con la de la promulgación de la nueva ley de cine de 1992. En razón de ello el contenido de este ordenamiento refleja la influencia del nuevo modelo económico que se estaba implantando en México, especialmente en el rubro de la exhibición de películas.

En este sexenio se efectuaron importantes reformas al marco jurídico general de México, la mayoría de ellas tendientes a incrementar los beneficios de la iniciativa privada, del sector empresarial, tal fue el caso de las modificaciones efectuadas al artículo 27 Constitucional. En materia política se modificó la Constitución Federal para aumentar el número de integrantes del Senado, de 64 se elevaron a 128; al artículo 82 se le suprimió el requisito de ser hijo de padres mexicanos para ocupar la Presidencia de la República, disposición que entró en vigor hasta 1999. Se realizó una importante transformación al artículo 130 de la Constitución<sup>62</sup> para dotar de personalidad jurídica a las iglesias y asociaciones religiosas, así como para permitir que los ministros de los cultos religiosos pudieran ejercer el derecho a votar y se suprimió el requisito de contar con la nacionalidad mexicana para ejercer los ministerios religiosos. Con dichas reformas se observa una ruptura del gobierno mexicano con las tesis políticas y jurídicas que prevalecieron desde la segunda mitad del siglo XIX en materia de laicismo. En el rubro de la educación se reformó el artículo 3o. de la carta magna para permitir que las corporaciones religiosas pudieran impartir educación en cualquier nivel; la educación secundaria se convirtió en obligatoria.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> El Decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

<sup>63</sup> El Decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1993.

### 1. Aspectos relevantes en materia de cinematografía

Siguiendo principios neoliberales en este sexenio también disminuyó sensiblemente el número de empresas del Estado, en el periodo que comprende el 1o. de diciembre de 1988 al 15 de noviembre de 1994 el gobierno redujo el universo de entidades paraestatales de 414 a 216.<sup>64</sup> Entre éstas, se desincorporaron varias dedicadas a las comunicaciones como Teléfonos de México y en el caso específico de la cinematografía se vendieron las salas de la Compañía Operadora de Teatros (COTSA) y los Estudios América en un paquete de medios de comunicación que incluyó los Canales 7 y 13 de televisión, paquete que fue adquirido por el grupo que encabeza el empresario regiomontano Ricardo Salinas Pliego.<sup>65</sup>

Algunos investigadores de los fenómenos cinematográficos han señalado que el reciente desinterés del gobierno mexicano hacia la cinematografía se debe a que este medio de difusión ya no resulta útil en la divulgación de la ideología gubernamental, finalidad que sí cumplió en las décadas de los cuarenta y cincuenta. Así podría explicarse la venta del poco patrimonio estatal que en el área de cine conservaba el Estado (COTSA y los Estudios América) y la escasa producción filmica gubernamental durante el sexenio salinista, la cual fue de 64 películas, frente a 310 realizadas por la iniciativa privada, sector en el cual destacó Televisión, empresa filial del consorcio Televisa.<sup>66</sup>

En cuanto a otra rama jurídica que también tutela al cine, es de destacar que en 1991 la regulación de la creatividad intelectual se transformó mediante una reforma a La Ley Federal de Derechos de Autor, a través de la cual se estableció expresamente que dicha

<sup>64</sup> *Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República, pp. 269-271.

<sup>65</sup> Revista *Proceso*, México, 26 de julio de 1993, p. 9.

<sup>66</sup> Dávalos Orozco, Federico, "Notas sobre las condiciones actuales de la industria cinematográfica mexicana", en *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995, p. 145.

ley protegía las obras audiovisuales y los programas de cómputo; también se amplió el plazo de protección para el trabajo creativo de los intérpretes y ejecutantes a 50 años, anteriormente era de 30.<sup>67</sup> El tema de la regulación del cine desde la perspectiva del derecho de autor lo abordaré con amplitud en el capítulo cuarto de este libro. En el ámbito de la Administración Pública Federal, sobresale que el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) creado en el sexenio anterior, fue incorporado al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).<sup>68</sup>

## 2. *La Ley Federal de Cinematografía de 1992*

La Ley Federal de Cinematografía se publicó al finalizar 1992,<sup>69</sup> constaba solamente de 15 numerales más cuatro artículos transitorios, abrogó a la Ley de la Industria Cinematográfica de 1949 y demás disposiciones que se opusieran a la nueva ley, entre las que quedaba comprendido, implícitamente, el reglamento de 1951. Aunque fueron pocos los artículos que integraron esta ley consideramos que los cambios que determinaba para la industria cinematográfica de México tuvieron carácter trascendental. Los cuales reviso a continuación, aclarando que utilizamos el tiempo pasado en la redacción de este apartado en virtud de que varias disposiciones establecidas en 1992 se modificaron en 1999.

La ley cinematográfica de 1992 es de orden público e interés social, su aplicación abarca todo el territorio nacional, y entre los objetivos de la ley se incluyó el promover la comercialización

<sup>67</sup> El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos de Autor, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de julio de 1991.

<sup>68</sup> Tovar y de Teresa, Rafael, “Modernización y política cultural”, en *Resumen de una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, t. II, pp. 776-778.

<sup>69</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1992.

de películas —además de promover su producción, distribución y exhibición— lo cual considero refleja el avance de la tecnología en las últimas décadas del siglo XX, que ha hecho posible la reproducción de los filmes en nuevos soportes para ser vendidos o rentados, permitiendo su uso en casas, oficinas y transportes (artículo 1o.). Otro reflejo de los avances tecnológicos que ha tenido el cine se encuentra en el artículo 3o., el cual especificó que el término película incluye las de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato o modalidad, conocido o por conocer, incluido el video, el videograma o cualquier otro medio que sirva para almacenar imágenes en movimiento y su audio, producidos por la industria cinematográfica, independientemente de que ésta sea nacional o extranjera.

#### *A. Entes públicos encargados de aplicar la ley*

La aplicación de la ley corresponde a las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, la primera de ellas tiene asignadas las funciones de autorizar la exhibición pública de las películas en el territorio mexicano, así como su comercialización, incluidas la renta o venta. En 1992 aún quedaba a cargo de Gobernación la dirección y administración de la Cineteca Nacional. También se incluyó como requisito para el otorgamiento de autorizaciones de exhibición que los productores y distribuidores aportaran una copia de las películas a la Cineteca Nacional (artículos 4o. y 5o.).

La nueva ley enunció de manera amplia las funciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en esta materia, lo cual omitió la ley de 1949, además se incrementó el número de facultades para esta Secretaría, que quedó encargada del fomento y la promoción de la producción, distribución y exhibición de películas de alta calidad e interés nacional y de la producción fílmica experimental; además de encargarse de coordinar la producción cinematográfica del sector público y coordinar el Instituto Mexicano de Cinematografía (artículo 6o.), anteriormente estas funciones correspondieron a la Secretaría de Gobernación.

Finalmente se debe especificar que Educación Pública ejerce dichas atribuciones a través del Conaculta, órgano desconcentrado de dicha secretaría creado en el sexenio del Presidente Salinas.

### *B. El debatido tema del doblaje*

En el artículo 8o. de la ley se estableció la prohibición del doblaje de las películas habladas en idiomas distintos al español, a excepción de las clasificadas para público infantil y documentales educativos. Esta disposición resultó conflictiva, pues detonó la promoción de amparos ante la Suprema Corte de Justicia en 1999, por ello del tema me ocuparé con más amplitud en el siguiente subcapítulo.

### *C. Normas sobre derecho de autor*

Considero que es encomiable el interés que se trasluce en este texto legal por la protección del derecho de autor, aunque debe tomarse en cuenta que estas normas pudieron ser inducidas por la presión del gobierno norteamericano, que exigió como requisito previo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que México creara un marco jurídico con altos niveles de protección para la propiedad intelectual.<sup>70</sup> Las disposiciones referidas son las siguientes: el artículo 11 determinaba que quienes exhiban, transmitan, comercialicen o utilicen públicamente películas en cualquier forma o medio, deben comprobar que dichas producciones cumplen fehacientemente con las leyes vigentes en materia de derecho de autor y derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes.

<sup>70</sup> Sobre el tema puede consultarse Berrueco García, Adriana, “La protección de la creatividad intelectual. Diez años de cambios”, en Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Por otra parte, en el capítulo IV dedicado a las infracciones, se establecía que cuando se violaran las disposiciones del artículo 11, las autoridades correspondientes asegurarían los materiales que no cumplieran con la normatividad autoral, sin perjuicio de las sanciones penales, y administrativas procedentes. El artículo 9o. prohibía a los exhibidores la mutilación, censura o corte de las películas, salvo que mediara para ello la autorización del titular del derecho de autor. Finalmente, en el artículo cuarto transitorio se determinó que las inscripciones hechas en el Registro Público Cinematográfico deben ser transcritas en el Registro del Derecho de Autor que está a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

#### *D. Tiempo de exhibición para películas mexicanas*

La parte que refleja la influencia de los postulados del libre mercado en esta ley se halla fundamentalmente en las disposiciones sobre exhibición, que es el área más lucrativa de la industria cinematográfica, la cual es dominada a nivel mundial por Estados Unidos de Norteamérica, cuyos intereses abarcan las áreas de producción, distribución y comercialización creando verdaderos monopolios transnacionales. Las nuevas normas dictadas en materia de exhibición por la ley mexicana de 1992 que siguen vigentes hasta la fecha se hallan en primer término, en el artículo 10 que establece la liberalización de los precios por exhibición, los cuales son fijados libremente por los exhibidores, y su regulación es de carácter federal. Esta disposición tuvo la clara tendencia de beneficiar únicamente a los exhibidores en detrimento de los espectadores, dejando atrás el criterio gubernamental de que el cine es un espectáculo fundamentalmente popular cuyo acceso debería ser facilitado al público de escasos recursos mediante el control de precios de las entradas, el cual estuvo regulado por el gobierno desde el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y prevaleció hasta la promulgación de esta Ley en 1992.



Por otra parte, a través del artículo tercero transitorio de la ley de 1992, se redujo el tiempo de pantalla reservado para películas mexicanas en las salas de exhibición, de tal suerte que a partir de 1997 los exhibidores únicamente están obligados a reservar a nuestro cine el diez por ciento del tiempo anual de proyección. Este porcentaje incluso es más permisivo que el fijado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el cual México se reservó el treinta por ciento anual, resaltando que esta reserva se hizo ante la primera potencia mundial en materia de producción filmica que es Estados Unidos de Norteamérica.<sup>71</sup>

Con esta disposición se puso fin a la protección que el Estado mexicano otorgó a la cinematografía nacional durante la mayor parte del siglo XX, al establecer en textos jurídicos la reserva del cincuenta por ciento del tiempo anual en cada sala para cintas mexicanas. Beneficio que no pudo ser utilizado en plenitud por nuestra cinematografía por el decremento paulatino que tuvo su producción, pero que podría haberse mantenido en la ley ante la posibilidad de una reactivación futura de dicha industria.

Para concluir se debe mencionar que los efectos de la nueva normatividad en el rubro de la exhibición fueron perceptibles hasta el sexenio siguiente toda vez que la proyección de películas en salas volvía a convertirse en un negocio rentable por la liberalización de los precios, y con la amplia flexibilidad para exhibir películas extranjeras surgieron nuevos consorcios con características monopolísticas que provocaron el cierre de salas de exhibidores mexicanos más modestos.

## II. REFORMAS EN EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO

En la parte introductoria mencioné que la normatividad reciente de la cinematografía mexicana se desarrolló en una etapa de

<sup>71</sup> Disposición contenida en el Anexo 1 “Reservas en relación con medidas existentes y compromisos diversos” del *TLCAN*. Consultado en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial*, México, Secofi-Miguel Ángel Porrúa, 1994.

cambios del país, en el apartado anterior se mostraron las repercusiones que en la ley de cine tuvo el nuevo modelo económico implantado en el sexenio salinista; el presente apartado se dedica a las modificaciones que se efectuaron a la Ley Federal de Cinematografía durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), periodo en el cual hubo una serie de cambios importantes dentro del sistema político mexicano —a los que indirectamente se debió la reforma que se hizo a la ley cinematográfica en 1999— específicamente porque la inconformidad de la ciudadanía hacia la política seguida, desde 1988, por los gobernantes emanados del Partido Revolucionario Institucional, se reflejó en los resultados de las elecciones federales efectuadas en 1997. En ellas dicho partido pidió la mayoría en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, permitiéndose el acceso a 262 legisladores de oposición, entre los cuales 126 pertenecieron al Partido de la Revolución Democrática,<sup>72</sup> de cuyos diputados emanó la iniciativa de reformas a la ley cinematográfica publicadas en 1999.

### 1. *Desarrollo de la cinematografía en el periodo 1995-2000*

En términos generales, la situación de la industria cinematográfica mexicana durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo tuvo altibajos, fue hasta el periodo 1999-2000 cuando se realizaron los principales sucesos en esta industria. En el sector de la producción se debe mencionar que en 1999 los sectores estatal y privado produjeron 22 películas, suma que ascendió a 27 en el año 2000. En dicho lapso las cintas mexicanas participaron en 104 festivales internacionales, en los cuales se lograron aproximadamente 50 premios, 25 de ellos para la película “Amores perros”. En el Festival de San Sebastián se obtuvo la Concha de Oro a la mejor película para “La perdición de los Hombres” de Arturo Ripstein, este cinesta también fue galardonado con el premio del

<sup>72</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Editorial Consitucionalista-Instituto Federal Electoral, 1999, p. 151.

jurado de cine latinoamericano del Festival de Sundance, con el filme “El Coronel no tiene quien le escriba”.<sup>73</sup>

En enero del año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asignó un presupuesto de 90 millones de pesos para crear un fideicomiso y adquirir cinco salas —Bella Época, Futurama, Latino, París y Pecime— en el Distrito Federal, con la finalidad de promover películas de calidad, mexicanas y extranjeras.<sup>74</sup>

En el rubro de la exhibición, se debe destacar que *Cinemex*, en agosto de 1995, abrió su primer complejo cinematográfico en el Distrito Federal; para ello, un grupo de empresarios mexicanos, encabezados por Miguel Ángel Dávila, se asoció con el banco J. P. Morgan. La expansión de *Cinemex* continuó con éxito durante todo el sexenio, intentando competir con la norteamericana *Cinemark*, en la que está asociada la familia Jenkins. La *Organización Ramírez*, la más amplia en Latinoamérica, creó su propio concepto, llamado *Cinépolis*. En septiembre de 1997, la empresa *CASA*, de Carlos Amador se declaró en quiebra y cerró algunas de sus salas, ello porque no pudo resistir la competencia de los nuevos exhibidores.<sup>75</sup>

Al terminar el 2000 el número de salas en la República mexicana llegó a 2077, siendo un dato importante el que hubo muchos cierres de cines en la provincia, ello, para variar, fue consecuencia de que los exhibidores nacionales no pudieron resistir la competencia de las grandes cadenas, especialmente las estadounidenses.<sup>76</sup>

Según el sexto Informe de gobierno del presidente Zedillo, en 1997 el gobierno federal creó el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine), para fomentar dicha industria; a través de dicho Fondo se financió la producción de 22 pe-

<sup>73</sup> Estrada, Marién, “De película, las andanzas en el cine mexicano”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, México, marzo-abril de 2001, pp. 37 y 38.

<sup>74</sup> Bitácora de la *Revista Mexicana de Comunicación*, México, abril de 2000, p. 1.

<sup>75</sup> García, Gustavo y Coria, José Felipe, *Nuevo cine mexicano*, México, Clío, 1997, p. 77.

<sup>76</sup> Estrada, Marién, *op. cit.*, nota 73, p. 38.

lículas.<sup>77</sup> En esta administración se expidieron 15,843 permisos para la comercialización de videos, discos compactos y DVD, permisos para la exhibición comercial pública de corto y largometrajes y tráilers, así como certificados de origen de películas, y revalidaciones de permisos de material cinematográfico.<sup>78</sup>

En 1999 hubo un intento de censura por parte del director del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Eduardo Amerena, a la película “La ley de Herodes”,<sup>79</sup> del cineasta Luis Estrada; el problema fue denunciado en la inauguración del IV Festival de Cine Francés en Acapulco. La presión de la comunidad cinematográfica logró que la película fuera exhibida, pero en condiciones desventajosas; Luis Estrada acudió a la actriz María Rojo, entonces presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, quien logró que el director de la cinta quedara como dueño de ésta.<sup>80</sup>

## 2. *La reforma de 1996 a la Ley Federal de Cinematografía*

A iniciativa del presidente Ernesto Zedillo la Ley Federal de Cinematografía se modificó para transferir la administración de la Cineteca Nacional al Conaculta,<sup>81</sup> la cual como mencioné era administrada por la Secretaría de Gobernación desde su fundación en 1974. En la exposición de motivos de la reforma el jefe del Poder Ejecutivo Federal especificó que dado el carácter de la producción cinematográfica, que conjuga arte y cultura, resulta-

<sup>77</sup> *Sexto Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre 2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 2000, p. 209.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 168.

<sup>79</sup> En esta película se hace una severa y abierta crítica a las prácticas políticas del Partido Revolucionario Institucional, la historia se ubica en el sexenio del presidente Miguel Alemán. La cinta fue protagonizada por los excelentes actores Pedro Armendáriz Jr. y Demián Alcázar.

<sup>80</sup> Estrada, Marién, “Luces, cámara, acción... Toma 2000”, *Revista Mexicana de Comunicación*, México, enero-abril de 2000, p. 13.

<sup>81</sup> Órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

ba compatible con las funciones de la Secretaría de Educación Pública la administración de la Cineteca, cuyas funciones fundamentales han sido la difusión de películas nacionales y extranjeras, y la conformación del acervo filmico de México.<sup>82</sup>

La reforma<sup>83</sup> había sido solicitada desde tiempo atrás por varios sectores de la comunidad artística y cultural, quienes argumentaban que la cinematografía debería ser tratada como una actividad eminentemente cultural, óptica que se tiene en Europa, por ejemplo, y que la Cineteca Nacional no debería estar dentro de la estructura orgánica de una Secretaría que tiene asignadas funciones de control político. Esta disposición continúa en vigor y después de la reforma de 1999 se halla contenida en el artículo 41 de la Ley Federal de Cinematografía.

### 3. *La reforma de 1999, virtualmente una nueva Ley*

El 5 de enero de 1999 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía”. He mencionado que esta ley en su primera versión constaba únicamente de 15 artículos más cuatro transitorios, de los cuales la reforma de 1999 sólo dejó intactos cuatro (1o., 2o., 7o. y 8o.), además, la Legislatura LVII de la Cámara de Diputados le adicionó 32 artículos, del 16 al 47, por lo cual se puede afirmar que de hecho es una nueva ley; dada la trascendencia y la extensión de las modificaciones dedico la parte final de este apartado a su análisis porque considero que en primer término se deben rescatar los puntos medulares del proceso legislativo que originó esta reforma, el cual tuvo características bastante particulares en los aspectos político y jurídico.

<sup>82</sup> Cfr. Zedillo, Ernesto, “Exposición de motivos del decreto de reforma a la Ley Federal de Cinematografía”, México, Presidencia de la República, abril de 1996.

<sup>83</sup> Esta modificación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1996.

### A. *El proceso legislativo*

El proceso de creación mediante el cual se concretó este decreto presentó peculiaridades propias del momento político en que se encontraba México al finalizar el siglo XX. En primer término se debe observar que la iniciativa de reforma provino de un partido de oposición —fue presentada por la presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, la actriz María Rojo, legisladora del Partido de la Revolución Democrática—. Además dicha legisladora logró el respaldo de varias figuras de la intelectualidad internacional el cual se encuentra reflejado en la exposición de motivos de la iniciativa donde se insertaron una serie de textos escritos ex profeso por destacados artistas como los escritores Gabriel García Márquez y Carlos Fuentes, y el pintor José Luis Cuevas, los cuales subrayaron la importancia de la cinematografía mexicana para la cultura de Latinoamérica, y la necesidad de fomentar y proteger a la industria fílmica por su carácter cultural y comercial.<sup>84</sup> También fue relevante que dentro del proceso legislativo se lograra que la reforma fuera aceptada por todas las fuerzas políticas que en ese entonces estaban representadas en la Cámara de Diputados, lo cual resultaba lógico porque no se logró limitar la situación de privilegio que la ley otorgó desde 1992 a los grandes consorcios de la exhibición, ni se exigió la contribución económica para respaldar a nuestro cine a las televisoras privadas que explotan las producciones fílmicas.

El hecho de que la iniciativa hubiera sido respaldada por los legisladores de todos los partidos no debe llevarnos a pensar que el proceso de reformas fue armónico en todas sus etapas, lo cual es lógico si se toma en cuenta que en la industria cinematográfica están implicados los intereses comerciales de los grandes consorcios de la comunicación de Estados Unidos de Norteamérica, cuyas empresas dominan el mercado mundial del cine, y en el

<sup>84</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura*, México, año II, 15 de abril de 1998.

proceso de reforma a la ley de México entraron en confrontación dichos intereses frente a los del cine de nuestro país, de lo cual me ocupare más adelante.

*Iniciativa “prologada” por García Márquez*

Con la finalidad de causar un impacto favorable para la iniciativa de reforma, María Rojo se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados e inició la presentación del proyecto de reformas leyendo el texto que ex profeso preparó Gabriel García Márquez, Premio Nobel de Literatura, el cual considero digno de transcribir en su totalidad porque enfatiza el valor cultural de la cinematografía mexicana en la región hispano parlante de América, lo cual daba fundamento para que se creara una normatividad protectora de estos bienes culturales en un contexto internacional dominado por la filosofía del libre comercio, y el antiproteccionismo económico:

Los mexicanos no se imaginan lo que fue la influencia del cine mexicano en la cultura de América latina, durante su esplendor de los años cuarenta y cincuenta, sobre todo en el lenguaje, la música, la cocina y hasta en el modo de vivir.

Numerosos mexicanismos circulan como propios en el habla vernácula hispanoamericana; los mariachis son casi obligatorios en bodas y cumpleaños populares y México es el país más querido en el continente, gracias, sin duda, al cine.

Ahora bien, ¿por qué decayó el cine mexicano? Por lo mismo que decayeron los cines de Argentina y Brasil, es decir, por falta de recursos y apoyo estatal y, tan pronto como lo recuperaron, hace poco tiempo, se inició en ellos un renacimiento asombroso.

Esto es válido aún para el cine mexicano. Su potencial creativo es tan vivo como en sus mejores años. Lo único que le falta para ser lo que fue, son los recursos y la protección que tuvo entonces.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> García Márquez, Gabriel, texto incluido en la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Cinematografía, consultado en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, México, año I, núm. 15, 23 de abril de 1998, p. 1397.

### *B. Temas centrales de los debates en el Congreso de la Unión*

Con base en el análisis de los diarios de debates relacionados con la reforma a la ley cinematográfica puedo identificar que los aspectos más controvertidos de la misma durante el proceso legislativo fueron las disposiciones sobre el doblaje de películas y el tiempo reservado para la exhibición de filmes mexicanos.

La iniciativa de reformas tuvo como antecedente un foro de discusión que se efectuó en 1997, a instancias de la diputada Rojo, en el cual participaron la mayor parte de los representantes de la comunidad cinematográfica. En dicho foro sus integrantes se pronunciaron a favor de preservar en la ley la prohibición de doblaje, y se determinó pugnar porque el tiempo reservado para la exhibición de filmes nacionales no fuera menor del 30 por ciento, el cual se encuentra establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ambos criterios fueron atendidos en el texto de la iniciativa de reformas a la ley cinematográfica.

Es oportuno especificar que la prohibición del doblaje fue un tema que dividió las opiniones de los integrantes de la comunidad cinematográfica, entendiéndose ésta en un sentido muy amplio porque los empresarios de la televisión que explotan comercialmente las películas también ejercieron presión para derogar la disposición que como hemos visto se incorporó en la ley desde 1992. En párrafos posteriores describiré ampliamente el tipo de intereses económicos que están implicados en el negocio del doblaje. Por otra parte destaco que también el sector de los actores sufrió una polarización por este tema, pues las primerísimas figuras de la actuación en México defendieron la prohibición referida, en parte porque ellos no requieren trabajar en el doblaje para sobrevivir. Mientras que la representante de los actores dedicados casi en exclusiva al doblaje manifestó su discrepancia con la convalidación del artículo 8o. de la ley cinematográfica, de tal suerte que Gabriela Gurrola, secretaria general de la sección de Técnicos y Manuales del Sindicato de Trabajadores de la



Producción Cinematográfica (STPC), expresó que sus argumentos de defensa hacia los actores dedicados al doblaje no fueron escuchados ni por la diputada Rojo ni por Marcela Fernández —secretaría general del STPC, e impulsora de la reforma a la Ley— y que la disposición del artículo 8o. de la ley afectaba los intereses de la mayoría de los agremiados a la Sección de Técnicos y Manuales, que eran más de 2000 en ese tiempo, y que “una ley así, a nosotros realmente no nos beneficia para nada”.<sup>86</sup> Las disposiciones de doblaje contenidas en el artículo 8o. al término del proceso legislativo quedaron incólumes pese a que no eran compartidas por todos los sectores interesados en el tema.

En lo referente a la reserva de tiempo de pantalla para películas mexicanas la iniciativa de reformas contemplaba que ascendiera al 30 por ciento, pero en el texto final que aprobaron los diputados para el artículo 19 de la ley ese porcentaje se redujo al diez por ciento, aduciendo que las condiciones reales de la producción filmica nacional no hacían posible apoyar la iniciativa de María Rojo.<sup>87</sup> Al turnarse el proyecto a la Cámara revisora el senador Samuel Aguilar Solís hizo valer el criterio de que en el artículo 19 de la ley se debía establecer el 10 por ciento como tiempo de reserva de exhibición para películas mexicanas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los que México no hubiera establecido reservas.<sup>88</sup>

Hago notar que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores las discusiones sobre el tema giraron únicamente en torno a que en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) México había establecido la reserva de treinta por ciento para exhibición de nuestro cine, y que ese era el porcentaje que debía establecer la ley. Pero el senador Aguilar Solís recordó que México ha suscrito y ratificado otros tratados comer-

<sup>86</sup> Revista *Proceso*, México, 13 de septiembre de 1998, p. 65.

<sup>87</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, México, 13 de diciembre de 1998, pp. 4225-4228.

<sup>88</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, México, 15 de diciembre de 1998, p. 28.

ciales en los que no se estableció reserva alguna sobre tiempo de pantalla; por ejemplo con Chile, Colombia y Venezuela, por lo que expresó: “No podemos estar, pues, circunscribiendo un debate, a uno solo de los acuerdos internacionales que este Senado de la República ha pactado”.<sup>89</sup>

Tras un intenso debate, los senadores aceptaron el planteamiento de Aguilar Solís y concretamente el senador Amador Rodríguez Lozano, recordando los preceptos del artículo 133 Constitucional, propuso una adición al texto del artículo 19 de la ley de cine que había aprobado su legisladora. Fue a instancias de este senador que se agregó al primer párrafo del artículo 19 el siguiente texto “...salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla”.<sup>90</sup> Acordado este punto, la Cámara de Senadores aprobó el texto que actualmente<sup>91</sup> tiene la Ley Federal de Cinematografía, con 65 votos a favor y 39 en contra.

### *C. Consideración personal*

Pienso que especificar como porcentaje de reserva el diez por ciento fue una forma de influencia nociva del sistema político en el sistema jurídico, porque si mi interpretación se quedara únicamente en la lectura de los textos legales podría afirmar que los legisladores respetaron estrictamente los principios constitucionales; sin embargo, al hacer un análisis más amplio de las fuentes reales del derecho que actuaron para resolver este precepto puedo concluir que los intereses económicos de las empresas norteamericanas de la exhibición se impusieron en esta norma del artículo 19 de la ley. Fundamento mi apreciación en las siguientes consideraciones.

Opino que fue apropiado establecer en el artículo 19 de la ley que se deben observar las disposiciones de los tratados interna-

<sup>89</sup> *Idem.*

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>91</sup> Salvo los artículos 34 y 41 que se modificaron en 2002 y 2006, respectivamente.

cionales ratificados por México, ya que el artículo 133 Constitucional establece que éstos son norma suprema de nuestro país, por ello pienso que el tiempo de reserva para exhibición de películas mexicanas debió ser del 30% como se estableció en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Porque la cinematografía estadounidense es la que inunda con su producción las salas de exhibición de México; en tanto los países con los que México no fijó reservas de tiempo de pantalla (Costa Rica, Colombia y Venezuela), no tienen ni siquiera mínima presencia en la cinematografía del Continente Americano, lo cual lleva a pensar que dichas naciones, difícilmente exigirán el cumplimiento de tal reserva. Entonces, entiendo que las disposiciones del artículo 19 se hicieron obedeciendo las presiones políticas que efectuaron los exhibidores y los distribuidores, entre los cuales imperan los intereses de empresas norteamericanas. La lucha de la cinematografía mexicana por evitar esta forma de control de la principal potencia filmica del mundo fue una constante durante el siglo XX, la cual está descrita en el capítulo primero de este libro.

Subrayo finalmente para validar mis afirmaciones que hay una contradicción en los argumentos que dieron los legisladores para omitir el 30% como porcentaje reservado a la exhibición de cine mexicano, pues en tanto la diputada panista Beatriz Zavala afirmó que ello no fue posible porque nuestro cine está casi en extinción, el texto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto que fue enviado al Senado alude a otro tipo de consideraciones que son de orden económico, específicamente evitar el proteccionismo en el sector del cine, acorde con los compromisos internacionales adquiridos por México.<sup>92</sup>

#### 4. *El nuevo contenido de la ley*

Dada la amplitud de esta reforma de 1999 a continuación analizaré sus puntos medulares. Por otra parte destaco que también

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 4225.

haré comentarios sobre la relación que guardan algunas de las normas cinematográficas con otros ordenamientos legales vigentes en nuestro país.

### *A. Disposiciones generales*

El capítulo primero de la ley está destinado básicamente a la enunciación de definiciones, en esa virtud atinadamente en el artículo 3o. se incorporó un concepto de industria cinematográfica nacional la cual en el campo jurídico se entiende como el “conjunto de personas físicas o morales cuya actividad habitual o transitoria sea la creación, realización, producción, distribución, exhibición, comercialización, fomento, rescate, y preservación de las películas cinematográficas”. Por otra parte, el artículo 4o. establece que la industria cinematográfica nacional por su sentido social, es un vehículo de expresión artística y educativa, y constituye una actividad cultural primordial, sin menoscabo del aspecto comercial que le es característico. En el mismo artículo se especifica que corresponde al Poder Ejecutivo Federal la aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta ley y su reglamento, y que las entidades federativas y los municipios podrán coadyuvar en el desarrollo y promoción de la industria cinematográfica, por sí o mediante convenios con la autoridad federal competente. Por su parte, el artículo 7o. especifica que se consideran películas de producción nacional las que sean realizadas por personas físicas o morales mexicanas, o las realizadas en el marco de acuerdos o convenios internacionales de coproducción suscritos por el gobierno mexicano con otras naciones u organismos internacionales.

Respecto al texto de 1992 considero que la reforma de 1999 logró enriquecer la definición de película al agregársele que su fin primario es la exhibición y/o su reproducción o venta.<sup>93</sup> Pienso que ello es importante porque al especificar con toda claridad

<sup>93</sup> Artículo 5o. de la Ley Federal de Cinematografía.

que el fin primordial de una película es su exhibición coadyuva a la erradicación de un vicio que se conoce como “enlatamiento de películas”, fenómeno que se presentó en diferentes etapas de la historia de nuestro cine principalmente como un medio de censura porque las cintas abordaron temas políticos o relacionados con la moralidad en términos que resultaban incómodos a los gobernantes o a otros grupos de poder;<sup>94</sup> sin que deba descartarse que en múltiples ocasiones el enlatamiento de producciones mexicanas fue consecuencia de los obstáculos que pusieron las empresas monopólicas de la exhibición, tema del que me ocupé en el capítulo anterior. Por la importancia de este tema considero que debo insertar en este espacio otras disposiciones referentes al enlatamiento de películas que se encuentran normadas en distintos capítulos del nuevo ordenamiento cinematográfico. Por ello, destacamos que el párrafo, segundo del artículo 19 de esta ley determina que toda película nacional se estrenará en salas dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el registro público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el reglamento, la exhibición debe hacerse por lo menos por una semana. La infracción a esta norma se castiga con sanciones administrativas que pueden ser amonestación con apercibimiento, clausura temporal o definitiva de los locales de exhibición o con multa de cinco mil a quince mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal a la fecha en que se cometa la infracción. Es la secretaría de Gobernación la autoridad encargada de aplicar dichas sanciones, atendiendo a la gravedad de la falta y a la intención o dolo existentes.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> En enero de 2008 la Filmoteca de la UNAM presentó el ciclo “Censura cinematográfica en México”, en el cual se exhibieron cinco obras representativas de este fenómeno, las cintas fueron: “La mancha de sangre”, “El brazo fuerte”, “La sombra del caudillo”, “Rosa blanca” y “Rojo amanecer”. Información tomada de la edición impresa de *Butaca Filmoteca de la UNAM*, México, UNAM, Filmoteca, diciembre de 2007-enero 2008.

<sup>95</sup> *Cfr.* artículo 45 de la Ley Federal de Cinematografía.

Retomando el rubro de las definiciones señalo que el artículo 5o. establece que el término “película” significa toda obra cinematográfica que contenga una serie de imágenes asociadas, plasmadas en un material sensible idóneo, con o sin sonorización incorporada, con sensación de movimiento, producto de un guión, y de un esfuerzo coordinado de dirección, cuyos fines primarios son su proyección en salas cinematográficas y/o su reproducción para venta o renta. El término película, continúa diciendo el artículo 5o., comprende a las nacionales y extranjeras, de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato, y que la transmisión o emisión de las películas, a través de un medio electrónico, digital o cualquier otro, serán reguladas por las leyes de la materia. En lo referente a este último precepto destaco solamente de manera enunciativa la aplicabilidad la Ley Federal de Radio y Televisión, ampliando mis comentarios al respecto en la sección referente al doblaje de películas.

Como un reflejo de la problemática que para el cine mexicano han representado los monopolios de este sector, el artículo 11 determina que toda persona podrá participar en una o varias de las actividades de la industria cinematográfica, en sus ramas de producción, distribución, exhibición y comercialización de películas, así como de las áreas de servicios, talleres, laboratorios o estudios cinematográficos. Los integrantes de la industria cinematográfica se abstendrán de realizar todo acto que impida el libre proceso de competencia y de concurrencia en la producción, procesamiento, distribución, exhibición, y comercialización de películas cinematográficas. La Comisión Federal de Competencia Económica investigará, resolverá y sancionará, de oficio o a petición de parte, toda práctica monopólica o concentración que ocurra dentro de la industria cinematográfica nacional, sin perjuicio de lo que establezca esta ley.

### *B. Protección del patrimonio cultural filmico*

Determina el artículo 6o. que la película cinematográfica y su negativo son una obra cultural y artística, única e irremplazable

y por tanto, debe ser preservada y rescatada en su forma y concepción originales, independientemente de su nacionalidad y del soporte o formato que se emplee para su exhibición o comercialización. Esta disposición también posee conexión y relevancia con otros campos jurídicos y culturales. Al especificar que las películas cinematográficas son obras artísticas se crea una vinculación con el derecho de autor, el cual considera a las obras cinematográficas precisamente como creaciones artísticas a cuyos autores se les otorga un conjunto de derechos de orden moral y pecuniario especial. El derecho de autor tiene su fundamento en el párrafo noveno del artículo 28 Constitucional cuya norma reglamentaria es la Ley Federal del Derecho de Autor<sup>96</sup> en la que existe una amplia regulación para las producciones audiovisuales, de la cual me ocuparé en el capítulo cuarto de este libro. Pero también existe otra área social cuya regulación jurídica pronto se convertirá en una rama del derecho a la que se le denomina protección del patrimonio cultural, cuya regulación en la actualidad, en el caso de México se halla dispersa en leyes y reglamentos de orden administrativo y en diferentes convenciones internacionales.

Ese conjunto normativo que tiene como finalidad preservar las expresiones culturales de la humanidad, implícita o expresamente considera a las películas cinematográficas como bienes merecedores de protección material y jurídica por su valor cultural, es decir, que las películas son valoradas tanto porque contienen registros de hechos históricos o sociológicos o por sus cualidades estéticas, o porque son un reflejo de aspectos sociológicos dados en determinadas épocas y lugares, independientemente de que posean cualidades sobresalientes de orden técnico o artístico. Un ejemplo de ese tipo de valoración lo encuentro al interpretar la normatividad de la Ley General de Bienes Nacionales, la cual establece que las películas y cualquier otro objeto que contenga

<sup>96</sup> El artículo 13 de la Ley Federal del Derecho de Autor, en su fracción IX, especifica que las obras cinematográficas y demás audiovisuales son obras que gozan de los derechos de autor que dicho ordenamiento establece.

imágenes y sonidos que pertenezcan a la Federación son parte del patrimonio de la Nación mexicana y están sujetos al régimen de dominio público de la Federación.<sup>97</sup> La percepción de las películas como bienes artísticos y culturales en la norma legal responde ampliamente a una de las mejores tradiciones fílmicas de México, que es el género documental, cultivado desde finales del siglo XIX y que aún en nuestros días sigue siendo practicado con maestría por cineastas contemporáneos de nuestro país.

La convicción de que las obras cinematográficas de todas las naciones deben preservarse y ser protegidas, porque son parte del patrimonio cultural de la humanidad, se halla expresada en el capítulo VIII de la ley el cual consta de dos artículos destinados a regular una parte de las funciones de nuestra Cineteca Nacional, es decir las referentes a la preservación y consolidación de acervos fílmicos de y para México. De tal suerte que el artículo 39 de la ley establece como requisito para el otorgamiento de clasificaciones y autorizaciones para la exhibición, distribución y comercialización de las películas<sup>98</sup> que los interesados aporten a la Cineteca Nacional una copia nueva de las películas respectivas, en cualquier formato o modalidad conocido o por conocer, en los términos que señale el reglamento de la Ley Federal de Cinematografía. En el segundo párrafo de ese artículo se estipula que la Cineteca Nacional podrá optar entre recibir una copia usada o pagar el costo de una copia de calidad cuando se trate de películas cuya explotación vaya a ser realizada con un máximo de seis copias. En el último párrafo también se contempla que las aportaciones de copias de películas a la Cineteca hechas en los términos de este artículo tendrán el tratamiento fiscal que establezcan las normas de esta materia.

Para el caso de venta de negativos de películas cinematográficas mexicanas al extranjero, el artículo 40 determina que el titular de los derechos patrimoniales correspondientes debe entregar en calidad de depósito un internegativo de ellas a la Cineteca Nacional.

<sup>97</sup> *Cfr.* artículos 1o., 3o. y 6o. de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>98</sup> *Cfr.* artículos 39 y 42 de la Ley Federal de Cinematografía.



La violación de este precepto se castiga según el artículo 44 de la propia Ley Federal de Cinematografía con sanciones administrativas que pueden ser una simple amonestación con apercibimiento o una multa de quinientos a cinco mil veces el salario mínimo general vigente diario en el Distrito Federal a la fecha de la infracción. La autoridad encargada de aplicar la sanción es la Secretaría de Educación Pública, quien debe estudiar para ello la gravedad de la falta y la intención o dolo existente en el caso.

Desde mi perspectiva esas sanciones son muy suaves si consideramos que se trata de evitar la pérdida de una parte importante del patrimonio cultural de México. Quizá los legisladores se excusaron en el respeto a los derechos civiles de los propietarios de los negativos, y se está apelando más a la conciencia de cada individuo de apoyar la salvaguarda del patrimonio cultural de nuestro país.

Como corolario de esta percepción social y jurídica de la cinematografía debo destacar que tanto los artículos 4o. y 6o. de la ley de cine reflejan que los legisladores procuraron mostrar una actitud equilibrada entre los atributos de orden cultural que representan las películas y los intereses de orden económico, que son los que mayoritariamente impulsan a la industria del celuloide y la han colocado como una de las actividades más lucrativas del sector del entretenimiento en el mundo.

### *C. Normas sobre derecho de autor*

Debido al estrecho vínculo que existe entre la actividad cinematográfica, y la regulación del derecho de autor, a las normas ya existentes en la ley de 1992 sobre este tema se le adicionaron algunas más en 1999, mismas que aparecen dispersas en el texto legal en diferentes artículos, de tal suerte que en el 9o. quedó colocada la especificación que para los efectos de la ley cinematográfica, será titular de los derechos de explotación de la obra cinematográfica el productor o el licenciataria debidamente acreditado, sin que ello afecte los derechos de autor irrenunciab-

que correspondan a los escritores, directores, compositores, artistas intérpretes o ejecutantes. En el capítulo II de la ley, destinado a normar la producción cinematográfica, aparece la definición legal de productor, que es “la persona física o moral que tiene la iniciativa, la coordinación y responsabilidad de la realización de una película cinematográfica, y que asume el patrocinio de la misma”. Agregándose que en caso de que exista alguna duda prevalecerán las disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor.<sup>99</sup>

Por su parte, el artículo 21 señala normas protectoras de lo que la doctrina jurídica denomina derecho de integridad de las obras, el dispositivo legal determina que la exhibición pública de una película en salas cinematográficas o lugares que hagan sus veces, y su comercialización, incluida la renta o venta, no deberá ser objeto de mutilación, censura o cortes por parte del distribuidor o exhibidor, salvo que éstos cuenten con la autorización previa del titular de los derechos de autor. La violación de esta disposición se puede sancionar con una amonestación con apercibimiento, clausura temporal o definitiva de los espacios o locales donde se cometa la infracción o con multa de quinientos a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal a la fecha en que se cometa la infracción. La autoridad encargada de aplicar estas sanciones es la Secretaría de Gobernación.<sup>100</sup> Sobre este tema finalmente menciono que en lo referente al respeto a la integridad de la obra cinematográfica cuando ésta se proyecte por televisión queda sujeta a las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, según lo previene el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley Federal de Cinematografía.

Finalmente menciono que sobre el tema del derecho de autor la reforma de 1999 conservó la disposición de que quienes realicen películas cinematográficas deben comprobar que sus producciones cumplen con las leyes vigentes en materia laboral, de

<sup>99</sup> Artículo 13 de la Ley Federal de Cinematografía.

<sup>100</sup> Sanciones establecidas en el artículo 45 de la Ley Federal de Cinematografía.

derechos de autor y de los derechos de los ejecutantes o artistas intérpretes; el artículo 10 de la ley señala que en caso de incumplimiento a dichas normas los sujetos responsables serán acreedores a las sanciones correspondientes.

#### *D. De la producción cinematográfica y la distribución*

El capítulo II de la ley se ocupa de normar el rubro de la producción de cine, de tal suerte que el artículo 14 especifica que la producción cinematográfica nacional constituye una actividad de interés social, sin menoscabo de su carácter industrial y comercial, por expresar la cultura mexicana y contribuir a fortalecer los vínculos de identidad nacional entre los diferentes grupos que la conforman. Por ello, el Estado fomentará su desarrollo mediante los apoyos e incentivos que la ley señale. De los apoyos e incentivos que se crearon para nuestro cine a través de esta ley abundaré en la parte final de este apartado.

El artículo 15 está destinado a enunciar los siguientes conceptos. Película cinematográfica realizada en coproducción es aquella en cuya producción intervienen dos o más personas físicas o morales. En tanto la coproducción internacional es la producción que se realiza entre una o más personas extranjeras con la intervención de una o varias personas mexicanas, bajo acuerdos o convenios internacionales que en esa materia estén suscritos por México.

El capítulo III en dos artículos regula en forma muy general el rubro de la distribución cinematográfica, definiéndola a ésta como la actividad de intermediación cuyo fin es poner a disposición de los exhibidores o comercializadores las películas cinematográficas para su proyección, reproducción, exhibición o comercialización. Los distribuidores tienen prohibido condicionar o restringir el suministro de películas a los exhibidores o comercializadores, sin causa justificada, tampoco deben condicionarlos a la adquisición, venta, arrendamiento o cualquier forma de explotación, de

una u otras películas de la misma distribuidora o licenciataria. En caso contrario se aplicará la normatividad establecida en la Ley Federal de Competencia Económica (artículos 16 y 17).

#### E. *Normas sobre exhibición*

##### *Argumentos e intereses implicados en el doblaje de películas*

En cuanto al polémico tema del doblaje la ley determina que: Las películas serán exhibidas al público en su versión original y en su caso, subtituladas en español, en los términos que establezca el reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas al español. Además, con el fin de conservar la identidad lingüística nacional, el doblaje de películas extranjeras se realizará en la República Mexicana, con personal y actores mexicanos o extranjeros residentes en el país, salvo las disposiciones contenidas en convenios o tratados internacionales.<sup>101</sup>

Sin lugar a dudas la regulación del doblaje de películas al español suscita controversias por ser una actividad en la que por una parte están involucrados intereses económicos de las empresas predominantes del entretenimiento tanto mexicanas como extranjeras, de tal suerte que a finales de 1998, cuando la ley cinematográfica se encontraba en discusión, la investigadora Florence Toussaint publicó un análisis sobre los factores reales de poder que dentro del proceso legislativo estaban ejerciendo presión para que se eliminara la prohibición del doblaje de dicha ley. Toussaint escribió que Televisa y la Twentieth Century Fox fueron los consorcios que realizaban más presión en virtud de que para la televisora mexicana el doblaje es un negocio propio, ya que Televisa también es propietaria de una empresa dobladora denominada Audiomaster, en donde se traducen a nuestro idioma las series y películas estadounidenses que proyecta a través de

<sup>101</sup> Artículos 8o. y 23 de la Ley Federal de Cinematografía.

sus canales. La especialista en medios de comunicación afirmaba que el 60% de dicho doblaje se hacía a programas televisivos y el resto a películas. Además el doblaje ayudaba a Televisa a reducir los costos de producción pues, en ese entonces, por solo mil dólares obtenía los derechos para transmitir una película, mientras que producirla le significaba una inversión de por lo menos 30,000 dólares. Por su parte la empresa Fox, cuyos intereses estaban asociados a los de Televisa para formar la compañía Sky, tenía la intención de crear un canal televisivo dedicado a difundir programas exclusivamente en español, para ser difundido entre el público de habla hispana que habita en Estados Unidos de Norteamérica y que también operara en América latina. Por dichas razones la Fox se beneficiaría ampliamente con la derogación de las normas referidas, siendo esas las causas por las que ambas empresas realizaron cabildeos en las Cámaras federales durante las discusiones de la reforma a la ley.<sup>102</sup>

En el mismo orden de ideas Patricia Millet, propietaria de una empresa dedicada al doblaje de programas televisivos y películas (principalmente las de la empresa Disney), se manifestó abiertamente como enemiga de que la ley de cine continuara limitando dicha actividad porque adujo que era una violación a la libertad de trabajo, toda vez que ese tipo de actividad era totalmente lícita y era una fuente generadora de empleos para México.<sup>103</sup>

Además de las razones de orden económico la polémica en torno al doblaje se sustenta en argumentos de orden social, cultural y estético. Por ello los defensores de la prohibición sostenían que el doblaje hacía inaccesible el disfrute de las películas a personas con capacidades diferentes como los sordos, en tanto los promotores del doblaje argumentaban que su prohibición iba en detrimento de los intereses de los ciegos y el público analfabeta.

<sup>102</sup> Toussaint, Florence, “Doblaje en cine y televisión”, *Proceso*, México, núm. 1116, 22 de marzo de 1998, p. 67.

<sup>103</sup> González Mello, Flavio, “Analfabetismo y doblaje. Entrevista con Patricia Millet”, *Estudios cinematográficos*, México, núm. 14, octubre-diciembre de 1998, pp. 35-37.

En cuanto a los criterios relacionados con la estética y la cultura los promotores del doblaje arguyen que los subtítulos de las películas limitan el goce pleno del espectador porque el idioma inglés es muy rápido por lo cual se debe cambiar incluso el sentido de los diálogos en el momento de realizar los subtítulos, y que además el doblaje evita la contaminación del lenguaje porque al realizarse en el país donde va a ser proyectada una película se utilizan los giros verbales y la entonación propios de la nación receptora del material filmico; en tanto los defensores de la prohibición mencionan que la calidad estética de las películas y la plena manifestación de las dotes actorales —tonalidad de la voz, énfasis que adquieren los gestos acompañados de cierta pronunciación de las frases— de los intérpretes es recibida con cierta merma cuando se doblan las cintas, y que los diálogos originales deben modificarse en el momento de hacer la traducción doblada para ajustarlos al movimiento de los labios de los actores, además de que el doblaje fomenta el hábito de la lectura porque el espectador se ve obligado a enterarse del contenido de la cinta mediante los subtítulos, lo cual es encomiable en un país con tan ínfimos índices de lectores.

### *Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Como era de esperarse, dadas las posturas tan polarizadas sobre este tema y por los intereses implicados en el sector productivo al que afectaban, la prohibición de doblaje de películas al idioma español que se estableció desde 1992 y que se mantiene hasta la fecha, generó la interposición de varios amparos durante 1997 y 1998, entre los promoventes se encontraban las empresas Buena Vista Columbia Tristar Films de México, United International Pictures y la Twentieth Century Fox Film. Los juicios referidos concluyeron en la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8o. por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2000, argumentando que la prohibición

del doblaje es violatoria de la garantía de trabajo que establece el artículo 5o. de la Constitución Federal.<sup>104</sup> Destaco que los ministros Olga Sánchez Cordero, David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco no compartieron esa apreciación y sostuvieron el criterio de que dicha prohibición obedecía a razones de interés público. La ministra Sánchez Cordero estimó que “el público tiene el derecho de recibir la obra en la forma que fue originalmente concebida (derecho que es violado al modificarse tanto el guión como la voz), y que al autorizarse el doblaje se coloca al interés privado (eminentemente de lucro) por encima del interés público que se contiene en las normas que buscan salvaguardar la originalidad, autenticidad y finalidad de las obras artísticas”.<sup>105</sup>

En el campo de la doctrina jurídica también se manifestaron criterios en contra de la decisión final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, el procesalista José Ovalle sustentó que la decisión judicial atenta también contra los derechos de los consumidores, que están consagrados en el artículo 28 Constitucional, y concluye que la libertad de comercio no debe estar por encima de los derechos culturales ni de los derechos básicos de los consumidores.<sup>106</sup>

A manera de corolario sobre el tema, para los lectores no especializados en materia jurídica, hago la aclaración de que las disposiciones que contiene la ley de cine en materia de doblaje son totalmente válidas y aplicables en razón de que las sentencias de amparo solamente protegen a los promoventes de los juicios respectivos, con base en lo cual las empresas que obtuvieron me-

<sup>104</sup> *Inconstitucionalidad del artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía (impedimento inexistente para exhibir comercialmente películas dobladas al español en su versión original)*, Serie Debates Pleno, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

<sup>105</sup> Sánchez Cordero, Olga, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 283-290.

<sup>106</sup> Ovalle Favela, José, “Libertad de comercio y derecho a la cultura”, *El Universal*, México, 8 de junio de 2000.

diante juicio el amparo y protección de la justicia federal, con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8o. de la ley de cine, son las únicas legalmente facultadas para doblar al español las películas.

*Comentarios sobre el doblaje en televisión  
y el idioma nacional*

Mencioné que la parte final del artículo 5o. de la Ley Federal de Cinematografía establece claramente que cuando la exhibición de las películas se haga a través de medios electrónicos de comunicación se aplicarán las disposiciones contenidas en las leyes que rigen a dichos medios. Al respecto debo destacar que de acuerdo a la lectura tanto de la Ley Federal de Telecomunicaciones como de la Ley Federal de Radio y Televisión, todas las modalidades televisivas se rigen en lo referente a su programación por la segunda ley, de tal suerte que aún la televisión restringida que abarca la satelital y la de cable e incluso la exhibición de películas a través de internet deben ajustarse a las normas de la Ley Federal de Radio y Televisión, en virtud de que dentro de la Ley Federal de Telecomunicaciones no existen normas sobre la programación de las nuevas modalidades televisivas y en cambio sí existe la disposición clara en dicho texto legal relativa a que, en caso de lagunas en su texto, se aplicará de manera supletoria la Ley Federal de Radio y Televisión.<sup>107</sup> En esa virtud observo que desde 1960 el artículo 75 de dicho ordenamiento establece textualmente:

En sus transmisiones las estaciones difusoras deberán hacer uso del idioma nacional.

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar, en casos especiales, el uso de otros idiomas, siempre que a continuación se haga una versión al español, íntegra o resumida, a juicio de la propia Secretaría.

<sup>107</sup> Véase el artículo 8o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones.



Aclaro que no existe en dicha ley ninguna clase de distinción en lo referente al tipo de programa, y se le da igual trato, por ejemplo, a las telenovelas, películas o a las llamadas teleseries. Pero indebidamente el Poder Ejecutivo Federal ha emitido reglamentos<sup>108</sup> en la materia en los que violando el principio de primacía de la ley sobre las normas reglamentarias, se hacen distinciones que finalmente permiten burlar la prohibición de doblaje de películas en beneficio de las empresas televisoras, a quienes les resulta más económico proyectar programas extranjeros que realizar producción nacional. Hago notar que el texto del artículo 75 especifica que la Secretaría de Gobernación en realidad solamente puede autorizar que al finalizar el programa o la película hablados en un idioma extranjero se presente una versión al español. Nunca se habla de que en forma concomitante se haga la traducción ni mucho menos que se permita el doblaje. Finalmente destaco que la violación a las disposiciones del artículo 75 se consideran infracciones a la ley mencionada cuyo castigo es una multa de quinientos a cinco mil pesos convertidos a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a razón de un día por cada diez pesos.<sup>109</sup>

No es ocioso aclarar que desde el 2005, con base en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, se considera que tanto el idioma español como las lenguas indígenas tienen reconocimiento jurídico como idiomas nacionales.<sup>110</sup> Las lenguas indígenas a las que alude la ley:

<sup>108</sup> En 1973 el presidente Luis Echeverría emitió el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones por radio y televisión, el cual fue abrogado por el que se publicó el 10 de octubre de 2002. También contraviene las disposiciones legales sobre idioma de las transmisiones el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, publicado el 29 de febrero de 2000.

<sup>109</sup> Artículos 101, 104 y 106 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

<sup>110</sup> Artículo 4o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2005.

son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.<sup>111</sup>

### *Reserva de pantalla para exhibición de cine mexicano*

En el artículo 19 se incorporó la obligación de los exhibidores de reservar el 10% del tiempo total de exhibición, para la exhibición de películas mexicanas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reserva en esta materia. Como mencioné en el segundo párrafo se prohíbe el “enlatamiento” de películas al especificar que: “Toda película nacional se estrenará en salas por un periodo no inferior a una semana, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el registro público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el reglamento”.

En el próximo capítulo abordaré en forma amplia las disposiciones que contiene el reglamento cinematográfico en materia de reserva de tiempo de exhibición para películas mexicanas. De momento solamente menciono que dichas disposiciones dan la impresión de que fueron creadas para obstaculizar el ejercicio pleno del derecho que la ley otorga a los cinematografistas de nuestro país.

### *F. Disposiciones sobre comercialización de las películas*

Desde 1999 la explotación mercantil de películas se define como toda acción que reditúa un beneficio económico por exhi-

<sup>111</sup> Artículo 2o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

bir y transmitir películas en salas cinematográficas, videosalas, o transportes públicos, así como transmitir los filmes por cualquier medio de difusión, o comercializar las cintas mediante reproducción de ejemplares incorporados en videograma, disco compacto o láser para su venta o alquiler. También es explotación mercantil la que se efectúe a través de mecanismos que permitan capturar la película para navegación por el ciberespacio, para hacerla accesible en una pantalla de computación (artículo 18).

### *Autorizaciones y clasificación*

Previas a la exhibición, distribución y comercialización de las películas, éstas deberán someterse a la autorización y clasificación correspondiente, ante la autoridad competente, de conformidad con lo que establezca el Reglamento. La autoridad que tiene asignada tal función es la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.<sup>112</sup> Es de naturaleza federal la autorización y clasificación que se expida para las películas, cuya observancia es obligatoria en todo el territorio nacional (artículos 24 y 26). En el artículo 20 se ratificó la disposición que contenía desde 1992 esta ley sobre libertad de precios de las entradas a las salas cinematográficas.

En el artículo 25 se estableció la clasificación de las películas, especificando que las clasificaciones AA, A y B son de carácter informativo, y sólo las clasificaciones C y D, son de índole restrictiva, siendo obligación de los exhibidores negar la entrada a quienes no cubran la edad prevista en las fracciones anteriores. Las películas “AA” son películas para todo público, tienen atractivo infantil y son comprensibles por niños menores de siete años de edad, las “A” son para todo público, las “B” son para adolescentes de doce años en adelante, “C” son para adultos de 18 años en adelante y “D” son cintas para adultos las que contengan sexo explícito, lenguaje procaz o alto grado de violencia.

<sup>112</sup> Artículo 42 de la Ley Federal de Cinematografía.

### G. *Fomento a la cinematografía*

En el decreto de reforma a la Ley Federal de Cinematografía de 1999 se estableció la creación del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE), cuyo objeto es el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales. Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un Fideicomiso denominado: Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE). El fideicomiso cuenta con un Comité Técnico que se encargará de evaluar los proyectos y asignar los recursos.<sup>113</sup> Será fideicomitente única la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá con el carácter de fiduciaria la Nacional Financiera o la institución que determine la fideicomitente; serán fideicomisarios los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales, que reúnan los requisitos establecidos en las reglas de operación y el Comité Técnico (artículo 36).

En el decreto de reformas de 1999 se establecieron, en el artículo 34, los rubros que integrarían el fondo, éstos fueron: La aportación inicial que el gobierno federal determine, los recursos que anualmente señale el Presupuesto de Egresos de la Federación, las aportaciones que efectúen los sectores público, privado y social, las donaciones de personas físicas o morales, los rendimientos y productos que efectúe el fiduciario del patrimonio fideicomitado, los productos que se generen por cinematografía conforme a la Ley Federal de Derechos y las sanciones pecuniaras administrativas que se apliquen con motivo de la ley cinematográfica. El artículo 35 especifica el destino que se dará a los recursos del Fondo, determinando que los criterios serían fijados en el Reglamento de la presente ley.

Como comentario final sobre el FIDECINE menciono que fue hasta el sexenio del presidente Vicente Fox cuando se pudo po-

<sup>113</sup> Artículos 33 y 37 de la Ley Federal de Cinematografía.

ner en operación porque el reglamento de la ley cinematográfica se expidió hasta el 2001, por otra parte menciono que en el mismo ejercicio presidencial se añadió al artículo 34 un importante rubro de ingresos para el FIDECINE, el del peso en taquilla, el cual corrió con una suerte parecida a la de las disposiciones sobre doblaje. Sobre este tema aportaré mayor información en el siguiente subapartado de este capítulo.

#### H. *Autoridades competentes*

En el artículo 41 se enuncian las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública en materia de cinematografía, la cual las ejerce a través del Conaculta y el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA). A éste corresponde: llevar el registro de obras cinematográficas en el Registro Público del Derecho de Autor; realizar investigaciones sobre presuntas infracciones administrativas que violen las normas de esta Ley, y que sean de su competencia; imponer las sanciones administrativas que resulten procedentes, y aplicar las tarifas vigentes para el pago de regalías por la explotación de obra cinematográfica.

Entre las atribuciones asignadas al Conaculta se encontraban originalmente<sup>114</sup> la coordinación de la producción cinematográfica del sector público, así como las actividades del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), dirigir y administrar la Cineteca Nacional; promover el uso del cine como medio de instrucción escolar, fomentar la investigación y estudios en materia de cinematografía, así como, fomentar y promover la producción, distribución, exhibición y comercialización de películas y la producción filmica experimental.

Las principales atribuciones de la Secretaría de Gobernación son: autorizar la distribución, exhibición y comercialización de películas en el territorio de la República Mexicana; otorgar la clasificación de las películas y vigilar su observancia en todo el terri-

<sup>114</sup> En el año 2006 se modificó esta función como se explicará en el próximo apartado.

torio nacional; expedir los certificados de origen de las películas; vigilar que se observen las normas con respecto al tiempo total de exhibición y garantía de estreno; aplicar las sanciones que correspondan por infracciones de esta ley, y poner en conocimiento del Ministerio Público Federal todos los actos constitutivos de delito en los términos de la normatividad aplicable (artículo 42).

### *I. El transitorio que no se acató*

Para finalizar la descripción de la reforma de 1999 se debe resaltar que el Tercer artículo transitorio del Decreto incluyó la disposición referente a que el titular del Poder Ejecutivo Federal debía emitir el Reglamento de la Ley en un término de 90 días. Obligación que no fue cumplida por el presidente Ernesto Zedillo, con lo cual generó un gran descontento entre la comunidad cinematográfica en razón de que la falta del reglamento hizo imposible la instrumentación de los apoyos económicos creados a través del Decreto que hemos analizado.

## III. MODIFICACIONES LEGALES DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX

### *1. Nota introductoria*

En diciembre del año 2000 comenzó una etapa distinta en la historia política de México, porque asumió la presidencia de la República Vicente Fox, proveniente del conservador Partido Acción Nacional, quien desbancó de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal al Partido Revolucionario Institucional, organismo político que detentó durante siete decenios dicho cargo. Los resultados del gobierno foxista aún no pueden ser evaluados en su totalidad por el breve lapso que ha transcurrido desde su conclusión hasta el momento de publicación de esta obra. Sin embargo, considero que los saldos de la política cultural de Fox son negativos porque al igual que otras áreas de la administración pública federal los

rubros culturales estuvieron afectados por actos de negligencia y corrupción gubernamental; sírvanos de ejemplos la inoperancia del Programa Enciclomedia y la defectuosa construcción de la Biblioteca de México José Vasconcelos, la cual a unos meses de ser inaugurada tuvo que dejar de operar porque las filtraciones de agua que padecen sus techos la hicieron antifuncional.<sup>115</sup>

En lo referente a los entes públicos que ejercen funciones relacionadas con el cine, durante el 2002 el gobierno de Vicente Fox intentó extinguir el Centro de Capacitación Cinematográfica que depende del Conaculta, pero gracias a las protestas planteadas por la comunidad intelectual se logró que dicho organismo siga funcionando y proporcione instrucción en las áreas técnicas y artísticas del cine.

La finalidad de este apartado no es el análisis exhaustivo de la situación cultural de nuestro país en el sexenio foxista, sin embargo, dado que en este periodo se efectuaron dos modificaciones a la ley cinematográfica, materia que es parte de la vida cultural, considero pertinente contextualizar esas reformas con la información que sobre la industria del celuloide proporciono en este punto del libro. Por ello destaco que en el ámbito jurídico del cine los sucesos más relevantes fueron la emisión del Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía y otras normas administrativas de menor jerarquía, cuyo análisis lo desarrollo en el siguiente capítulo.

## *2. Aspectos relevantes de la cinematografía mexicana*

En los sectores de la producción y exhibición durante el régimen foxista fuimos testigos de varios acontecimientos relevantes, como los estrenos a nivel nacional de cintas mexicanas generadoras de gran interés del público, el cual abarrotó las salas para ver “El crimen del padre Amaro” e “Y tu mamá también”, cuyas exhibiciones fueron precedidas de intensas polémicas porque se

<sup>115</sup> Villamil, Jenaro, “Faraónico despilfarro”, *Proceso*, México, núm. 1585, 18 de marzo de 2007, pp. 6-10.

difundió que las temáticas de ambas trataban temas tabúes como el del ejercicio de la sexualidad y la corrupción dentro de la iglesia católica, por lo cual desafiaban los gustos e intereses de los sectores ultra conservadores de la sociedad mexicana.

En el 2002 se estrenó “El crimen del padre Amaro” cuya trama es una adaptación de la novela de José María Eça de Queirós,<sup>116</sup> en la cual se narran las relaciones amorosas de un joven sacerdote con una mujer creyente de la doctrina católica, idilio cuyo desenlace es trágico por las consecuencias del aborto que el padre Amaro obligó a practicarse a su novia. En este filme también se ponen de manifiesto los nexos de algunos jerarcas católicos con el narcotráfico; de igual forma se alude a la presencia de sacerdotes en las guerrillas.

La película “Y tu mamá también” se estrenó en el 2002, fue un verdadero fenómeno en el ámbito de la comunicación, entre otras causas porque despertó un gran interés sobre todo en el público juvenil, sector que desde décadas anteriores se había desligado notoriamente de las salas cinematográficas cuando de películas mexicanas se trataba. En dicho filme el tratamiento de varios aspectos relacionados con la sexualidad se abordó en forma muy abierta, motivando precisamente una gran expectación desde tiempo antes de su estreno. A partir de esta cinta se consolidaron como nuevas figuras los actores Gael García Bernal y Diego Luna quienes contaron con la dirección de Alfonso Cuarón. “Y tu mamá también” recibió varios premios nacionales y extranjeros, por ejemplo, en el Festival de Venecia fue ganadora del premio a la mejor película. En el mismo festival García Bernal y Luna obtuvieron el premio Marcelo Mastronianni.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> La adaptación la realizó el periodista y escritor Vicente Leñero, fue dirigida por Carlos Carrera, esta película recibió el premio por mejor guión en el Festival Internacional de Nuevo Cine Latinoamericano de la Habana, Cuba; González Vargas, Carla, *Rutas del cine mexicano 1990-2006*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Mexicano de Cinematografía, 2006, p. 219.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 214.



En el sexenio que nos ocupa se filmaron y exhibieron otras películas, que quizá no generaron la misma expectación como las que he referido. Pero por su óptima calidad fueron merecedoras de reconocimientos internacionales, tal fue el caso de “Voces inocentes”, dirigida por Luis Mandoki, estrenada en el 2005, la cual obtuvo el Oso de cristal en el Festival de Berlín, además de que la Organización de las Naciones Unidas y Amnistía Internacional le concedieron el galardón de Excelencia Cinematográfica. Por otra parte, “Las vueltas del citrillo” del director Felipe Cazals, estrenada en el 2006, obtuvo en el Festival Internacional de la Habana, Cuba, los premios como mejor película, mejor dirección y mejor actuación masculina. Este último premio se le atribuyó a Damián Alcázar.<sup>118</sup>

También es de destacarse que durante el periodo mencionado se continuó cultivando con éxito el documental, de honda rai-gambre en la cinematografía mexicana, destacando dentro de este género “Digna... Hasta el último aliento”, dirigida por Felipe Cazals. Producida por el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), FOPROCINE y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el documental aborda aspectos biográficos de Digna Ochoa, conocida defensora de los derechos humanos en México quien falleció en condiciones poco claras durante el sexenio foxista.

### 3. *Las modificaciones a la Ley Federal de Cinematografía de 2002 y 2006*

#### A. *El peso en taquilla*

Al finalizar el 2002 se publicó la reforma a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía<sup>119</sup> para incorporar como parte de los recursos con los que se integra el Fondo de

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>119</sup> El decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2002.

Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE), los ingresos provenientes de la recaudación obtenida mediante el cobro de un peso por cada boleto de entrada vendido en todas las salas cinematográficas del país, recursos que fueron establecidos en el artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos que entró en vigor el 1o. de enero de 2003. Sobre el tema la prensa mexicana informó que estas disposiciones generaron la inconformidad de los exhibidores, quienes promovieron amparos, mismos que redundaron en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara la inconstitucionalidad del artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos en lo relativo al peso en taquilla, y de la fracción VI del artículo 34 de la ley cinematográfica. Las empresas promoventes de los amparos fueron principalmente: Buenavista Columbia Tri Stars, Walt Disney Company, Nuvisión, United International Pictures y Gussi.<sup>120</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos contraviene los principios de proporcionalidad y equidad tributarias previstos en el artículo 31 de la Constitución federal, porque:

El monto que el contribuyente debe pagar por concepto de derechos se determina con base en elementos ajenos al costo que para el Estado representa la prestación del servicio correspondiente, como lo es el número de boletos que vende una sala cinematográfica, pues este dato refleja, en todo caso, la capacidad económica del dueño de la sala, lo que si bien resulta adecuado en materia de impuestos, no lo es en el ámbito de los derechos, en el que el parámetro para determinarlos debe ser el costo que significó para el Estado la prestación del servicio gravado por ellos.

Además, la inconstitucionalidad del mencionado precepto es evidente porque su aplicación permite que dos contribuyentes que reciben el mismo servicio paguen derechos distintos conforme al número de personas que acuden a las salas a ver películas, a pesar

<sup>120</sup> Aranda, Jesús, “Inconstitucional, el cobro del peso en taquilla, establece la Suprema Corte”, *La Jornada*, sección de espectáculos, México, 22 de septiembre de 2004.

de no haber existido diferencia de costo para el Estado entre el servicio prestado a cada uno de ellos.<sup>121</sup>

### B. *La reforma de 2006*

Se modificó el artículo 41 de la Ley Federal de Cinematografía<sup>122</sup> para ampliar y precisar las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública en materia de cinematografía, en específico las funciones que le corresponde realizar al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Concretamente se reformó el artículo 41, en su fracción I, incisos c) y e), y se le adicionó el inciso i). El inciso c) anteriormente establecía que al Consejo le correspondía: Coordinar la producción cinematográfica del sector público, desde el 2006 dicho inciso establece que el Conaculta tiene atribuida la función de: Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la administración pública federal, que tengan por objeto social promover, fomentar o prestar servicios y apoyo técnico a la producción, y coproducción cinematográfica y audiovisual. Al inciso c) se le suprimieron los términos dirigir y administrar para sustituirlos solamente por coordinar la Cineteca Nacional. Finalmente en el inciso i) se establece que al Conaculta le corresponde coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la capacitación, el entrenamiento, la instrucción, o la formación de técnicos o profesionales, así como el ensayo e investigación en la concepción, composición, preparación, y ejecución de obras cinematográficas y artes visuales en general.

Aunque parece de menor envergadura la reforma enunciada haciendo un análisis exhaustivo de las implicaciones que tenía la fracción c) del artículo 41 de la ley cinematográfica nos podremos

<sup>121</sup> Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 26/2004, Videocine, S. A. de C. V., ponente: ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

<sup>122</sup> El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2006.

percatar que al Conaculta se le había dotado de un poder excesivo, el cual por cierto nunca ejerció, pues la sola frase “Coordinar la producción cinematográfica del sector público” implicaba que podía coordinar las actividades que realizan, por ejemplo, las unidades de comunicación social de las Secretarías de Estado o las de las Entidades Federativas e incluso las que efectúan de manera incidental en materia de producción cinematográfica entidades públicas como el Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC), que pertenece a la Universidad Nacional Autónoma de México, institución educativa que tiene la naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la administración pública federal, y por lo tanto es parte del sector público.

Me parece esclarecedor para el tema que estamos abordando reproducir los dos últimos párrafos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a través de los que se puede identificar cuáles son los entes públicos que tienen el carácter de órganos centralizados y los denominados paraestatales son:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada.

Los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Al respecto finalmente comento que me parece un acierto que en la reforma de 2006 se halla acotado que el Conaculta únicamente coordina las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan por objeto social promover, fomentar o prestar servicios y apoyo técnico a la producción y coproducción cinematográfica y audiovisual. El énfasis se encuentra en que dichos organismos tengan el objeto social de realizar dichas actividades en materia de cine. Por lo tanto, aunque alguno de los entes públicos del sector paraestatal efectúe producciones

cinematográficas de manera incidental, no quedan bajo la coordinación del Conaculta. Puedo citar, por ejemplo, una institución nacional de crédito como Bansefi o el Banco del Ejército que producen anuncios comerciales o documentales sobre la historia de su institución utilizando el audiovisual que en estricto sentido son películas reguladas por la Ley Federal de Cinematografía.<sup>123</sup>

#### 4. *La Ley del Impuesto sobre la Renta*

Durante el sexenio que nos ocupa tuvo un auge notable la cinematografía mexicana especialmente gracias a los premios obtenidos por varias cintas en el extranjero. Enfatizo que gran parte de ese éxito fue consecuencia de los esfuerzos de empresas productoras privadas y de los cineastas mexicanos independientes, que lograron apoyos tanto de inversionistas extranjeros como nacionales. Esa paulatina pero notoria reactivación de nuestro cine creó un clima de opinión favorable para que las autoridades mexicanas procuraran impulsar la inserción de instrumentos jurídicos en nuestro sistema de derecho que apoyaran al cine mexicano con recursos de particulares. Tal fue el caso del estímulo fiscal previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta<sup>124</sup> establecido en su artículo 226. Éste determina en su primer párrafo que se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al monto que, en el ejercicio fiscal de que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional, contra el impuesto sobre la renta o el impuesto al activo que tengan a su cargo en el ejercicio que se determine en el crédito.

<sup>123</sup> Concepto de película en el artículo 5o. de la Ley Federal de Cinematografía.

<sup>124</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, al Activo y especial sobre Producción y Servicios, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2006.

El tercer párrafo del artículo 226 contiene el concepto de proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional que para efectos de este artículo son:

Las inversiones en territorio nacional, destinadas específicamente a la realización de una película cinematográfica a través de un proceso en el que se conjugan la creación y realización cinematográfica así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para dicho objeto.

La parte final del artículo 226 especificó que para la aplicación del estímulo fiscal mencionado se debía crear un Comité Interinstitucional<sup>125</sup> encargado de publicar a más tardar el último día de febrero de cada ejercicio fiscal, el monto del estímulo distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados y los proyectos por los cuales fueron merecedores de ese beneficio. Se establecen como restricciones que el monto total a distribuir entre los aspirantes del beneficio, no excederá de 500 millones de pesos por cada ejercicio fiscal ni de 20 millones de pesos por cada contribuyente y proyecto de inversión en la producción cinematográfica nacional. En el último inciso de este párrafo se determina que los contribuyentes deben cumplir lo dispuesto en las reglas generales que para el otorgamiento del estímulo publique el Comité Interinstitucional. Por su parte las disposiciones transitorias de este Decreto establecieron en el artículo quinto, que el Comité Interinstitucional debía dar a conocer dentro de los 90 días naturales siguientes a la publicación de este Decreto, las reglas generales para el otorgamiento del estímulo. Las reglas referidas se publicaron durante el 2007, por ser normas de derecho de naturaleza administrativa las analizaré en el próximo capítulo.

<sup>125</sup> Formado por un representante del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, uno del Instituto Mexicano de Cinematografía y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éste último preside el Comité y tiene voto de calidad.