

Sentencia C-099/19



Referencia: Expediente LAT-443

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1827 del 23 de enero de 2017, *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*.

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional de la Ley 1827 del 23 de enero de 2017, *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*.

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo previsto en el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, envió fotocopia autenticada de la Ley 1827 de 2017, *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*¹.

Mediante Auto del 17 de febrero de 2017, el despacho del magistrado sustanciador² asumió el conocimiento del presente asunto y dispuso, en primer

¹ Folio 1 del cuaderno principal. En adelante siempre que se haga mención a un folio, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

² En virtud del reparto efectuado en la sesión celebrada el 1° de febrero de 2017, la Sala Plena de esta Corporación le asignó el conocimiento del asunto al Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, quien culminó su periodo constitucional el 3 de febrero de 2017, por lo que correspondió al Magistrado Antonio José

lugar, oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los secretarios de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de las citadas Corporaciones, para que certificaran, en relación con la Ley 1827 de 2017, lo siguiente: (i) las fechas de las sesiones en que se discutió y votó el proyecto de ley; (ii) el quórum deliberatorio y decisorio, especificando el número de integrantes que lo conformaron al momento de discutir y votar el proyecto de ley, en las distintas etapas; (iii) las mayorías, especificando el número de votos con los cuales se aprobó el proyecto de ley, en las distintas etapas; (iv) el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2003, relacionado con los términos para la realización de los debates en cada una de las cámaras; (v) el cumplimiento de lo señalado en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 (inciso adicionado al artículo 160 C. P.), especificando para cada debate el día en que se efectuó el anuncio, el día en que se realizó su votación, así como el número y fecha de las actas y Gacetas del Congreso en las que consten dichas actuaciones; (vi) el cumplimiento de lo señalado en el numeral 1° del artículo 157 C.P. y el artículo 9° del Acto Legislativo 01 de 2003 (artículo 161 C.P.), indicando, de manera expresa, el día en que se efectuó la publicación del informe de conciliación, los números, fechas de las actas y de las Gacetas del Congreso correspondientes, remitiendo en todo caso el ejemplar respectivo.

En segundo lugar, solicitó a los Secretarios Generales que remitieran copia de las Gacetas del Congreso, en físico y en medio magnético, en las que hayan sido publicadas las actas y ponencias referidas a las actuaciones indicadas. Del mismo modo, pidió relacionar en la certificación correspondiente los números de Gacetas y las actuaciones en ellas contenidas y que, en caso de que alguna de las Gacetas aun no hubiere sido publicada, informaran a la Corte expresamente sobre ese particular, señalando el motivo por el cual ese trámite aún no ha sido llevado a cabo.

De igual manera, requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores para que certificara quiénes suscribieron en nombre de Colombia el instrumento internacional materia de revisión, cuáles eran sus poderes, y si sus actos fueron confirmados por el Presidente de la República.

Adicionalmente, se ordenó la fijación en lista, para efectos de permitir la intervención ciudadana, y se dispuso la comunicación de la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República para los fines del artículo 244 de la Constitución Política, al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Lizarazo Ocampo continuar el trámite respectivo al tomar posesión como magistrado titular, el 6 de febrero de 2017.

En la misma forma, se invitó a (i) Escuela Nacional de Cine, Proimágenes Colombia (La Casa del Cine), Universidad Autónoma del Caribe, INPAHU, Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN), Fundación Universitaria Manuela Beltrán, Politécnico Santa Fe de Bogotá, Corporación Universitaria UNITEC, Corporación Educativa Taller 5, Corporación Escuela de Artes y Letras, Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo, Universidad Central y Politécnico Jaime Isaza Cadavid; (ii) Academia Colombiana de Jurisprudencia y DeJusticia; y (iii) a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Nacional, Distrital Francisco José de Caldas, Militar, Externado de Colombia, UIS, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, Pontificia Bolivariana, Santo Tomas, Sergio Arboleda y Autónoma de Bucaramanga; para que, en caso de estimarlo conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de rendir concepto sobre la ley de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Finalmente, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos del artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Efectuados los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede esta Corte a decidir sobre la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba.

II. TEXTO DEL PROTOCOLO DE ENMIENDA QUE SE REvisa Y DE SU LEY APROBATORIA

“LEY 1827 DE 2017

(enero 23)

Diario Oficial No. 50.125 de 23 de enero de 2017

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

(Para ser transcrito: Se adjunta copia fiel y completa del texto en español del Protocolo, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales

del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio y consta de cinco (5) folios).

PROYECTO DE LEY No.

“Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

El Congreso de la República

Visto el texto del *“Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

(Para ser transcrito: Se adjunta copia fiel y completa del texto en español del Protocolo, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio y consta de cinco (5) folios).

El presente proyecto de ley consta de once (11) folios.

PROTOCOLO DE ENMIENDA AL CONVENIO DE INTEGRACIÓN CINEMATOGRÁFICA IBEROAMERICANA.

Los Estados Parte del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana:

CONSCIENTES de la necesidad de fortalecer y ampliar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de los países iberoamericanos;

TENIENDO en cuenta que la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica, en su XIII Reunión Ordinaria, celebrada en la ciudad de Santiago de Compostela, Reino de España, los días 19 y 20 de mayo de 2004, aprobó la introducción de ciertas enmiendas al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en la ciudad de Caracas, el 11 de noviembre de 1989;

CONSIDERANDO que la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica, en su XV Reunión Ordinaria, celebrada en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, el día 14 de julio de 2006, resolvió la introducción de otras enmiendas al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en la ciudad de Caracas, el 11 de noviembre de 1989;

OBSERVANDO que la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica, en su XVI Reunión Ordinaria, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el día 18 de julio de 2007, resolvió estudiar con detalle las enmiendas propuestas con el propósito de suscribirlas en su próxima Reunión;

Han acordado efectuar ciertas enmiendas en el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana (denominado en lo adelante “el Convenio”), y para estos efectos han resuelto concertar el siguiente Protocolo de Enmienda al mencionado Instrumento internacional:

ARTÍCULO I.

El Título del Convenio queda enmendado en los términos siguientes: “Convenio de Integración Cinematográfica y Audiovisual Iberoamericana”

ARTÍCULO II.

El tercer Considerando del Convenio queda enmendado en los términos siguientes: “Con el propósito de contribuir a un efectivo desarrollo de la comunidad cinematográfica de los Estados Parte”.

ARTÍCULO III.

El Artículo IV del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:
“Son Parte del presente Convenio, los Estados que lo suscriban y ratifiquen o se adhieran al mismo”.

ARTÍCULO IV.

El Artículo V del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:
“Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con la legislación vigente en cada país, para facilitar la entrada, permanencia y circulación de los ciudadanos de los Estados Parte que se encarguen del ejercicio de actividades destinadas al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio”.

ARTÍCULO V.

El Artículo VI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:
“Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con su legislación vigente, para facilitar la importación temporal de los bienes provenientes de los Estados Parte destinados al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio”.

ARTÍCULO VI.

El Artículo IX del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes impulsarán la creación en sus Cinematecas de secciones dedicadas a cada uno de los Estados Parte”.

ARTÍCULO VII.

El Artículo XIII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes promoverán la presencia de la cinematografía de los Estados Parte en los canales de difusión audiovisual existentes o por crearse en cada uno de ellos, de conformidad con la legislación vigente de cada país”.

ARTÍCULO VIII.

El Artículo XV del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes protegerán y defenderán los derechos de autor, de conformidad con las leyes internas de cada uno de los Estados Parte”.

ARTÍCULO IX.

El Artículo XVI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

Este Convenio establece como sus órganos principales: La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) y la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI). Son órganos auxiliares: El Consejo Consultivo de la CAACI y las Comisiones a que se refiere el Artículo XXIII”.

ARTÍCULO X.

El Artículo XVII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamericana (CAACI) es el órgano máximo del Convenio, Organismo Internacional dotado de personalidad jurídica y capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos con los Estados Parte de la Conferencia, con terceros Estados y con otras Organizaciones Internacionales. Estará integrada por los Estados Parte de este Convenio, a través de los representantes de sus autoridades competentes en la materia, debidamente acreditados por vía

diplomática, conforme a la legislación vigente en cada uno de los Estados Miembros. La CAACI establecerá su reglamento interno.

La CAACI podrá invitar a sus reuniones, a Estados que no sean Parte del Convenio, así como a otros organismos, asociaciones, fundaciones o cualquier ente de derecho privado, y a personas naturales. Sus derechos y obligaciones serán determinados por el reglamento interno de la CAACI”.

ARTÍCULO XI.

El primer párrafo del Artículo XVIII queda enmendado en los términos siguientes:

“La CAACI tendrá las siguientes funciones:

- Formular la política general de ejecución del Convenio.
- Evaluar los resultados de su aplicación.
- Aceptar la adhesión de nuevos Estados.
- Estudiar y proponer a los Estados Parte modificaciones al presente Convenio.
- Aprobar Resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Convenio.
- Impartir instrucciones y normas de acción a la SECI.
- Designar al Secretario Ejecutivo de la Cinematografía Iberoamericana.
- Aprobar el presupuesto anual presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI).
- Establecer los mecanismos de financiamiento del presupuesto anual aprobado.
- Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común”.

ARTÍCULO XII.

El Artículo XIX del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La CAACI se reunirá en forma ordinaria una vez al año, y extraordinariamente a solicitud de más de la mitad de sus miembros o del Secretario Ejecutivo, de conformidad con su reglamento interno”.

ARTÍCULO XIII.

El Artículo XX del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La Secretaría Ejecutiva de la cinematografía Iberoamericana (SECI) es el órgano técnico y ejecutivo. Estará representada por el Secretario Ejecutivo designado por la CAACI”.

ARTÍCULO XIV.

El artículo XXI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La SECI tendrá las siguientes funciones:

- Cumplir los mandatos de la conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI).
- Informar a las autoridades cinematográficas de los Estados Parte, cerca de la entrada en vigor del Convenio y la ratificación o adhesión de nuevos Estados.
- Elaborar su presupuesto anual y presentarlo para su aprobación a la Conferencia.
- Ejecutar su presupuesto anual.
- Recomendar a la conferencia fórmulas que conduzcan a una cooperación más estrecha entre los Estados Parte en los campos cinematográfico y audiovisual.
- Programar las acciones que conduzcan a la integración y fijar los procedimientos y los plazos necesarios.
- Elaborar proyectos de cooperación y asistencia mutua.
- Informar a la conferencia sobre los resultados de las Resoluciones adoptadas en las reuniones anteriores.
- Garantizar el flujo de la información a los Estados Parte.
- Presentar a la conferencia el informe de sus actividades, así como de la ejecución presupuestaria”.

ARTÍCULO XV.

Se agrega un Artículo, a continuación del Artículo XXI, con la redacción siguiente:

“La CAACI establecerá por reglamento el funcionamiento del Consejo Consultivo, el cual estará integrado por no menos de tres de los Estados Parte de este Convenio, y se reunirá a solicitud del Secretario Ejecutivo. El Consejo Consultivo desempeñará funciones de asesoría respecto a las materias que sean sometidas a su consideración por la SECI”.

ARTÍCULO XVI.

El Artículo XXII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) podrá establecer Comisiones de Trabajo en las áreas de producción, distribución y exhibición cinematográfica u otras de interés. Las comisiones de trabajo estarán integradas por los representantes de los Estados Parte interesados y tendrán las funciones que la CAACI estime apropiadas.

En cada una de las Partes funcionará una comisión de trabajo para la aplicación de este Convenio, la cual estará presidida por la autoridad cinematográfica designada por su respectivo gobierno”.

ARTÍCULO XVII.

El Artículo XXIII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

"El Secretario Ejecutivo gozará en el territorio de cada uno de los Estados Parte de la capacidad jurídica y los privilegios indispensables para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la legislación interna de cada una de las Partes".

ARTÍCULO XVIII.

El Artículo XXV del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

"El presente Convenio no afectará cualesquiera acuerdos o compromisos bilaterales asumidos en el campo de la cooperación o coproducción cinematográfica entre los Estados Parte".

ARTÍCULO XIX.

El Artículo XXVI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

"El presente Convenio queda abierto a la adhesión de cualquier Estado Iberoamericano, del Caribe o de habla hispana o portuguesa, previa aprobación de la CAACI".

ARTÍCULO XX.

El Artículo XXVII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

"Cada Parte comunicará por vía diplomática al Estado sede de la SECI el cumplimiento de los procedimientos legales internos para la aprobación del presente Convenio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado sede lo informará a los demás Estados Parte y a la SECI".

ARTÍCULO XXI.

El Artículo XXVIII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

"Las dudas o controversias que puedan surgir en la interpretación o aplicación del presente Convenio serán resueltas por la CAACI".

ARTÍCULO XXII.

Los Artículos XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII del Convenio deberán leerse como XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII y XXXIII, respectivamente.

ARTÍCULO XXIII.

El presente Protocolo de Enmienda podrá ser suscrito por aquellos Estados Parte del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana.

ARTÍCULO XXIV.

El original del presente Protocolo, cuyos textos en castellano y portugués son igualmente auténticos, será depositado en el Estado sede de la SECI, que enviará copias certificadas a los países miembros del Convenio para su ratificación o adhesión.

ARTÍCULO XXV.

Los instrumentos de ratificación o adhesión serán depositados en el Estado Sede de la SECI, el cual comunicará a los Estados Parte y a la SECI cada depósito y la fecha del mismo.

ARTÍCULO XXVI.

El presente Protocolo entrará en vigor cuando nueve (9) de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación en los términos del Artículo anterior. Para los demás Estados el presente Protocolo entrará en vigor a partir de la fecha del depósito del respectivo instrumento de Ratificación o Adhesión.

El presente Protocolo se considerará como parte integrante del Convenio al entrar en vigor.

Hecho en Córdoba, España, a los veintiocho días del mes de noviembre de dos mil siete en dos ejemplares, en idioma castellano y portugués, igualmente auténticos.

Por la República Argentina

Jorge Álvarez

Presidente del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

Por la República de Bolivia

María del Carmen Almendras

Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria

Por la República Federativa de Brasil

Manoel Rangel

Director Presidente de la Agencia Nacional do Cinema

Por la República de Chile

Carola Leiva Russell

Secretaria Ejecutiva del Consejo del Arte y la Industria Audiovisual

Por la República de Colombia

David Melo

Director de Cinematografía del Ministerio de la Cultura

Por la República de Costa Rica

Mercedes Ramírez Aviles

Directora General del Centro Costarricense de Producción
Cinematográfica

Por la República de Cuba

Benigno Iglesias Tovar

Vicepresidente Primero del Instituto Cubano de Arte e Industria
Cinematográficas

Por la República de Ecuador

Jorge Luis Serrano

Director Ejecutivo del Consejo nacional de Cinematografía de Ecuador

Por el Reino de España

Fernando Lara

Director General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes
Audiovisuales

Por los Estados Unidos Mexicanos

Marina Stavenhagen
Directora General del Instituto Mexicano de Cinematografía

Por la República de Panamá

Carlos Aguilar Navarro
Director General del Sistema Estatal de Radio y Televisión

**LA SUSCRITA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE
TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS
JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES DE LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA
CERTIFICA:**

Que la reproducción del texto que antecede es copia fiel y completa de la copia certificada por el Depositario del texto del “*PROTOCOLO DE ENMIENDA AL CONVENIO DE INTEGRACIÓN CINEMATOGRAFICA IBEROAMERICANA*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007, documento que reposa en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio y consta en cinco (5) folios.

Dada en Bogotá, D.C., a los siete (07) días del mes de julio de dos mil quince (2015).

MARÍA ALEJANDRA ENCINALES JARAMILLO
Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
Presidencia de la República

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2015

Autorizado. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,
(Fdo.) MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Apruébase el “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

ARTÍCULO SEGUNDO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y la Ministra de Cultura.

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

Ministra de Cultura

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

Presidencia de la República

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2015

Autorizado. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) María Ángela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébase el “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,
ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

El Secretario General del Honorable Senado de la República,
GREGORIO ELJACH PACHECO

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,
MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EJECÚTESE, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 23 de enero de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,
MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

La Ministra de Cultura,
MARIANA GARCÉS CÓRDOBA”.

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

El 7 de abril de 2017, la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales (E) del

Ministerio de Relaciones Exteriores³ solicitó la declaración de constitucionalidad de la Ley 1827 de 2017, debido a que cumplió con los requisitos formales previstos en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa, y su contenido consulta los principios y postulados que gobiernan al Estado colombiano y su política exterior⁴. Adicionalmente, señaló:

- El objetivo del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana es contribuir al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio audiovisual de los países iberoamericanos y a su integración, mediante una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional (artículo I).
- La adhesión de Colombia al Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana es indispensable si se pretende seguir impulsando la industria cinematográfica colombiana, en un marco Constitucional de integración regional, toda vez, que las enmiendas introducidas fortalecen el texto inicial, cuya aprobación permitirá seguir trabajando en la consolidación de la integración de los países iberoamericanos, a través de diferentes políticas comunes para el fomento y la difusión de las producciones independientes.

Luego de reseñar sumariamente el contenido del Protocolo de enmienda, advirtió respecto de su estado actual que en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, reposan notificaciones relativas al depósito de tres instrumentos de ratificación del Protocolo. Explicó que el mismo entrará en vigor cuando nueve de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del instrumento de ratificación.

2. Corporación Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes Colombia”

El 7 de abril de 2017, la Directora de la Corporación Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes Colombia”⁵ solicitó la declaratoria de constitucionalidad del Protocolo de enmienda, resaltando su capacidad de permitir un impulso adicional a la industria cinematográfica del país y a los destacados desarrollos que se han dado en los últimos años⁶.

Señaló que el Acuerdo Latinoamericano de Cooperación Cinematográfica – suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989 y aprobado mediante la Ley 155 de 1994– ha permitido impulsar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de la región, de acuerdo con las finalidades inicialmente previstas. Así, explicó,

³ Doctora Olga Lucía Arenas Neira.

⁴ El escrito de intervención y sus anexos obran a folios 136 al 147.

⁵ Señora Claudia Triana Soto.

⁶ La intervención obra a folios 150 al 152.

que bajo la formulación de la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica y la creación del Fondo Iberoamericano de ayuda “Ibermedia”, se ha concretado un trascendente programa de estímulos a la coproducción de películas, donde han podido realizarse obras cinematográficas que han contribuido al fortalecimiento del sector y de la cultura⁷.

Sostuvo que de una lectura detenida de la enmienda objeto de control constitucional, se puede concluir que además de no contradecir las finalidades previstas en la Carta Política de 1991 en materia de promoción y fomento del acceso a la cultura, plantea una mejora considerable en el lenguaje de la norma y establece mayores herramientas en favor de los procesos de coproducción, ampliando la concepción de lo cinematográfico hacia lo audiovisual, lo que encuadra de forma muy conveniente con la realidad y los desarrollos normativos que actualmente existen en el sector. Preciso:

“Los desarrollos tecnológicos de los últimos años han llevado a que el límite entre el lenguaje cinematográfico y otras formas audiovisuales sea cada vez menos palpable, pues entre las plataformas digitales, los contenidos VOD (video on demand), la generación de procesos transmidiáticos y otros tipos de materialización del lenguaje de imágenes en movimiento, se ha forjado la necesidad de comprender estos procesos como parte de un todo y no como elementos aislados. En respuesta a esto, actualmente existen desarrollos normativos que extienden beneficios inicialmente exclusivos de la industria cinematográfica, hacia lo audiovisual; esto permite evidenciar la importancia de estas iniciativas bajo el contexto normativo general que abarca las leyes 397 de 1997, 814 de 2003, 1185 de 2008 (Ley de Patrimonio), 1556 de 2012, así como diversas leyes aprobatorias de instrumentos internacionales”⁸.

Adicionó que el hecho de que la institución ahora denominada Conferencia de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales de Iberoamérica (CAACI), pueda gozar de personería jurídica como organismo internacional, permite un mayor campo de acción y mejores posibilidades que podrían tener resultados tan convenientes como el fondo Ibermedia.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El 17 de abril de 2017, la Academia Colombiana de Jurisprudencia⁹ solicitó la declaración de exequibilidad del Protocolo y de la Ley 1827 de 2017 que lo

⁷ Preciso que los beneficios del Fondo Ibermedia tienen complementariedad con los estímulos del Fondo para el desarrollo Cinematográfico, administrado por Proimágenes Colombia, según el mandato de la Ley 814 de 2003, el cual anualmente entrega estímulos gratuitos en diversas convocatorias que incluyen a la coproducción dentro de sus modalidades (folio 151).

⁸ Folios 151 al 152.

⁹ Por conducto del doctor Ernesto Cavelier Franco.

aprueba, ya que no encontró vulnerada ninguna norma de la Constitución Política¹⁰.

Luego de explicar que este Tribunal es competente para pronunciarse acerca de la constitucionalidad de un protocolo de enmienda a un convenio o tratado internacional, con fundamento en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (num. 2º); referir los antecedentes y el objetivo del Protocolo modificadorio del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana; y analizar la consonancia y armonía del instrumento internacional con los artículos 9, 70, 71 y 227 de la Constitución Política, concluyó que apertura amplias posibilidades para los ciudadanos de los Estados Parte, “*en cuanto al ejercicio de sus derechos a la educación y la cultura, a la creación intelectual y su expresión en películas de cine y otros medios audiovisuales*”¹¹. Adicionalmente, señaló que el Protocolo promueve la integración con los estados ibéricos, latinoamericanos y del Caribe.

4. Universidad Externado de Colombia

El 6 de abril de 2017, el Departamento de Propiedad Intelectual de la Universidad Externado de Colombia¹² le solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible la Ley 1827 de 2017¹³. Explicó que uno de los puntos fundamentales del Protocolo es establecer a la Conferencia de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales de Iberoamérica (CAACI) como máximo órgano del Convenio y otorgarle personería, y, adicionalmente, crear órganos auxiliares a la misma, lo que no contradice la carta fundamental.

Sin embargo, y dado el cambio de la expresión obra “*cinematográfica*” a “*audiovisual*” realizada por el Protocolo, petitionó que la Corporación resalte la importancia que reviste la aceptación del término “*obra audiovisual*” como el género al cual pertenece la obra cinematográfica y se pronuncie acerca de los beneficios que trae consigo el desarrollo de obras y producciones audiovisuales, sin que estos estén restringidos únicamente a las obras cinematográficas.

5. Corporación Universitaria UNITEC

El 7 de abril de 2017, el rector de la Corporación Universitaria UNITEC¹⁴, con el concurso de su programa de Cine y Televisión, le solicitó a la Corporación declarar que la Ley 1827 de 2017 es constitucional¹⁵. Señaló que no encuentra inconsistencias en la propuesta de enmienda de algunos artículos del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana y que no se desvirtúa el

¹⁰ El escrito de intervención obra a folios 153 al 159.

¹¹ Folio 158.

¹² Por conducto del profesor Ernesto Rengifo García.

¹³ La intervención obra a folios 126 al 135.

¹⁴ Señor José Leonardo Valencia Molano.

¹⁵ La intervención obra a folios 148 y 149.

propósito de esa normativa regional; además, que las modificaciones corresponden con la finalidad de los países parte de fortalecer la producción, distribución y exhibición del cine latinoamericano e iberoamericano.

6. Universidad Santo Tomás

El 18 de abril de 2017, profesores de la Universidad Santo Tomás¹⁶ solicitaron que se declare la constitucionalidad del Protocolo de Enmienda del Convenio de Cinematografía de Iberoamérica y de la Ley 1827 de 2017¹⁷.

Luego de analizar la competencia de este Tribunal para conocer de la constitucionalidad del Protocolo de enmienda; revisar el cumplimiento de los requisitos formales de suscripción y aprobación en el órgano legislativo del instrumento internacional; y verificar la concordancia del Protocolo con el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, concluyeron que los cambios materiales introducidos hacen frente a las necesidades actuales de los Estados Parte al ampliar el objeto del tratado internacional a los medios audiovisuales, y no solo cinematográficos, en atención a la utilización de las nuevas tecnologías en el siglo XXI, con lo cual se garantizan los postulados constitucionales, en especial los artículos 8, 226 y 227 de la Constitución Política.

7. Universidad Militar Nueva Granada de Colombia

El 21 de abril de 2017, la Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada de Colombia¹⁸ solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 1827 de 2017, al encontrar que no vulnera la Constitución pues busca que *“Colombia esté a la vanguardia en la escena de la cinematografía regional”*¹⁹, lo que resalta como *“una forma más de integración de los países iberoamericanos que, por medio de políticas culturales, en el caso concreto a través de la cinematografía, se logren espacios importantes que ayuden [a] estrechar los lazos con otros Estados”*²⁰.

8. Universidad Autónoma de Bucaramanga

El 26 de abril de 2017, el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga²¹ le solicitó a la Corporación declarar exequible la Ley 1827 de 2017, aprobatoria del tratado internacional

¹⁶ Doctores Ciro Nolberto Gücha Medina, decano de la Facultad de Derecho, y Carlos Rodríguez Mejía, Director Jurídico Internacional de la Universidad.

¹⁷ La intervención obra a folios 160 al 182.

¹⁸ Doctora Claudia Margarita Martínez Sanabria. El escrito de intervención, que obra a folios 183 y 184, fue elaborado por la Directora del Consultorio Jurídico, doctora María Irma Trujillo Vargas.

¹⁹ Folio 184.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Doctor Jorge Eduardo Lamo Gómez, con el soporte académico y jurídico de la línea de derecho público.

“Protocolo de enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, al encontrarlo conforme con la Constitución Política²². Sostuvo, en primer lugar, que el Protocolo permite desarrollar los derechos fundamentales dispuestos en los artículos 70 y 71, ya que se *“verifica la cooperación e integración en Iberoamérica para sacar adelante el desarrollo cultural a través de la cinematografía y los audiovisuales”*²³. En segundo lugar, que tanto el Convenio como el Protocolo de enmienda están acordes con el mandato constitucional establecido en los artículos 226 y 227, *“en orden a buscar la equidad en un Estado Social de Derecho, reciprocidad con otros estados y la integración entre los países de Latinoamérica y del Caribe”*²⁴.

9. Universidad Industrial de Santander

El 11 de mayo de 2017, la directora del Consultorio Jurídico de la Universidad Industrial de Santander²⁵ solicitó que se declare la exequibilidad de la Ley 1827 de 2017, al entender que la implementación del Protocolo de enmienda bajo estudio es necesaria para seguir avanzando y promoviendo la cultura cinematográfica y el espacio audiovisual en el país, generar fuentes de empleo y contribuir a la defensa y conservación de nuestros espacios culturales. Explicó que la aprobación del Protocolo de enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica promueve los artículos 225 y 227 de la Constitución, en materia de integración social, política y económica, basada en la igualdad, la equidad y la reciprocidad, pues *“contribuye de manera positiva a la cultura cinematográfica y el espacio audiovisual en Colombia”*²⁶, lo que en efecto se ha logrado con la creación de diferentes entidades como el Fondo Iberoamericano de Ayuda “Ibermedia”. Adicionalmente, señaló que la implementación del Acuerdo *“permitirá entre otras cosas la disminución de los costos para la realización de producciones que aportan no solo a la cultura Iberoamericana, puesto que también posicionan proyectos cinematográficos a nivel mundial”*²⁷.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 006311 del 17 de mayo de 2017, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el *“Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”* y la Ley 1827 de 2017²⁸.

²² La intervención obra a folios 185 al 189.

²³ Folio 187.

²⁴ Folio 188.

²⁵ Doctora Clara Inés Tapias Padilla, con el apoyo de Javier Alejandro Acevedo Guerrero y Ernesto Rueda Puyana, integrantes de litigio estratégico de la Universidad.

²⁶ Folio 206.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ El concepto obra a folios 231 al 240.

En primer lugar, realizó un análisis formal en el que se refirió a la etapa prelegislativa y al trámite en el Senado de la República. De un lado, señaló que las actuaciones previas al inicio de la fase legislativa, en el proceso de incorporación del instrumento internacional al ordenamiento jurídico interno, se hizo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Convención de Viena, ratificada por Colombia. De otro lado, precisó que el trámite dado al proyecto de ley radicado con los números 70 de 2015 en el Senado y 262 de 2016 en la Cámara, se desarrolló conforme a lo previsto en las normas constitucionales. Previa descripción del trámite legislativo adelantado, concluyó:

- El proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional inició su trámite en la Comisión Segunda del Senado de la República, respetando la competencia temática determinada en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 154 constitucional, en el que se señala que las leyes referentes a relaciones internacionales deben iniciar su trámite en el Senado de la República.
- El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso, previamente al inicio del trámite legislativo (art. 154 C.P.).
- En todas las sesiones se respetó tanto el quórum deliberatorio como el decisorio (art. 145 C.P.), y la aprobación del proyecto se hizo según la mayoría requerida (art. 146 C.P.).
- El deber de anuncio previo también fue respetado, pues el proyecto fue discutido y votado en la sesión previamente anunciada, y el anuncio se hizo en sesión distinta a la que se realizó la votación (art. 160 C.P.).
- La aprobación del proyecto de ley se dio dentro del término de dos legislaturas (art. 162 C.P.).
- El Congreso de la República actuó dentro de sus competencias respecto de la aprobación de leyes que incorporan tratados internacionales al ordenamiento interno, puesto que no modificó el contenido del Acuerdo.
- Luego de la aprobación por parte del órgano legislativo, el 23 de enero de 2017, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1827 de 2017, y la remitió a la Corte Constitucional para lo de su competencia, el 25 del mismo mes y año, es decir, dentro del término de seis días señalado en el artículo 241-10 de la Constitución Política.

En segundo lugar, realizó un análisis material en el que resaltó que el instrumento internacional bajo examen es constitucional, en cuanto busca fortalecer y ampliar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de los países iberoamericanos, con el fin de contribuir al fortalecimiento de esas actividades artísticas y culturales en el marco de una política de integración con los Estados iberoamericanos, del Caribe o de habla hispana o portuguesa, propósitos que coinciden plenamente con los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

Como antecedente de la firma del Protocolo objeto de estudio, señaló que debe tenerse en cuenta que el 11 de noviembre de 1989, representantes de trece

Estados iberoamericanos, entre ellos Colombia, firmaron el *Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*, con la finalidad de contribuir al desarrollo cultural de la región y de su identidad, mediante esfuerzos comunes en materia de iniciativas y políticas cinematográficas y audiovisuales. Añadió que la Corporación, a través de la Sentencia C-589 de 1992, declaró la constitucionalidad del referido instrumento internacional, por lo que existe cosa juzgada respecto de sus contenidos. Razón por la que precisó que en esta oportunidad solo resulta pertinente evaluar la constitucionalidad de las enmiendas realizadas por el Protocolo que se analiza, a saber:

- (i) Otorgar personería jurídica internacional a la CAACI²⁹, concediéndole capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos necesarios para cumplir con sus funciones y con los objetivos del instrumento internacional (art. X).
- (ii) Crear un nuevo órgano del instrumento internacional, el Consejo Consultivo, con funciones de asesoría respecto de los asuntos que la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana someta a su consideración (art. XV).
- (iii) Facultar a la CAACI para establecer condiciones de trabajo, con las funciones que esta les asigne sobre materias especializadas. Adicionalmente, disponer que en cada uno de los Estados Parte funcione una comisión de trabajo para la aplicación del Convenio (art. XVI).

Finalmente, concluyó que las enmiendas referidas *(i)* persiguen aumentar el poder de gestión del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana (CACI), como resultado de su canalización a través del CAACI; *(ii)* no contradicen el sentido del texto del Convenio y, por el contrario, refuerzan su efectividad y amplían el desarrollo cinematográfico y audiovisual con los países iberoamericanos, al pretender lograr mayor eficacia para el logro de propósitos que resultan loables desde la perspectiva constitucional; y *(iii)* que el Protocolo en general impulsa y consolida las relaciones internacionales del Estado colombiano, en consonancia con los postulados constitucionales concernientes al ejercicio de la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios de derecho internacional (art. 9 C.P.), a los que se suma la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226 C.P.), al igual que la integración económica, social y política con las demás naciones, especialmente con los países de América Latina y del Caribe (Preámbulo y arts. 9 y 227 C.P.).

Por lo expuesto, el Procurador encuentra que no existe ningún motivo de inconstitucionalidad en el trámite de la ley mediante el cual se aprueba el Protocolo, ni se presenta objeción alguna sobre el contenido de dicho instrumento internacional.

²⁹ Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia de la Corte Constitucional en materia de tratados y de leyes aprobatorias de tratados

El numeral 10° del artículo 241 de la Constitución le atribuye a la Corte Constitucional la competencia para examinar la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos. De acuerdo a lo expresado en reiterada jurisprudencia, dicho control se caracteriza por ser (i) *previo* al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) *automático*, pues debe ser enviado directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) *integral*, en la medida en que este Tribunal debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición *sine qua non* para la ratificación del correspondiente acuerdo, y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano³⁰.

Ahora bien, según el derecho internacional, los protocolos que enmienden tratados ya vigentes entre Estados son verdaderos acuerdos regidos por el derecho internacional, en los términos del literal a), numeral 2, del artículo 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³¹. Así las cosas, es indispensable la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, dado que pueden implicar la modificación del contenido y alcance del instrumento internacional³², por lo que es posible que se asuman obligaciones contrarias a la Carta Política. Al respecto, esta Corporación ha indicado:

“[...] esta Corporación concluye que cuando la Carta habla de tratados también hace referencia a las enmiendas. En tales condiciones, *mutatis mutandi*, las enmiendas están sometidas al mismo procedimiento de aprobación y control constitucional que los tratados, por lo cual la Corte, conforme al numeral 10 del artículo 241 superior, es competente para

³⁰ Tales características han sido destacadas, entre otras, en las Sentencias C-378 de 1996, C-682 de 1996, C-468 de 1997, C-400 de 1998, C-924 de 2000, C-206 de 2005, C-176 de 2006, C-958 de 2007, C-927 de 2007, C-859 de 2007, C-464 de 2008, C-387 de 2008, C-383 de 2008, C-189 de 2008, C-121 de 2008, C-032 de 2009, C-031 de 2009, C-094 de 2009, C-150 de 2009, C-195 de 2009, C-285 de 2009, C-378 de 2009, C-685 de 2009, C-011 de 2010, C-305 de 2010 y C-982 de 2010.

³¹ “PARTE I. || Introducción. || 2. Términos empleados. || 1. Para los efectos de la presente Convención: || a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;”.

³² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. “PARTE IV. || Enmienda y modificación de los tratados. || 39. Norma general concerniente a la enmienda de los tratados. Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas enunciadas en la Parte II, salvo en la medida en que el tratado disponga otra cosa”.

pronunciarse de manera automática y previa sobre las leyes que aprueban enmiendas a un tratado. Y, como lo ha señalado en repetidas ocasiones esta Corporación, éste es un control completo de constitucionalidad, por razones de fondo y también de forma”³³.

En consecuencia, es competencia de la Corte Constitucional, al igual que de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias, el control de constitucionalidad de las enmiendas a los tratados internacionales y a las leyes que las aprueben.

La Corte realizará el control de constitucionalidad a su cargo de acuerdo con el siguiente esquema: (i) el proceso de formación del instrumento internacional; (ii) el proceso de formación del proyecto de ley en el Congreso de la República (fase legislativa) y la fase posterior a la legislativa; y (iii) el contenido material de las disposiciones del tratado y la ley.

2. El proceso de formación del instrumento internacional: fase previa gubernamental

En la Sentencia C-214 de 2017 la Corporación reiteró las reglas y subreglas jurisprudenciales fijadas en las Sentencias C-157 de 2016 y C-184 de 2016, para el ejercicio de la revisión formal de constitucionalidad de un tratado internacional y de su ley aprobatoria. Así, fijó tres fases: la fase previa gubernamental, la fase legislativa y la fase posterior a la legislativa. Señaló que la fase previa gubernamental está conformada por el análisis de (i) la representación válida del Estado colombiano en las etapas de negociación, celebración y firma del tratado internacional; (ii) la necesidad y realización de consulta previa como expresión del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos; y (iii) la aprobación presidencial y la orden de someterlo a consideración del Congreso de la República (art. 189-2 C.P.)³⁴.

2.1. Representación válida del Estado colombiano en las fases de negociación, celebración y firma del tratado internacional. La revisión de este aspecto implica verificar que quienes suscribieron el instrumento objeto de control tenían competencia para ello, ya sea por tener facultades directas de representación del Estado colombiano o por contar con plenos poderes para el efecto³⁵. Además, si el tratado recibió aprobación ejecutiva por parte del

³³ Corte Constitucional, Sentencias C-176 de 1997 y C-991 de 2000.

³⁴ En esa oportunidad explicó que la fase legislativa implica el estudio de (i) la presentación del proyecto de ley aprobatoria ante el Senado de la República por parte del Gobierno (art. 154 C.P.); (ii) la publicación oficial del proyecto de ley aprobatoria (art. 156 Ley 5ª de 1992); (iii) el inicio del trámite legislativo en la comisión correspondiente del Senado de la República (art. 154 C.P.); (iv) la publicación de la ponencia para debate en comisión y plenaria (art. 157 y 185 Ley 5ª de 1992); (v) el anuncio previo de votación (art. 160 C.P., adicionado por el art. 8 Acto Legislativo 03 de 2003); (vi) la votación y exigencias de quorum y mayorías (art. 145 y 146 C.P.); y (vii) el requisito temporal (art. 160 C.P.). Además, que la fase posterior a la legislativa está conformada por el análisis de (i) la sanción presidencial, y (ii) la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los 6 días siguientes (art. 241-10 CP).

³⁵ En las Sentencias C-157 de 2016, C-184 de 2016 y C-214 de 2017 la Corporación precisó que existe una representación válida del Estado colombiano: “(i) Cuando la persona delegada presenta plenos poderes (7.1-a

Presidente de la República y se dispuso su remisión al Congreso de la República. No obstante, existen casos, como el presente, en los cuales la República de Colombia no suscribe el tratado (protocolo) sino que plantea adherirse a él una vez se haya agotado el trámite interno.

La adhesión se encuentra entre las formas de manifestación del consentimiento de los Estados para obligarse por un tratado, según lo dispone el artículo 11 de la Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados, aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985. En virtud del artículo 15 del referido instrumento, “[e]l consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión: a) Cuando el tratado disponga que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión”. En ese orden de ideas, el artículo 25 del Protocolo objeto de análisis dispone expresamente la posibilidad de hacer uso de dicho mecanismo.

De acuerdo con lo expresado, en escrito radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el 2 de marzo de 2017³⁶, el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó que una vez revisado el archivo de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, se constató que la República de Colombia no suscribió el “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, por lo cual no fue necesario el uso de Plenos Poderes y, en consecuencia, lo que procede es la adhesión al mismo, de conformidad con los artículos XXIV, XXV y XXVI de dicho instrumento, y los artículos 15 y 16 de la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados de 1969.

Así las cosas, la forma de expresión del consentimiento escogida en esta oportunidad es respetuosa de los principios internacionales aplicables y de la Constitución Política (art. 9).

2.2. Necesidad y realización de consulta previa como expresión del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos. El artículo 1 de la Constitución Política define al Estado colombiano como democrático, participativo y pluralista. Por su parte, los artículos 7 y 70 de la misma

[de la Convención de Viena)]. || (ii) Cuando de la práctica del Estado o de otras circunstancias, se presume que existe la intención de considerar a la persona que participa en la negociación como la representante del Estado para esos efectos, se prescinde de la presentación de plenos poderes (7.1-b [*ibíd.*]). || (iii) Cuando se presume a partir de las funciones que cumple la persona delegada, que no tiene que presentar plenos poderes (7.2 [*ibíd.*]). En este evento, por razón de sus funciones, representan a su Estado para los efectos de negociar y adoptar el texto de un tratado: (a) los jefes de Estado, jefes de Gobierno y ministros de relaciones exteriores (7.2-a); (b) el jefe de la misión diplomática ante el Estado con el cual se va a celebrar (7.2-b) y (c) el representante acreditado por el Estado ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de los órganos de ésta (7.2-c)”.

³⁶ A folios 75 al 77 obra oficio S-GTAJI-17-017522 suscrito por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, doctora Olga Lucía Arenas Neira.

normativa, consagran la protección de la diversidad étnica y cultural como uno de los principios fundamentales del Estado³⁷.

En las Sentencias C-157 de 2016, C-184 de 2016 y C-214 de 2017 la Corporación recordó las subreglas que la Corte ha asumido en reiterada jurisprudencia sobre el derecho a la consulta previa en general, y su aplicación en los tratados internacionales en particular, a saber:

- “(i) la diversidad de identidades étnicas y culturales es materia de especial protección y reconocimiento constitucional;
- (ii) estas cláusulas protegen tanto a comunidades indígenas como afrodescendientes;
- (iii) una de las formas de materializar dicha protección se da con el derecho a la participación que le asiste a los pueblos interesados, cuando se va a tomar una medida legislativa o administrativa que los pueda afectar de forma directa, incluidas las leyes aprobatorias de tratados internacionales;
- (iv) algunos criterios generales para determinar la afectación directa pueden encontrarse en las materias concernientes a la confirmación de la entidad de dichas comunidades, por ejemplo: la definición o alteración de su territorio, la explotación de recursos naturales y los temas relacionados con las entidades locales de las unidades territoriales de dichos pueblos;
- (v) en el caso de tratados internacionales en los que sea obligatorio adelantar la consulta previa, la ley aprobatoria debe someterse al proceso antes de que se presente la norma para su aprobación en el Congreso de la República;
- (vi) cuando se trate de medidas legislativas o administrativas que se adopten como consecuencia de la aprobación de un tratado internacional, la pertinencia de la consulta previa deberá analizarse en cada ocasión y, si reúne las características que la hagan obligatoria, deberá llevarse a cabo antes de la aprobación de la medida legislativa o administrativa”.

La Corte encuentra que, en este caso, no era obligatorio adelantar el proceso de consulta previa a los grupos étnicos por las siguientes razones. En primer lugar, se trata de una ley aprobatoria de un tratado cuyo objeto principal es contribuir al desarrollo cinematográfico y audiovisual de los países iberoamericanos y a su integración. En segundo lugar, en las disposiciones del instrumento internacional materia de examen y de la correspondiente ley aprobatoria, no se encuentran contenidos normativos que afecten de manera directa a las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras o al pueblo Rom, y que, por lo tanto, deban ser consultados. En efecto, el tratado no

³⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-208 de 2007 y C-196 de 2012. En dichos fallos este Tribunal expresó que el pluralismo debe ser objeto de especial protección y reconocimiento constitucional, toda vez que en Colombia existe una diversidad de identidades étnicas y culturales, a quienes debe garantizarse el mismo respeto que a la colectividad mayoritaria y los mismos derechos de reproducirse y perpetuarse en el territorio nacional durante el paso del tiempo.

pretende redefinir o alterar su territorio, no se refiere a la explotación de recursos naturales en territorios determinados donde habiten estas comunidades y tampoco se refiere a temas relacionados con las entidades locales de las unidades territoriales de dichos pueblos³⁸.

2.3. Aprobación presidencial y orden de someterlo a consideración del Congreso de la República. En lo atinente a la confirmación del Protocolo de enmienda por parte del Presidente de la República con sujeción a lo dispuesto en el artículo 189-2 de la Constitución Política, el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que el Presidente de la República, señor Juan Manuel Santos Calderón, impartió la respectiva aprobación ejecutiva el 21 de julio de 2015 y, en ese mismo acto, ordenó someter a consideración del Congreso de la República el acuerdo en ciernes. Para tal fin, la Ministra de Relaciones Exteriores presentó a consideración del Congreso el Protocolo y el proyecto de ley aprobatoria del mismo³⁹.

3. El proceso de formación del proyecto de ley en el Congreso de la República (fase legislativa) y la fase posterior a la legislativa

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales no disponen de un procedimiento legislativo especial, por lo que el trámite que debe seguirse es el de las leyes ordinarias, regulado en los artículos 150 a 169 de la Carta y en la Ley 5ª de 1992⁴⁰, salvo por dos especiales requisitos: (i) el debate debe iniciarse en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a las relaciones internacionales (art. 154 C.P.); y (ii) una vez ha sido sancionada la ley por el Presidente, deberá remitirla a la Corte Constitucional dentro de los 6 días siguientes, para efectos de la revisión de constitucionalidad (art. 241-10 C.P.)⁴¹.

De acuerdo con las disposiciones señaladas, corresponde a la Corte verificar los siguientes aspectos:

(i) Inicio del trámite de la ley aprobatoria en el Senado de la República (art. 154 C.P.).

³⁸ La Corte Constitucional se ha referido a la manera en que debe garantizarse el derecho de los grupos étnicos a la consulta previa en relación con tratados internacionales, sean estos de carácter bilateral o multilateral. Las reglas jurisprudenciales en materia de consulta previa de tratados bilaterales han sido desarrolladas, entre otras, en las Sentencias C-615 de 2009, C-608 de 2010 y C-941 de 2010, donde ha quedado establecido que: (i) se debe consultar a las minorías étnicas cuando se está frente a un acuerdo bilateral en el que se aborden asuntos susceptibles de afectarlas de manera directa; (ii) la consulta debe llevarse a cabo antes de que el instrumento internacional sea sometido a la aprobación del Congreso de la República, ya sea durante la fase de negociación o bien luego de la firma del tratado, caso en el cual podría ser necesaria la renegociación del acuerdo como resultado del proceso de consulta con los grupos étnicos; (iii) una vez adoptado el tratado, deberán ser consultadas aquellas medidas legislativas o administrativas necesarias para su ejecución siempre que ellas impliquen una afectación directa de los derechos de los grupos étnicos.

³⁹ A folio 77 obra la aprobación ejecutiva suscrita por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar.

⁴⁰ “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 2010.

(ii) Publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (art. 157 num. 1 C.P.).

(iii) Aprobación en primer debate en las comisiones respectivas de Senado y Cámara, y en segundo debate en las plenarios de esas corporaciones (art. 157 num. 2 y 3 C.P.).

(iv) Publicación y reparto del informe de ponencia previo a los cuatro debates correspondientes y del texto aprobado en cada uno de ellos (arts. 144, 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992).

(v) Anuncio previo en el que se informe de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto en cada uno de los cuatro debates correspondientes, según el inciso final del artículo 160 de la Constitución Política (adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003)⁴². Esta norma ordena que: 1) la fecha de votación de los proyectos de ley sea previamente anunciada; 2) el anuncio de tal votación se realice en sesión distinta a la de la sesión en que es sometido a su aprobación, y 3) la votación se efectúe el día en que fue anunciada⁴³. La Corte ha señalado, además, que el anuncio debe ser realizado por el Presidente de la respectiva célula legislativa, o el Secretario, por instrucciones del primero⁴⁴, y que, si bien no es exigible una fórmula sacramental específica para realizar el anuncio, sí deben utilizarse expresiones de las que sea posible inferir con claridad para qué se convoca a los congresistas y que se haga para una sesión posterior, es decir, para “*una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable*”⁴⁵.

(vi) Quórum decisorio al momento de la aprobación del proyecto en cada uno de los cuatro debates correspondientes. Tratándose de proyectos de ley aprobatoria de tratados internacionales aplica la norma general prevista en el artículo 145 de la Constitución, según el cual se exige la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva comisión o plenaria.

(vii) Votación en debida forma en cada uno de los respectivos debates. Al respecto, el artículo 133 Superior establece que, salvo las excepciones previstas en la ley, la votación de los proyectos de ley debe efectuarse de manera *nominal*

⁴² El artículo 160 de la Constitución fue adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003, así: “Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: || Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

⁴³ Véase, entre muchas otras, las Sentencias C-644 de 2004, C-549 de 2006, C-172 de 2006 y C-241 de 2006, y los Autos 038 de 2004 y 089 de 2005.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, las Sentencias C-533 de 2004, C-661 de 2004, C-780 de 2004, C-333 de 2005, C-400 de 2005, C-930 de 2005, C-1040 de 2005, C-241 de 2006, C-276 de 2006, C-322 de 2006, C-337 de 2006, C-576 de 2006, C-649 de 2006, C-676 de 2006, C-863 de 2006, C-864 de 2006, C-933 de 2006, C-309 de 2007, C-502 de 2007, C-718 de 2007, C-927 de 2007, C-387 de 2008, C-799 de 2008, C-031 de 2009, C-150 de 2009, C-195 de 2009, C-248 de 2009, C-376 de 2009 y C-379 de 2009. También ver los Autos de Sala Plena 232 de 2007, 145 de 2007, 119 de 2007, 053 de 2007 y 311 de 2006.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004. Ver también la Sentencia C-930 de 2005.

y *pública*⁴⁶. El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011), establece las hipótesis en que, para hacer efectivo el principio de celeridad de los procedimientos, puede exceptuarse esta regla general para admitir la *votación ordinaria*⁴⁷. Una de ellas, prevista en el numeral 16 de la disposición normativa citada, se presenta cuando exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto; en todo caso, la norma señala que aún en tal hipótesis, deberá efectuarse la votación nominal y pública cuando así lo solicite alguno de los congresistas. De igual manera, cuando se haga uso de esta forma de votación ha de asegurarse la posibilidad de verificar que, al momento de la misma, existía *quórum decisorio* y que el proyecto se aprobó por las mayorías requeridas⁴⁸.

(viii) Aprobación en cada uno de los respectivos debates por la *regla de mayoría* correspondiente. Para el caso de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, se requiere la aprobación de la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), de acuerdo con lo establecido en el artículo 146 C.P.

(ix) Cumplimiento de la regla de *lapso entre debates* prevista en el artículo 160 C.P., según la cual entre el primero y el segundo debate en cada cámara deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, habrán de transcurrir no menos de quince (15) días.

(x) Que se haya surtido el *trámite de conciliación*, en caso de existir discrepancias entre los textos aprobados en el Senado y la Cámara de Representantes y la publicación del texto aprobado por las plenarios de Senado y Cámara (art. 161 C.P.).

(xi) Que el trámite del proyecto no haya excedido dos legislaturas (art. 162 C.P.).

(xii) Que el proyecto reciba sanción del Gobierno y, en caso de objeciones, que se haya surtido el trámite correspondiente (arts. 165 a 168 C.P.).

(xiii) Remisión oportuna del tratado y de su ley aprobatoria a la Corte Constitucional (art. 241 num. 10 C.P.).

⁴⁶ Regulada en el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011). En este tipo de votación se discrimina el sentido del voto de cada congresista y el resultado de la votación.

⁴⁷ Este tipo de votación, regulada en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011), se efectúa dando los congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre, seguido del cual el Secretario informará sobre el resultado de la votación, el cual se tendrá por exacto si no se pidiere en el acto la verificación.

⁴⁸ Al respecto, en el Auto 118 de 2013, la Corte sostuvo que existió un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley estatutaria de mecanismos de participación, que fue aprobado en la plenaria del Senado por votación ordinaria, sin obrar ningún elemento del que razonablemente pudiera inferirse ni el cumplimiento de la regla de mayoría absoluta prevista en el artículo 153 de la Carta para este tipo de iniciativas, ni la existencia de una voluntad unánime de aprobarlo.

A continuación, se examina el trámite impartido al Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado y 262 de 2016 Cámara, con el fin de establecer si se realizó de conformidad con los requisitos señalados.

3.1. Inicio del trámite en el Senado de la República

Se verifica el cumplimiento de este requisito, toda vez que el Proyecto de Ley fue radicado por el Gobierno Nacional en el Senado de la República el 21 de julio de 2015, por medio de las Ministras de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, y de Cultura, Mariana Garcés Córdoba⁴⁹. Allí fue radicado como el Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado.

3.2. Publicación del proyecto de ley

El texto original del proyecto de ley, junto con la respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 623 del 25 de agosto de 2015⁵⁰.

3.3. Primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado

3.3.1. Informe de ponencia y publicación. Fue designada como ponente la senadora Teresita García Romero, quien rindió ponencia el 26 de noviembre de 2015, en la que propone a los senadores de la Comisión Segunda dar primer debate al Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 994 del 30 de noviembre de 2015⁵¹, de conformidad con el artículo 157-1 de la Constitución Política.

3.3.2. Anuncios para votación en primer debate. El Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado fue anunciado para primer debate en la Comisión Segunda del Senado en cuatro ocasiones: la primera, el 1 de diciembre de 2015, según consta en el Acta No. 16 de 2015; la segunda, el 9 de diciembre de 2015, conforme se indica en el Acta No. 18 de 2015; la tercera, el 16 de marzo de 2016, mediante Acta No. 20 de 2016; y la última, el martes 29 de marzo de 2016, según Acta No. 21 de 2016, publicada en la Gaceta del Congreso No. 394 del 9 de junio de 2016⁵², en donde se lee: “*Señores Presidente y señores Senadores, por instrucciones de la mesa me permito anunciar de (sic) proyectos de ley para la próxima sesión de la Comisión: || [...] || 6. Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado [...]*”⁵³.

⁴⁹ Ver Gaceta del Congreso No. 394 de 2016, pág. 28, obrante a folios 35 al 58 del cuaderno de pruebas 1.

⁵⁰ Folios 1 al 12 del cuaderno de pruebas 1.

⁵¹ Folios 16 y 26 del cuaderno de pruebas 1. Ver Gaceta del Congreso No. 994 de 2015, págs. 7-9.

⁵² Folios 35 al 58 del cuaderno de pruebas 1, págs. 13-29.

⁵³ Ver págs. 27-29 de la Gaceta del Congreso No. 394 de 2016.

Se observa que los anuncios se llevaron a cabo de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 160 constitucional (adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003), por cuanto (i) se realizaron con antelación a la sesión en la que finalmente se aprobó el proyecto; (ii) en todos los casos se identifica con claridad la sesión para la cual fue anunciado el proyecto y, como se examinará a continuación, (iii) la aprobación se efectuó en la fecha fijada en el cuarto anuncio.

3.3.3. Aprobación en primer debate (quórum y mayoría). Conforme a lo anunciado, la discusión y votación del Proyecto de Ley en primer debate tuvo lugar en la sesión del martes 5 de abril de 2016, según consta en el Acta No. 22 de 2016 de la Comisión Segunda del Senado, publicada en la Gaceta del Congreso No. 394 del 9 de junio de 2016. En dicha sesión aparece en el segundo punto del orden del día, dedicado a la discusión y votación de proyectos de ley anunciados en la sesión anterior, el “1. *Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, [...]*”⁵⁴ (negrillas originales).

3.3.3.1. Según certificación recibida en la Secretaría de la Corporación el 7 de marzo de 2017, suscrita por el secretario general de la Comisión Segunda del Senado⁵⁵, el quórum deliberatorio quedó integrado por 12 de los 13 senadores que conforman dicha comisión, algunos de los cuales contestaron el llamado a lista al iniciar la sesión⁵⁶ (6 senadores en total) y otros se hicieron presentes durante el transcurso de la misma⁵⁷ (6 senadores en total), antes de abordar la discusión del Proyecto de Ley 70 de 2015. El senador Iván Cepeda Castro presentó excusa.

3.3.3.2. Al momento de aprobar el Proyecto de Ley se contaba con el quórum decisorio exigido en el artículo 145 Superior, ya que continuaban presentes los mismos 12 senadores. Así lo plantea el Secretario: “*Le informo señor Presidente, ha sido leído el orden del día y se ha constituido quórum para decidir*”⁵⁸. Además, la aprobación se hizo con la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), de conformidad con el artículo 146 C.P., como pasa a describirse.

3.3.3.3. Fue aprobado mediante *votación ordinaria* y en forma unánime el informe final de ponencia, la solicitud de omisión de lectura del articulado, el articulado propuesto, el título del Proyecto de Ley y la voluntad de que este

⁵⁴ *Ibíd.*, pág. 30.

⁵⁵ Doctor Diego Alejandro González González. La certificación obra a folios 59 y 60 del cuaderno de pruebas 1.

⁵⁶ Senadores que contestaron el llamado a lista: León Rigoberto Barón Neira, Carlos Fernando Galán Pachón, Teresita García Romero, Paola Andrea Holguín Moreno, Óscar Mauricio Lizcano Arango y Nidia Marcela Osorio Salgado. Ver Gaceta del Congreso No. 394 de 2016, pág. 29 (folio 49 del cuaderno de pruebas 1).

⁵⁷ Senadores que se hicieron presentes durante el transcurso de la sesión: Marco Aníbal Avirama Avirama, Jimmy Chamorro Cruz, Jaime Enrique Durán Barrera, José David Name Cardozo, Thania Vega de Plazas y Luis Fernando Velasco Chaves. Ver Gaceta del Congreso No. 394 de 2016, pág. 31 (folio 50 del cuaderno de pruebas 1).

⁵⁸ Ver Gaceta del Congreso No. 394 de 2016, pág. 31 (folio 50 del cuaderno de pruebas 1).

tenga segundo debate y se convierta en ley de la República. Así consta en el Acta No. 22 del 5 de abril de 2016:

“El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Procede con la lectura del informe final de ponencia. Señor Presidente, honorables Senadores, la proposición final dice así: Por las anteriores consideraciones propongo a los honorables Senadores de la Comisión Segunda, dar primer debate al Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*. De los honorables Senadores Teresita García Romero, Senadora de la República. Está leída la proposición final con que termina el informe de ponencia.

El señor Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón, informa a la Comisión:

Se abre la discusión de la proposición, anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada. En consideración la proposición leída por el señor Secretario, ¿lo aprueba esta Comisión?

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Le informo señor Presidente, los Senadores sí han aprobado el informe final del Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado.

El señor Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:

Hay una proposición para omitir la lectura del articulado. Está en consideración la proposición para la omitir lectura del articulado y el texto del articulado del Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado. Lo aprueba esta Comisión.

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Señor Presidente, los Senadores sí aprueban la omisión de lectura del articulado y el texto del articulado del Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado.

El señor Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón:

Señor Secretario sírvase dar lectura al título del Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado.

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

El Secretario procede con la lectura del título del proyecto. Título: Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*.

Está leído el título del proyecto señor Presidente.

El señor Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón, informa a los Senadores de la Comisión:

Está en consideración el título del proyecto leído por el señor Secretario. ¿Lo aprueba esta Comisión?

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Informo al señor Presidente, los Senadores de la Comisión sí aprueban el título leído al Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado.

El señor Presidente, honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón, pregunta a los Senadores de la Comisión:

Quieren los Senadores de esta Comisión que este proyecto pase a segundo debate en la plenaria del Senado.

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Señor Presidente, así lo quiere la Comisión que este proyecto pase a segundo debate.

El señor Presidente, honorable Senador Carlos Fernando González González:

Designamos como ponente para segundo debate ante la Plenaria, a la Senadora Teresita García. Señor Secretario, continúe con el siguiente punto del Orden del Día”⁵⁹ (negritas y cursivas originales).

Al aprobar en primer debate el Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado se verificó uno de los supuestos que según el artículo 129, numeral 16, de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, habilita excepcionar la regla general de la votación nominal y pública, para acudir en su lugar a la votación ordinaria. En el presente caso se evidenció la voluntad unánime de los integrantes de la respectiva comisión que votaron el Proyecto en el sentido de impartirle aprobación para que este continuara su trámite en la Plenaria del Senado. Así se concluye del hecho de que los 12 senadores asistentes aprobaron el informe final de ponencia, la omisión de lectura del articulado, el articulado propuesto, el título del Proyecto de Ley y la voluntad de que este tenga segundo debate en la plenaria del Senado, sin que se presentaran proposiciones en contra ni otro tipo de manifestaciones adversas a dichas iniciativas. Según certificación recibida en la Secretaría de la Corporación el 7 de marzo de 2017, suscrita por el secretario general de la Comisión Segunda del Senado, “*al momento de la votación no se registraron votos en contra*”⁶⁰ (negritas originales). A ello se suma que no se realizaron peticiones en el sentido de votar el proyecto de forma nominal.

En este punto es importante tener presente que, de conformidad con los numerales 17 y 18 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, también se podrán adoptar por el modo de la votación ordinaria, el título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de modificación y la pregunta sobre si la cámara respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o reforme la Constitución, respectivamente.

3.3.4. Publicación del texto aprobado. El texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda del Senado y el informe de ponencia para

⁵⁹ Gaceta del Congreso No. 394 de 2016, págs. 33 y 34 (folio 51 del cuaderno de pruebas 1).

⁶⁰ Doctor Diego Alejandro González González. La certificación obra a folios 59 y 60 del cuaderno de pruebas 1.

segundo debate del Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado, fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 147 del 13 de abril de 2016⁶¹.

3.4. Segundo debate en la Plenaria del Senado de la República

3.4.1. Informe de ponencia y publicación. La ponencia positiva para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por la senadora Teresita García Romero y, como se indicó, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 147 del 13 de abril de 2016⁶², de conformidad con el artículo 157-1 de la Constitución Política.

3.4.2. Anuncios para votación en segundo debate. El Proyecto de Ley fue anunciado el 11 de mayo de 2016, según el Acta de Plenaria del Senado No. 58 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 518 del 19 de julio de 2016⁶³, así: “*Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. || [...] || Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007*”⁶⁴ (negritas originales). La siguiente sesión fue convocada para “*el martes 17 de mayo de 2016*”⁶⁵.

3.4.3. Aprobación en segundo debate (quórum y mayoría). Conforme a lo anunciado, la discusión y votación del Proyecto de Ley en segundo debate tuvo lugar en la sesión plenaria del martes 17 de mayo de 2016, según consta en el Acta de Plenaria No. 59 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 519 del 19 de julio de 2016⁶⁶. En dicha sesión aparece en el segundo punto del orden del día, dedicado a la lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate, el “*6. Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado [...]*”⁶⁷ (negritas originales).

3.4.3.1. Según se observa en el Acta de Plenaria No. 59 del 17 de mayo de 2016, el quórum deliberatorio quedó integrado con el llamado a lista inicial en que respondieron 94 senadores (8 ausentes), así, al inicio de la sesión, la Secretaría informó “*que se ha registrado quórum deliberatorio*”⁶⁸.

⁶¹ Gaceta del Congreso No. 147 de 2016, págs. 6-9 (folios 29, reverso, al 31 del cuaderno de pruebas 1).

⁶² Gaceta del Congreso No. 147 de 2016, págs. 6-9 (folios 29, reverso, y 30 del cuaderno de pruebas 1).

⁶³ La Gaceta del Congreso No. 518 de 2016 obra a folios 28 al 31 del cuaderno de pruebas 2.

⁶⁴ *Ibíd.*, pág. 33 (folio 30 del cuaderno de pruebas 2).

⁶⁵ *Ibíd.*, pág. 39 (folio 31 del cuaderno de pruebas 2).

⁶⁶ La Gaceta del Congreso No. 519 de 2016 obra a folios 3 al 24 del cuaderno de pruebas 2.

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 9 (folio 7 del cuaderno de pruebas 2).

⁶⁸ *Ibíd.*, pág. 8 (folio 6, reverso, del cuaderno de pruebas 2).

3.4.3.2. Al momento de aprobar el Proyecto de Ley se contaba con el quórum decisorio exigido en el artículo 145 Superior. Así lo certificó el secretario general del Senado de la República⁶⁹, según escrito recibido en la Secretaría de la Corporación el 16 de marzo de 2017:

“Fue aprobado por votación ordinaria – acta de sesión plenaria número 59, Gaceta del Congreso número 519 de 2016, páginas: 36 y 37, de acuerdo al registro de asistencia de los honorables Senadores, como se encuentra en las páginas: 1 y 2 de la Gaceta arriba mencionada. Párrafo B.

Con respecto al número de votos con los cuales se aprobó el Proyecto de Ley mencionado, me permito informarle a su señoría que, fue aprobado por votación ordinaria en sesión plenaria del senado de la República de fecha 17 de mayo de 2016 - acta de sesión plenaria número 59, Gaceta del Congreso número 519 de 2016, páginas: 36 y 37. Párrafo C”⁷⁰.

En efecto, revisada la Gaceta del Congreso No. 519 del 19 de julio de 2016, se constata que, además del registro del quórum deliberatorio al inicio de la sesión, obra certificación de la Secretaría en un momento posterior, coincidente con el sometimiento a votación del orden del día: “*Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum decisorio. // La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Orden del Día de la presente sesión y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación*”⁷¹. Adicionalmente, y continuando en la lectura de la Gaceta, se observa que dos puntos inmediatamente posteriores a la aprobación del Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado, fue votado pública y nominalmente el impedimento de un Senador para participar en el debate del Proyecto de Ley 134 de 2014 Senado, 101 de 2014 Cámara, lo que permitió constatar la presencia en el recinto, para ese momento, de un total de 53 senadores⁷².

Así, la información contenida en el Acta de Plenaria No. 59 del 17 de mayo de 2016, le permite a la Sala concluir que existía quórum decisorio al momento de votar el Proyecto de Ley objeto de análisis, además, que se cumplió con la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), de conformidad con el artículo 146 C.P., como a continuación se describe.

3.4.3.3. Fue aprobado mediante *votación ordinaria* (art. 133 C.P.) y en forma unánime el informe de ponencia, la solicitud de omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque del proyecto, el título del Proyecto de Ley y la pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado surta su trámite en la Cámara de Representantes? Así consta en el Acta de Plenaria No. 59 del 17 de mayo de 2016:

⁶⁹ Doctor Gregorio Eljach Pacheco.

⁷⁰ Folio 2 del cuaderno de pruebas 2.

⁷¹ Gaceta del Congreso No. 519 de 2016, pág. 24 (folio 14, reverso, del cuaderno de pruebas 2).

⁷² El resultado anunciado por la Secretaría General es de 51 votos por el Sí y 2 por el No, para un total de 53 votos de senadores presentes en el recinto (pág. 38 de la del Congreso No. 519 de 2016, folio 21, reverso, del cuaderno de pruebas 2).

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora ponente, Teresita García Romero.

Palabras de la honorable Senadora Teresita García Romero.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Teresita García Romero:

Gracias señor Presidente. Me ha correspondido para segundo debate el Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “protocolo de enmienda al convenio de integración cinematográfica Iberoamericana”*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre del año 2007. Este proyecto le brindará más herramientas al cine colombiano y posibilitará espacios de cooperación entre los países iberoamericanos a través de coproducciones entre dos o más países.

En momentos como estos en los que los temas presupuestales no pueden convertirse en un obstáculo para visibilizar el talento que innegablemente existe en nuestro país, como quedó demostrado con la nominación al Óscar de la película el Abrazo de la Serpiente, el convenio de integración cinematográfica Iberoamericana ha sido un instrumento que ha permitido al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura cumplir con el propósito legal de impulsar la cinematografía colombiana. Motivo por el cual, la ratificación por parte de Colombia del protocolo de enmienda al convenio de integración Iberoamericana es indispensable para continuar impulsando la industria cinematográfica colombiana.

Pero para que ustedes logren ver el alcance del convenio me voy permitir unos minutos para mostrarle con evidencias algunos de los aportes más representativos que este ha hecho a la industria del cine: uno de los más importantes, es que se han invertido 85 millones de dólares en el cine iberoamericano, lo que se traduce en 1.975 proyectos beneficiados gracias al programa, más de 500 películas estrenadas y ayuda indirecta para 1.200 empresas, y más de 6 mil profesionales de la producción y la gestión empresarial.

Es importante también, que todos entendamos que la membresía al convenio permite comprometer los esfuerzos multilaterales para fomentar el desarrollo cultural a través de la cinematografía; así las cosas, señores Senadores, propongo aprobar este protocolo de enmienda en su segundo debate.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el Informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el Informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación por unanimidad.

Se abre segundo debate

Por solicitud del honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz, la Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado en bloque del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 70 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado surta su trámite en la Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente⁷³ (negritas y cursivas originales).

También en este caso se reunieron las condiciones previstas en el numeral 16 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, que habilitan efectuar votación ordinaria. Entonces, se evidenció la voluntad unánime de los integrantes de la célula legislativa que votaron el Proyecto en el sentido de impartirle aprobación para que este continuara su trámite en la Cámara de Representantes. Ello se concluye del hecho de que se aprobaron la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, la solicitud de omisión de lectura del articulado del proyecto, el articulado y el título del Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado y la pregunta final acerca de si querían que dicho proyecto aprobado surtiera su trámite en la Cámara de Representantes, sin que ninguno de los senadores presentes planteara objeciones ni otro tipo de manifestaciones adversas. A ello se suma que no se presentaron peticiones de votar el Proyecto de Ley de forma nominal.

⁷³ Gaceta del Congreso No. 519 de 2016, págs. 36-37 (folios 20, reverso, y 21 del cuaderno de pruebas 2).

3.4.4. Publicación del texto aprobado. El texto definitivo aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 285 del 18 de mayo de 2016⁷⁴.

3.5. Primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

3.5.1. Informe de ponencia y publicación. El Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado fue remitido a la Cámara de Representantes donde adoptó el número 262 de 2016. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente fue nombrado como único ponente el representante Antenor Durán Carrillo. Su ponencia, que finaliza con la proposición de dar primer debate al proyecto en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 592 del 9 de agosto de 2016⁷⁵.

3.5.2. Anuncio para votación en primer debate. El Proyecto de Ley 262 de 2016 Cámara, 70 de 2015 Senado, se anunció de conformidad con lo previsto en la Constitución por el Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y por instrucciones del Presidente de dicha Comisión, en la sesión del 6 de septiembre de 2016, según consta en la Gaceta del Congreso No. 864 del 7 de octubre de 2016, así: “*Anuncio de proyectos de ley para la próxima sesión de Comisión, donde se sometan a discusión y votación proyectos de ley, dando cumplimiento al artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003. // Proyecto de ley 262 de 2016 Cámara - 70 de 2015 Senado [...]*”⁷⁶ (negrillas originales).

3.5.3. Aprobación en primer debate (quórum y mayoría). Conforme a lo anunciado, la discusión y aprobación del proyecto se realizó el 13 de septiembre de 2016, según consta en el Acta No. 9 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 865 del 7 de octubre de 2016⁷⁷. En dicha sesión aparece en el cuarto punto del orden del día, dedicado a la discusión y aprobación de proyectos de ley en primer debate, el “1. **Proyecto de ley número 262 de 2016 Cámara, 70 de 2015 Senado, [...]**”⁷⁸ (negrillas originales).

3.5.3.1. Según certificación recibida en la Secretaría de la Corporación el 27 de febrero de 2017, suscrita por el secretario general de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes⁷⁹, el quórum deliberatorio quedó integrado por 18 representantes que conforman dicha comisión, algunos de los cuales

⁷⁴ La Gaceta del Congreso No. 285 de 2016 fue consultada en la página institucional del Senado de la República, Gacetas del Congreso, <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml> (noviembre de 2018).

⁷⁵ La gaceta referida obra a folios 72 al 74 del cuaderno principal.

⁷⁶ Gaceta del Congreso No. 864 del 7 de octubre de 2016, pág. 24 (folio 61, reverso, del cuaderno principal).

⁷⁷ La gaceta referida obra a folios 41 al 49.

⁷⁸ Gaceta del Congreso No. 865 del 7 de octubre de 2016, pág. 2 (folio 41, reverso, del cuaderno principal).

⁷⁹ Doctor Benjamín Niño Flórez. La certificación obra a folios 25 al 27 del cuaderno principal.

contestaron el llamado a lista al iniciar la sesión⁸⁰ (11 representantes en total) y otros se hicieron presentes durante el transcurso de la misma⁸¹ (7 representantes en total), antes de abordar la discusión del Proyecto de Ley 262 de 2016 Cámara.

3.5.3.2. Al momento de aprobar el Proyecto de Ley se contaba con el quórum decisorio exigido en el artículo 145 Superior. Además, la aprobación se hizo con la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), de conformidad con el artículo 146 C.P., como pasa a describirse.

3.5.3.3. En la Gaceta del Congreso No. 865 del 7 de octubre de 2016 se observa el debate dado al Proyecto de Ley, que contó con la participación de la Ministra de Cultura, doctora Mariana Garcés Córdoba⁸². Se dio lectura al informe de ponencia y sometido a *votación nominal y pública*, arrojó como resultado 13 votos a favor y ninguno en contra. Veamos:

“Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión Segunda el honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Leída la proposición con la cual termina la ponencia el doctor Antenor a la Comisión Segunda; está en consideración dicha proposición, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿Lo aprueba la Comisión?

Hace uso de la palabra el Secretario General de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Presidente tiene que ser nominal.

Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión Segunda el honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Entonces sírvase señor Secretario, por favor llamar a lista. Vamos a votar la proposición con la cual termina la ponencia.

Hace uso de la palabra el Secretario General de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Presidente, votando **Sí** se aprueba el informe de ponencia, votando **No** se niega.

HONORABLE REPRESENTANTE	SÍ	NO	OTRO
Agudelo García Ana Paola	X		
Barreto Miguel Ángel Castillo			

⁸⁰ Representantes que contestaron el llamado a lista: Ana Paola Agudelo García, Tatiana Cabello Flórez, Antenor Durán Carrillo, José Ignacio Mesa Betancur, José Carlos Mizger Pacheco, Pedro Jesús Orjuela Gómez, José Luis Pérez Oyuela, Álvaro Gustavo Rosado Aragón, María Eugenia Triana Vargas, Alirio Uribe Muñoz y Luis Fernando Urrego Carvajal. Ver Gaceta del Congreso No. 865 de 2016, pág. 41 (folio 41 del cuaderno principal).

⁸¹ Representantes que se hicieron presentes durante el transcurso de la sesión: Miguel Ángel Barreto Castillo, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Aída Merlano Rebolledo, Efraín Antonio Torres Monsalvo, Andrés Felipe Villamizar Ortiz y Jaime Armando Yepes Martínez. Ver Gaceta del Congreso No. 865 de 2016, pág. 41 (folio 41 del cuaderno principal).

⁸² Ver págs. 2-8 (folios 41 al 44, reverso).

Cabello Flórez Tatiana	X		
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	X		
Durán Carrillo Antenor	X		
Hoyos Salazar Federico Eduardo			
Merlano Rebolledo Aída	X		
Mesa Betancur José Ignacio	X		
Mizger Pacheco José Carlos	X		
Orjuela Gómez Pedro Jesús	X		
Pérez Oyuela José Luis	X		
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	X		
Torres Monsalvo Efraín Antonio			
Triana Vargas María Eugenia	X		
Uribe Muñoz Alirio	X		
Urrego Carvajal Luis Fernando	X		
Villamizar Ortiz Andrés Felipe			
Yepes Martínez Jaime Armando			

Presidente han votado trece (13) Representantes, los trece (13) han votado por el **SÍ** en consecuencia ha sido aprobado el informe de ponencia, señor Presidente”⁸³ (negritas originales).

A continuación se sometió a *votación nominal y pública* el articulado del Proyecto de Ley siendo aprobados con un resultado de 16 votos a favor y ninguno en contra. Veamos:

“Presidente han sido leídos los 3 artículos contenidos en dicho Proyecto, los cuales usted puede someter a consideración.

Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión Segunda el honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

⁸³ Ver Gaceta del Congreso No. 865 de 2016, pág. 3 (folio 42 del cuaderno principal).

La metodología va a ser la siguiente, doctor Antenor, como después de votar los tres artículos hay que someter a consideración el título y la pregunta, si la Comisión quiere que esta iniciativa siga su trámite de ley para segundo debate. Entonces, vamos a llamar a lista para votar de manera nominal, después vemos el video y después votamos título y pregunta, ¿Le parece?

Ha llegado la señora Ministra, la doctora Mariana Garcés Córdoba. Bienvenida Ministra.

Sírvase señor Secretario, llamar a lista para votar el articulado, los 3 artículos leídos los vamos a votar en bloque.

Hace uso de la palabra el Secretario General de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Presidente, votando **Sí** se aprueba el articulado, votando **No** se niega.

HONORABLE REPRESENTANTE	SÍ	NO	OTRO
Agudelo García Ana Paola	X		
Barreto Castillo Miguel Ángel	X		
Cabello Flórez Tatiana	X		
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	X		
Durán Carrillo Antenor	X		
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X		
Merlano Rebolledo Aída	X		
Mesa Betancur José Ignacio	X		
Mizger Pacheco José Carlos	X		
Orjuela Gómez Pedro Jesús	X		
Pérez Oyuela José Luis	X		
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	X		
Torres Monsalvo Efraín Antonio	X		
Triana Vargas María Eugenia	X		
Uribe Muñoz Alirio	X		

Urrego Fernando Carvajal Luis	X		
Villamizar Ortiz Felipe Andrés			
Yepes Martínez Jaime Armando			

Presidente han votado dieciséis (16) Representantes, los dieciséis (16) han votado por el **SÍ** en consecuencia han sido aprobados los tres artículos, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión Segunda el honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Se han votado los tres artículos de manera nominal en bloque”⁸⁴ (negrillas originales).

Finalmente se sometió a *votación nominal y pública* el título del Proyecto de Ley y la pregunta acerca de si quiere la Comisión que siga el trámite en la Plenaria de la Cámara. Veamos:

“Sírvase señor Secretario, darle lectura al título del proyecto de ley.

Hace uso de la palabra el Secretario General de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Sí, Presidente.

Título: *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”* suscrita en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

Presidente puede usted someter a consideración el título y la pregunta si quiere la Comisión que este proyecto de ley surta segundo debate y sea ley de la República.

Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión Segunda el honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Está en consideración el Título leído. Se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Comisión?

Por favor llamar a lista y al mismo tiempo pregunto ¿Quiere la Comisión que este proyecto de ley siga su trámite a segundo debate en la Plenaria de la Cámara?

Sírvase señor Secretario, llamar a lista para votación nominal.

Hace uso de la palabra el Secretario General de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Presidente, votando **SÍ** se aprueba el Título y la pregunta, votando **No** se niega.

HONORABLE REPRESENTANTE	SÍ	NO	OTRO
Agudelo García Ana Paola	X		

⁸⁴ Ver Gaceta del Congreso No. 865 de 2016, pág. 5 (folio 43 del cuaderno principal).

Barreto Ángel	Castillo	Miguel	X		
Cabello Flórez Tatiana			X		
Deluque Rafael	Zuleta	Alfredo	X		
Durán Carrillo Antenor			X		
Hoyos Eduardo	Salazar	Federico	X		
Merlano Rebolledo Aída			X		
Mesa Betancur José Ignacio					
Mizger Pacheco José Carlos			X		
Orjuela Gómez Pedro Jesús			X		
Pérez Oyuela José Luis			X		
Rosado Gustavo	Aragón	Álvaro	X		
Torres Antonio	Monsalvo	Efraín	X		
Triana Eugenia	Vargas	María	X		
Uribe Muñoz Alirio			X		
Urrego Fernando	Carvajal	Luis			
Villamizar Ortiz Andrés Felipe					
Yepes Martínez Jaime Armando					

Señor Presidente, han votado catorce (14) Representantes los catorce (14) han votado por el **SÍ**, en consecuencia han sido aprobados el Título y la pregunta del Proyecto de ley número 262 de 2016 Cámara, señor Presidente”⁸⁵ (negrillas y cursivas originales).

3.5.4. Publicación del texto aprobado. El texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 878 del 13 de octubre de 2016⁸⁶.

⁸⁵ Ver Gaceta del Congreso No. 865 de 2016, pág. 6 (folio 43, reverso, del cuaderno principal).

⁸⁶ Gaceta del Congreso No. 878 de 2016, págs. 17-21 (folios 36 al 38 del cuaderno principal).

3.6. Segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes

3.6.1. Informe de ponencia y publicación. La ponencia positiva para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentada por el representante Antenor Durán Carrillo y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 878 del 13 de octubre de 2016⁸⁷, de conformidad con el artículo 157-1 de la Constitución Política.

3.6.2. Anuncio para votación en plenaria. El Proyecto de Ley fue anunciado el 14 de diciembre de 2016, según el Acta de Plenaria No. 189 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 75 del 17 de febrero de 2017⁸⁸, así: “[...] **Jefe de Relatoría Raúl Enrique Ávila Hernández** // Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria, del 15 de diciembre de 2016, o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debaten Proyectos de ley o Actos Legislativos, en concordancia con el Acto Legislativo número 01 de julio 3 de 2003. || Proyectos para segundo debate. || [...] || **Proyecto de ley número 262 de 2016 Cámara, 70 de 2015 Senado**”⁸⁹ (negrillas originales). Según informó el secretario general la siguiente sesión fue convocada para “*mañana 15 de diciembre a partir de las 10 de la mañana*”⁹⁰.

3.6.3. Aprobación en segundo debate (quórum y mayoría). Conforme a lo anunciado, la discusión y votación del Proyecto de Ley en segundo debate tuvo lugar en la sesión plenaria del jueves 15 de diciembre de 2016, según el Acta de Plenaria No. 190 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 76 del 17 de febrero de 2017⁹¹. En dicha sesión aparece en el cuarto punto del orden del día, dedicado a los proyectos para segundo debate, el “**2. Proyecto de ley número 262 de 2016 Cámara, 070 de 2015 Senado [...]**”⁹² (negrillas originales).

3.6.3.1. Según se observa en el Acta de Plenaria No. 190 del 15 de diciembre de 2016, el quórum deliberatorio quedó integrado con el llamado a lista inicial en que respondieron 142 representantes a la cámara (23 ausentes⁹³). Posterior a

⁸⁷ La gaceta referida puede consultarse en el CD que obra a folio 84 del cuaderno principal. Ver págs. 17-21.

⁸⁸ La gaceta referida puede consultarse en el CD que obra a folio 84 del cuaderno principal.

⁸⁹ Gaceta del Congreso No. 75 de 2017, pág. 48 (ver CD obrante a folio 84 del cuaderno principal).

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ La gaceta referida puede ser consultada en el CD obrante a folio 84 del cuaderno principal.

⁹² Gaceta del Congreso No. 76 de 2017, pág. 14 (ver CD obrante a folio 84 del cuaderno principal).

⁹³ Representantes que no asistieron - con excusa: Anaya Martínez Fredy Antonio, Arango Torres Jaír, Barguil Assis David Alejandro, Cárdenas Moran Jhon Jairo, Castillo García Nancy Denise, Correa Mojica Carlos Arturo, Cure Corcione Karen Violette, Díaz Granados Torres Luis Eduardo, Gaitán Pulido Ángel María, Quintero Romero Eloy Chichi, Triana Vargas María Eugenia, Villamil Benavides Ángel Antonio y Yepes Alzate Arturo. Total representantes con excusa: Trece (13). Representantes que no asistieron - sin excusa: Rosado Aragón Álvaro Gustavo, Agudelo García Ana Paola, Velásquez Ramírez Argenis, Rodríguez Hernández Cristóbal, Estupiñán Calvache Hernán Gustavo, Caicedo Sastoque José Edilberto, González Duarte Kelyn Johana, Rodríguez Merchán Marco Sergio, Clavijo Clavijo Orlando Alfonso y Castaño Pérez Mario Alberto. Total Representantes sin excusa: Diez (10). Ver pág. 6 de la Gaceta del Congreso No. 76 de 2017 (CD obrante a folio 84 del cuaderno principal).

la certificación del secretario general de la asistencia de los Representantes a la Cámara, se observa la siguiente nota: “1. En la Sesión Plenaria de la fecha, hay 165 Representantes a la Cámara, teniendo en cuenta que el doctor Moisés Orozco Vicuña, mediante Resolución número 2104 de 2016, le fue declarada Falta Absoluta”⁹⁴.

3.6.3.2. Al momento de aprobar el Proyecto de Ley se contaba con el quórum decisorio exigido en el artículo 145 Superior. Así lo certificó el secretario general de la corporación antes de dar lectura al orden del día:

“Dirección de la Presidencia, Jaime Armando Yepes Martínez:

Señor Secretario sírvase informar la asistencia.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señor Presidente hay **quórum decisorio**, 107 hasta el momento registrados.

Dirección de la Presidencia, Jaime Armando Yepes Martínez:

Como hay quórum decisorio señor Secretario sírvase leer el Orden del Día”⁹⁵ (negrillas originales).

Adicionalmente, la aprobación se hizo con la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), de conformidad con el artículo 146 C.P., como a continuación se describe.

3.6.3.3. Fue aprobado mediante *votación ordinaria* (art. 133 C.P.) y en forma unánime el informe con el que termina la ponencia, el articulado, el título y la pregunta de si quiere la Plenaria que el proyecto sea ley de la República. Así consta en el Acta de Plenaria No. 190 del 15 de diciembre de 2016:

“La ponencia termina con la siguiente proposición:

Por las razones expuestas solicito a los honorables Representantes adelantar segundo debate al **Proyecto de ley número 262 de 2016 Cámara, 70 del 2015 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 noviembre de 2007.

Firma: *Antenor Durán Carrillo*.

Ha sido leída, señor Presidente, la proposición con que termina la ponencia pidiéndole...

Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:

En consideración la proposición como viene en el informe de ponencia, está en discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Plenaria de la Cámara?

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Ha sido **aprobada**, señor Presidente.

⁹⁴ Pág. 6 de la Gaceta del Congreso No. 76 de 2017 (CD obrante a folio 84 del cuaderno principal).

⁹⁵ Pág. 17 de la Gaceta del Congreso No. 76 de 2017 (CD obrante a folio 84 del cuaderno principal).

Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:

Articulado, señor Secretario.

Déjeme decirles antes a los Representantes que el lunes a las cinco de la tarde se instalará el Congreso para dar inicio a las sesiones en la convocatoria extraordinaria que ha hecho el Presidente la República.

Articulado, señor Secretario.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señor Presidente, este Proyecto consta de tres artículos sin ninguna modificación para ser sometido en bloque.

Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:

En consideración el articulado tal y como viene en el informe de ponencia, está en discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Plenaria de la Cámara?

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Ha sido **aprobado**, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:

Título y pregunta, señor Secretario.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Título: *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 noviembre de 2007.*

Ha sido leído, señor Presidente, el título.

Y la pregunta: ¿quiere la Plenaria que este proyecto sea ley de la República?

Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:

En consideración el título y la pregunta, están en discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Plenaria de la Cámara?

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Ha sido **aprobado**, señor Presidente”⁹⁶ (negritas y cursivas originales).

En el presente caso se reunieron las condiciones previstas en el numeral 16 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, que habilitan efectuar votación ordinaria. Entonces, se evidenció la voluntad unánime de los integrantes de la célula legislativa que votaron el Proyecto en el sentido de impartirle aprobación para que fuera ley de la República. Ello se concluye del hecho de que se aprobaron el informe con el que termina la ponencia, el articulado, el título y la pregunta de si quería la Plenaria que el proyecto sea ley de la República, sin que ninguno de los representantes presentes planteara objeciones ni otro tipo de manifestaciones adversas. A ello se suma que no se presentaron peticiones de votar el Proyecto de Ley de forma nominal.

3.6.4. Publicación del texto aprobado. El texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del

⁹⁶ Gaceta del Congreso No. 76 de 2017, pág. 19 (ver CD obrante a folio 84 del cuaderno principal).

Congreso No. 1190 del 29 de diciembre de 2016⁹⁷. En dicho documento aparece la siguiente certificación:

“SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., diciembre 19 de 2016

En Sesión Plenaria del día 15 de diciembre de 2016, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 262 de 2016 Cámara, 70 de 2015 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 noviembre de 2007. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 190 de diciembre 15 de 2016, previo su anuncio en Sesión del día 14 de diciembre de 2016, correspondiente al Acta número 189”⁹⁸.

3.7. Trámite de conciliación del Proyecto de Ley 70 de 2015 Senado, 262 de 2016 Cámara

Como durante la aprobación del Proyecto de Ley no surgieron discrepancias entre lo aprobado en el Senado de la República y la Cámara de Representantes, no fue necesaria la etapa de conciliación⁹⁹.

3.8. Lapso entre debates. Se verifica el cumplimiento de lo establecido en el artículo 160 Superior, pues entre el primero y el segundo debate en cada cámara transcurrió un lapso superior a ocho (8) días. En el presente caso: el primer debate en la Comisión Segunda del Senado se realizó el 5 de abril de 2016, y el segundo debate en la Plenaria de dicha corporación tuvo lugar el 17 de mayo de 2016; a su vez, el primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes se realizó el 13 de septiembre de 2016, y el segundo debate en la Plenaria se efectuó el 15 de diciembre de 2016. El Secretario General de la Cámara de Representante certificó que “[s]e respetaron los términos dispuestos en el artículo 160 de la Constitución Política, correspondientes al mínimo de ocho días que debe mediar entre la aprobación en primer y segundo debate de la H. Cámara de Representantes”¹⁰⁰.

Asimismo, entre la aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado, 17 de mayo de 2016, y el inicio del debate en la Cámara el 13 de septiembre de 2016, transcurrió un tiempo superior a quince (15) días.

⁹⁷ La gaceta referida puede ser consultada en el CD obrante a folio 84 del cuaderno principal, pág. 19.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Ver certificación expedida por el secretario general de la Cámara de Representantes, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, obrante a folios 82 y 83 del cuaderno principal.

¹⁰⁰ *Ibid.*, folio 82 del cuaderno principal.

3.9. Trámite en máximo dos legislaturas. El artículo 162 de la Constitución dispone que ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas. Tal regla fue cumplida en el presente caso, toda vez que el Proyecto de Ley en examen fue radicado por el Gobierno Nacional en el Senado de la República el 21 de julio de 2015, esto es, durante el primer periodo de la legislatura que inició el 20 de julio de 2015 y finalizó el 20 de junio 2016. Entretanto, su aprobación en la Plenaria de la Cámara, con el que finalizó el trámite en el Congreso, tuvo lugar el 15 de diciembre de 2016, esto es, en el primer periodo de la legislatura que inició el 20 de julio de 2016 y finalizó el 20 de junio de 2017.

3.10. Sanción del Gobierno y remisión oportuna a la Corte Constitucional. La sanción gubernamental de la Ley 1827 de 2017 tuvo lugar el 23 de enero de 2017¹⁰¹ (publicada en el Diario Oficial 50.125 de la misma fecha) y su envío a la Corte Constitucional se llevó a cabo el 25 de enero siguiente¹⁰².

Así, observa la Sala que la remisión de la Ley 1827 de 2017 se efectuó dentro del término previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, esto es, dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la misma.

3.11. Conclusión

El proyecto de la Ley aprobatoria del “*Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007: (i) inició su trámite en el Senado de la República (art. 154 C.P.) [*Supra* 3.1.]; (ii) el texto del proyecto de ley y su correspondiente exposición de motivos fue publicado conforme lo establecido en el artículo 157, numeral 1º, Superior [*Supra* 3.2.]; (iii) cumplió con las exigencias de publicación de los informes de ponencia para cada debate [*Supra* 3.3.1., 3.4.1., 3.5.1. y 3.6.1.]; (iv) tuvo los anuncios previos a cada votación [*Supra* 3.3.2., 3.4.2., 3.5.2. y 3.6.2.]; (v) surtió los cuatro debates de aprobación con la votación en debida forma, el quórum y las mayorías requeridas [*Supra* 3.3.3, 3.4.3., 3.5.3. y 3.6.3.]; (vi) cumplió la regla del lapso entre debates prevista en el artículo 160 de la Constitución Política, toda vez que entre el primero y el segundo debate en cada cámara medió un término no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra transcurrió un lapso superior a quince (15) días [*Supra* 3.8.]; (vii) su trámite no excedió dos legislaturas, según lo previsto en el artículo 162 constitucional [*Supra* 3.9.]. Por lo anterior, la Corte concluye que no hay vicio alguno de constitucionalidad en el trámite de este proyecto.

La anterior verificación le permite a este Tribunal concluir que tanto en el proceso de formación del instrumento internacional sometido a control, como en el proceso de formación del proyecto de ley en el Congreso de la República

¹⁰¹ Folio 15 del cuaderno principal.

¹⁰² Folio 1 del cuaderno principal.

(fase legislativa) y en la fase posterior a la legislativa, se cumplieron las exigencias requeridas por la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad, que en este caso operan como parámetro de control.

Verificado el cumplimiento del procedimiento legislativo que dio paso a la expedición de la Ley 1827 de 2017, procede la Corte a examinar si dicha ley, y el instrumento internacional en ella contenido, se ajustan, desde el punto de vista material, a la Constitución Política.

4. Examen material del instrumento sometido a control y de su ley aprobatoria

La Constitución Política contempla que para que tengan validez los tratados internacionales requieren ser aprobados por el Congreso de la República (art. 224 C.P.), y que previa su entrada en vigor, deben ser examinados por la Corte Constitucional con el fin de establecer su conformidad con la Carta Política (art. 241-10 C.P.), garantizando de esta forma el principio democrático en la incorporación de disposiciones internacionales al ordenamiento jurídico interno mediante una ley aprobatoria, y salvaguardando la supremacía Constitucional.

El carácter integral del control constitucional de los tratados y sus leyes aprobatorias supone que este Tribunal debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional. En lo que respecta al control material, este consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y de su ley aprobatoria, con el contenido integral de la Constitución, a partir de criterios eminentemente jurídicos, para así determinar si las mismas se ajustan o no a los criterios sustantivos de validez contenidos en la Carta Política.

Como premisa fundamental de dicho examen se deben considerar las disposiciones superiores que definen el marco constitucional en el que han de desenvolverse las relaciones entre Colombia y otros Estados y organismos internacionales. Así, el artículo 9 de la Constitución establece que las relaciones exteriores del Estado colombiano se fundamentan en la *soberanía nacional*, en el respeto a la *autodeterminación de los pueblos* y en el reconocimiento de los *principios del derecho internacional* aceptados por Colombia. En atención a estos principios constitucionales, el artículo 226 Superior contiene un mandato general de *internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas*, la cual debe efectuarse sobre bases de *equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*. Este mandato se complementa en el artículo 227, con otro específico de *integración económica, social y política con los países de América Latina y del Caribe*, y, para el efecto, faculta a celebrar tratados que, sobre bases de igualdad, equidad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive orientados a conformar una comunidad latinoamericana de naciones.

Entonces, la Corte realizará el control material de constitucionalidad de las enmiendas introducidas por el Protocolo al *Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*, y de las disposiciones de su ley aprobatoria. Para tal efecto, en primer lugar, presentará una síntesis de los antecedentes y el contexto en el que tuvo lugar la aprobación del instrumento objeto de control. En segundo lugar, explicará los fines y describirá los elementos centrales del instrumento internacional y de su ley aprobatoria. Y en tercer lugar, expondrá los antecedentes normativos que ilustran el examen de constitucionalidad. Esto le permitirá, finalmente, abordar el examen material del tratado, tomando en consideración los elementos estructurales que integran su contenido.

4.1. Antecedentes del instrumento internacional objeto de revisión

4.1.1. En 1989, Colombia firmó el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, cuyo objetivo, de acuerdo con el artículo I, es “*contribuir al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio audiovisual de los países iberoamericanos, y a la integración de los referidos países, mediante una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional*”. Para efectos del convenio referido, se considera obra cinematográfica “*aquella de carácter audiovisual registrada, producida y difundida por cualquier sistema, proceso o tecnología*” (art. II).

Según se expresa en la exposición de motivos del proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana¹⁰³, para ese entonces, los Estados firmantes del Convenio eran conscientes de la necesidad de impulsar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de la región, con énfasis en países con infraestructura insuficiente, y estaban convencidos de que por medio de una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional, se contribuiría a la integración de los Estados Miembros.

De manera puntual los Estados se comprometieron a realizar esfuerzos conjuntos para apoyar iniciativas, a través de la cinematografía, para el desarrollo cultural de los pueblos de la región; armonizar las políticas cinematográficas y audiovisuales de las partes; resolver los problemas de producción, distribución y exhibición de la cinematografía de la región; preservar y promover el producto cinematográfico de las partes; ampliar el mercado para el producto cinematográfico en cualquiera de sus formas de difusión, mediante la adopción en cada uno de los países de la región, de normas que tiendan a su fomento y a la constitución de un mercado común cinematográfico latinoamericano; estimular la firma de acuerdos de cooperación y coproducción cinematográfica; procurar incluir en su ordenamiento legal normas que favorezcan la actividad cinematográfica; crear un fondo financiero multilateral de fomento de la actividad cinematográfica; estimular la participación conjunta de las instituciones y asociaciones

¹⁰³ Dicho documento obra a folios 9 al 11 del cuaderno principal.

representativas de productores y distribuidores de películas nacionales en los principales eventos del mercado audiovisual internacional; promover la presencia de la cinematografía de los Estados Miembros en los canales de difusión audiovisual existentes o por crearse en cada uno de ellos, de conformidad con la legislación vigente de cada país; intercambiar documentación e información que contribuya al desarrollo de sus cinematografías, entre otros (arts. III, VII, X, XI, XII, XIII y XIV del Convenio).

Bajo las anteriores directrices, el artículo XVI creó la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) como un organismo internacional del ámbito regional iberoamericano especializado en materia cinematográfica y audiovisual –también creó la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI)–, y el artículo XVII la nominó como el órgano máximo del Convenio, a quien le fueron encargadas, principalmente, las siguientes funciones: formular la política general de ejecución del Convenio; evaluar los resultados de su aplicación; aceptar la adhesión de nuevos miembros; estudiar y proponer a los Estados Miembros modificaciones al Convenio; aprobar resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el Convenio; impartir instrucciones y normas de acción a la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI); designar al Secretario Ejecutivo de la Cinematografía Iberoamericana; aprobar el presupuesto anual presentado por la SECI; y establecer los mecanismos de financiamiento del presupuesto anual aprobado (art. XVIII).

4.1.2. En la **Sentencia C-589 de 1992**, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del *Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericano*, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989. En aquella ocasión, el Tribunal destacó que la finalidad del Convenio –favorecer la integración cinematográfica entre los países iberoamericanos–, armonizaba plenamente con los principios que, según la Carta, deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano. Dijo entonces:

“El contenido general de los objetivos propuestos, es sin duda alguna de amplios sentimientos altruistas que permiten a los pueblos latinoamericanos solidariamente desarrollar esta clase de actividades en forma compacta y mancomunada, en procura de alternativas capaces de hacer más competitivas las producciones del séptimo arte en estos países que por las secuelas del subdesarrollo se han ido quedando al margen en ésta y otras actividades que los ha marginado para competir, por esta infortunada circunstancia, en igualdad de condiciones.

Es, pues, el Convenio, en su contenido y por su proyección loable, benéfico y oportuno y con seguridad serán muchas las ventajas y experiencias que sobrevendrán de sus ejecutorias; a todas luces es digno de admirar el criterio integracionista que anima a los Estados de la Región porque como se ha dicho, las necesidades y los problemas que padecen

estos países, están identificados por causas comunes, que merecen y exigen tratamientos y soluciones análogas y solidarias.

Encaja este Convenio dentro de los preceptos que tuvo el Constituyente de 1991, como elemento fundamental para incorporar en el Estatuto Básico del derecho colombiano, desde el mismo Preámbulo de la Constitución al afirmar el sentimiento latinoamericano que debe imperar en las actuaciones y decisiones institucionales, así:

“El pueblo de Colombia en ejercicio del poder soberano (...) dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”. (Subraya la Corte.)

Es fundamental y esencial para el Estado y sus instituciones fomentar los vínculos de toda índole con los países del área, como se ha dicho por conveniencia práctica y por solidaridad regional si se tiene en cuenta los problemas, los modos de vida y las perspectivas que les son comunes.

El artículo 9o. de la Constitución en su inciso final dice:

“De igual manera la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe”.

La experiencia de otras regiones del orbe que han creado bloques para luchar, proponer y defender sus alternativas, ha hecho no solamente viable sino necesaria la unión de estos pueblos porque sólo a través de ella se harán fuertes e impondrán condiciones de conveniencia común.

Por estas razones el Convenio estudiado es un instrumento de ayuda y de fortaleza para la identificación cultural de nuestros pueblos y para la proyección de alternativas de progreso de las personas y empresas dedicadas a estos menesteres. Es decir, el Convenio es importante tanto como vehículo de cultura, defensa y conservación de la identidad de los pueblos iberoamericanos, como instrumento creador de fuentes de trabajo especializada”¹⁰⁴ (cursivas originales).

4.1.3. En el marco del Convenio, en 1997 fue creado en Madrid el Fondo Iberoamericano de Ayuda (Ibermedia), como un fondo multilateral de fomento de la actividad cinematográfica, el cual opera a través de ayudas financieras (préstamos reembolsables) orientadas al desarrollo, coproducción, distribución

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-589 de 1992.

y promoción de películas iberoamericanas, así como a la formación de los profesionales de la región¹⁰⁵.

4.1.4. Para el 2007, en atención a las propuestas de enmienda hechas por la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) durante sus periodos de sesiones celebradas en Santiago de Compostela, España, en mayo de 2004, y en Bogotá, Colombia, en julio de 2006, se adoptó y firmó el Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana. Mediante el mismo, los Estados Miembros del Convenio buscaron acoger las enmiendas aprobadas por la CACI a fin de facilitar y complementar la ejecución del Convenio, extender su ámbito de aplicación material, no solamente al componente cinematográfico, sino al audiovisual, al tiempo de ampliar su ámbito de aplicación geográfico, potencialmente a todos los Estados iberoamericanos.

4.2. Fines del Protocolo de enmienda

4.2.1. En la exposición de motivos al proyecto de ley por medio del cual se aprueba el *Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*, que fue presentado al Congreso de la República el 21 de julio de 2015, las ministras de Relaciones Exteriores y Cultura, María Ángela Holguín Cuéllar y Mariana Garcés Córdoba, explican que el instrumento permite seguir trabajando en la consolidación de la integración de los países iberoamericanos, a través de diferentes políticas comunes de impulso a la industria cinematográfica y audiovisual. Adicionalmente, plantean la importancia de la adhesión de Colombia a dicho instrumento, partiendo de resaltar los logros alcanzados con el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana¹⁰⁶.

Al respecto, señalan que el Convenio ha sido un instrumento que le ha permitido al Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura, cumplir con su propósito legal de impulsar la cinematografía colombiana, según las leyes 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y 814 de 2003 (Ley de Cine). Como prueba de ello, describen una serie de resultados:

- Mediante la Ley 155 de 1994 (posteriormente modificada por la Ley 1262 de 2008), Colombia aprobó el Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica (hoy, Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica), el cual se constituyó en un marco legal para desarrollar las coproducciones cinematográficas de Colombia con los países de la región.

¹⁰⁵ Ministerio de Cultura. Compendio de Políticas Culturales. 12. Política Cinematográfica. Pág. 507. Versión digital disponible en https://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/politica-cinematografica/Documents/12_politica_cinematografica.pdf (consultado noviembre de 2018).

¹⁰⁶ El documento obra a folios 9 al 11 del cuaderno principal.

- En 1997, se incluyeron en la Ley 397 (Ley General de Cultura), artículos específicos sobre la cinematografía nacional, en armonía con los principios del Convenio y del Acuerdo de Coproducción. La Ley 397 de 1997 continúa en la actualidad siendo el marco legal fundamental del cine colombiano.
- En 1998 se dio inicio al Programa Ibermedia con el fin de estimular la coproducción de películas de ficción y documentales realizadas en la comunidad iberoamericana, como un fondo financiero multilateral de fomento de la actividad cinematográfica. Los países integrantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Ibermedia ha lanzado 22 convocatorias que han permitido apoyar 636 proyectos de coproducción, contribuido a exhibir 298 películas y otorgado 2.700 becas de formación en todos los países de la comunidad. En total, se han invertido 85 millones de dólares en cine iberoamericano, lo que se traduce en 1.975 proyectos beneficiados gracias al Programa, más de 500 películas estrenadas y ayuda indirecta para 1.200 empresas y más de 6.000 profesionales de la producción y la gestión empresarial¹⁰⁷.
- 234 proyectos colombianos a la fecha han recibido en estímulos del Programa Ibermedia un total de US \$8.192.000. Entre los largometrajes que han sido apoyados se destacan: *La toma de la Embajada*; *Los niños invisibles*; *La historia del baúl rosado*; *Los actores del conflicto*; *Satanás*; *Perro come perro*; *La Sangre y la lluvia*; *Los viajes del viento*; *La sociedad del semáforo*; *Los colores de la montaña*; *García*; *Contracorriente*; *Porfirio*; *El Páramo*; *Anina*; *La Sirga*; *Qué viva la música*; *La eterna noche de las 12 lunas*; *Del amor y otros demonios*; y *La playa*.
- Colombia pasó de ser un país aislado en la escena de la cinematografía regional, a figurar en el escenario iberoamericano, gracias a la creación e implementación de la Ley 814 de 2003 (Ley de Cine) y al Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica. Lo anterior puede ser evidenciado tras las participaciones y los premios recibidos en festivales de cine como Huelva, San Sebastián, Guadalajara, Guanajuato, Bafici, Docs Barcelona, Docs DF y la Muestra Internacional de Cine de São Paulo, entre otros.

Adicionalmente, señalan las ministras, la membresía al Convenio ha permitido comprometer los esfuerzos multilaterales para fomentar el desarrollo cultural a través de la cinematografía, en tanto ha hecho posible la armonización de las políticas cinematográficas y audiovisuales de los Estados Miembros; la resolución de los problemas de producción, distribución y exhibición de la

¹⁰⁷ Los datos fueron tomados de Ibermedia, Programa de Desarrollo en Apoyo a la Construcción del Espacio Audiovisual Iberoamericano. <https://www.segib.org/programa/ibermedia/>.

cinematografía de la región; la preservación y promoción del producto cinematográfico de los Estados Miembros; y la ampliación del mercado para el producto cinematográfico en cualquiera de sus formas de difusión, mediante la adopción, en cada uno de los países de la región, de normas que tiendan a su fomento y a la constitución de un mercado común cinematográfico iberoamericano.

Las anteriores cuestiones adquieren relevancia puesto que, la ratificación del Protocolo, instrumento que, afirman las funcionarias, no contradice el sentido del texto inicial del Convenio, sino que, por el contrario, lo fortalece, permitirá seguir trabajando en la consolidación de la integración de los países iberoamericanos, a través de diferentes políticas comunes de impulso a la industria cinematográfica y audiovisual, y fomento y difusión de las producciones independientes.

4.2.2. *Estado actual del Protocolo de enmienda.* Para efectos de la vigencia del Protocolo de enmienda, es relevante indicar que el mismo entrará en vigor “cuando nueve (9) de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del instrumento de Ratificación [...]. Para los demás Estados el presente Protocolo entrará en vigor a partir de la fecha del depósito del respectivo instrumento de ratificación o Adhesión” (artículo XXVI del Protocolo).

Según la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁰⁸, en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, reposan notificaciones relativas al depósito de tres instrumentos de ratificación del Protocolo en cuestión, allegadas por el depositario¹⁰⁹.

4.3. Descripción de los elementos centrales del instrumento internacional objeto de revisión y de su ley aprobatoria

4.3.1. Las enmiendas sustanciales aprobadas por la CACI consistieron en: (i) otorgar personería jurídica a la CACI, ahora denominada por el Protocolo “Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica” (CAACI), concediéndole capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos que le permitirán cumplir con las funciones especificadas en el Convenio (art. X del Protocolo). (ii) Crear un órgano nuevo del Convenio, el Consejo Consultivo, integrado por no menos de tres de los Estados Parte (cuya denominación entró a reemplazar la de “Estados Miembros”), con funciones de asesoría respecto de los asuntos que la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI) someta a su consideración (art. XV *ibíd.*). (iii) Facultar a la CAACI para establecer comisiones de trabajo, con las funciones que dicho organismo les asigne, en las áreas de producción, distribución y exhibición

¹⁰⁸ Intervención presentada ante la Corporación el 7 de abril de 2017, por la doctora Olga Lucía Arenas Neira, Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales (E) del Ministerio de Relaciones Exteriores (folios 136 al 140 del cuaderno principal).

¹⁰⁹ Folio 139 del cuaderno principal.

cinematográfica, además de otras de interés que pueda definir la CAACI (art. XVI *ibíd.*). Finalmente, (vi) comprometer a cada uno de los Estados Parte a crear una comisión de trabajo para la aplicación del Convenio, presidida por la autoridad cinematográfica que designe el Gobierno respectivo (art. XVI, inciso segundo, *ibíd.*).

Otras enmiendas tuvieron por fin ajustar el texto del Convenio a las modificaciones sustanciales resaltadas anteriormente, de forma tal que se hiciera coherente su lectura.

4.3.2. Así las cosas, en el instrumento bajo examen se plasman disposiciones orientadas a facilitar y complementar la ejecución del Convenio, entre ellas, las relativas al otorgamiento de personería jurídica al máximo órgano, la creación de un nuevo órgano técnico y la posibilidad de establecer comisiones de trabajo sobre materias especializadas; y a extender su ámbito de aplicación material, no solamente al material cinematográfico, sino al audiovisual, al tiempo de ampliar su ámbito de aplicación geográfico, potencialmente a todos los Estados iberoamericanos. Adicionalmente, se plantean correcciones de lenguaje al texto original.

4.3.3. El Protocolo de enmienda consta de XXVI artículos, los cuales estipulan lo siguiente:

- El artículo I dispone que el título del Convenio pasa de ser “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana” a ser el “Convenio de Integración Cinematográfica y **Audiovisual** Iberoamericana” (resaltado fuera de texto).
- El artículo II estipula que el tercer considerando del Convenio será enmendado en el sentido de cambiar la denominación “Estados Miembros” por la de “Estados Parte”. Los artículos III a VIII (que enmiendan, en su orden, los artículos IV, V, VI, IX, XIII y XV del Convenio) y XVII, XVIII y XX (que modifican, en su orden, los artículos XXIII, XXV y XXVII del Convenio) adoptan igual cambio.
- El artículo IX, que modifica el artículo XVI del Convenio, estipula que el nombre de la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) será sustituido por el de “Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica” (CAACI). Adicionalmente, señala expresamente que son órganos auxiliares: el Consejo Consultivo de la CAACI y las comisiones a que se refiere el artículo XXIII.
- El artículo X, que modifica el artículo XVII del Convenio, dispone que se le otorgará a la CAACI personería jurídica, dándole capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos necesarios para cumplir con sus objetivos. Dicha modificación obra en los siguientes términos:

“La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) es el órgano máximo del Convenio, Organismo Internacional dotado de personalidad jurídica y capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos con los Estados Parte de la Conferencia, con terceros Estados y con otras Organizaciones Internacionales. Estará integrada por los Estados Parte de este Convenio, a través de los representantes de sus autoridades competentes en la materia, debidamente acreditados por vía diplomática, conforme a la legislación vigente en cada uno de los Estados Miembros. La CAACI establecerá su reglamento interno. La CAACI podrá invitar a sus reuniones, a Estados que no sean Parte del Convenio, así como a otros organismos, asociaciones, fundaciones o cualquier ente de derecho privado, y a personas naturales. Sus derechos y obligaciones serán determinados por el reglamento interno de la CAACI” (en negrillas lo adicionado).

- Los artículos XI y XII, que enmiendan el primer párrafo del artículo XVIII y el artículo XIX del Convenio, respectivamente, se limitan a ajustar el lenguaje relativo a la nueva denominación de la CAACI, en atención al cambio introducido por el artículo IX, sin entrar a agregar o modificar alguna de sus funciones originales. En igual sentido obran los artículos XIII y XIV (que modifican, en su orden, los artículos XX y XXI del Convenio) al hacer referencia a la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI) –órgano técnico y ejecutivo–; así como los artículos XIX (XXVI del Convenio) y XXI (XXVIII del Convenio).
- Por su parte, el artículo XV adiciona un artículo al instrumento, que en la versión enmendada del Convenio estará a continuación del artículo XXI, en los siguientes términos:

“La CAACI establecerá por reglamento el funcionamiento del Consejo Consultivo, el cual estará integrado por no menos de tres de los Estados Parte de este Convenio, y se reunirá a solicitud del Secretario Ejecutivo. El Consejo Consultivo desempeñará funciones de asesoría respecto a las materias que sean sometidas a su consideración por la SECI”.

Así, mediante el texto del artículo XV se crea un nuevo órgano cuya función se circunscribe a brindar asesoría a la Conferencia.

- El artículo XVI adiciona un primer inciso al texto original del artículo XXII del Convenio. Dicho inciso dispone que la CAACI podrá establecer comisiones de trabajo sobre materias especializadas, en el siguiente sentido:

“La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) podrá establecer Comisiones de Trabajo en las áreas de producción, distribución y exhibición cinematográfica u otras de interés. Las comisiones de trabajo estarán integradas por los representantes de los Estados Parte interesados y tendrán las funciones que la CAACI estime apropiadas”.

- El artículo XXII ajusta los numerales de los textos de los artículos XXII a XXXII del Convenio a fin de que respondan a la introducción del nuevo artículo XXII, agregado por el artículo XV del Protocolo.
- Finalmente, los artículos XXIII a XXVI regulan, en su orden, las disposiciones finales del Protocolo relativas a la suscripción del instrumento, el depósito del original del mismo, la forma de depósito de los instrumentos de adhesión o ratificación y, finalmente, la entrada en vigor del Protocolo. Esta última disposición establece:

“El presente Protocolo entrará en vigor cuando nueve (9) de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación en los términos del Artículo anterior. Para los demás Estados el presente Protocolo entrará en vigor a partir de la fecha del depósito del respectivo Instrumento de Ratificación o Adhesión. El presente Protocolo se considerará como parte integrante del Convenio al entrar en vigor”.

4.3.4. La Ley 1827 del 23 de enero de 2017, “*por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007*”, se compone de tres artículos. El primero, dispone la aprobación del instrumento internacional; el segundo, establece que el Protocolo de enmienda aprobado obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7ª de 1944; y, el tercero, regula la vigencia de la ley a partir de la fecha de su publicación.

4.4. Antecedentes normativos que ilustran el examen de constitucionalidad

4.4.1. La normativa examinada se inserta en el componente de la Constitución cultural cuya expresión son los *derechos culturales*, que constituyen una subclase de los derechos humanos en el ámbito de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Título II, Capítulo 2 de la Constitución), cuya pretensión es la búsqueda de la propia identidad personal y colectiva que ubique a la persona en su medio existencial en cuanto a su pasado (protección y conservación del patrimonio histórico y artístico), presente (admiración, creación y comunicación cultural) y futuro (educación y progreso cultural, investigación científica y técnica, y protección y restauración del medio

ambiente)¹¹⁰. En este marco, el artículo 8 de la Constitución regula la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

4.4.2. Plasmar la cultura en el texto constitucional es una consecuencia directa de su reconocimiento por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, puede mencionarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, en su artículo 27, dispone:

- “1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

Igualmente, el artículo 22 de dicha Declaración señala: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹¹¹ consagra el derecho de los pueblos a su desarrollo cultural (art. 1) y el compromiso de los Estados Parte de asegurar a las mujeres y a los hombres todos los derechos culturales enunciados en el Pacto (arts. 3 y 6). Adicionalmente, conforme al artículo 15:

- “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
 - a) Participar en la vida cultural;
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
 - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

¹¹⁰ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-639 de 2009.

¹¹¹ Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966¹¹² se ocupa del desarrollo cultural de los pueblos (art. 1) y de la vida cultural de las minorías en los términos siguientes (art. 27):

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969¹¹³ alude a la libertad de asociación con fines culturales (art. 16) y a los derechos culturales (Capítulo III). Su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988¹¹⁴, reconoce el derecho a los beneficios de la cultura:

- “1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:
- a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
 - b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
 - c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia”.

De esta manera, en el ámbito internacional de los derechos humanos se enumeran los derechos culturales bajo una concepción amplia que reclama su tutela judicial efectiva.

¹¹² Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

¹¹³ Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

¹¹⁴ Aprobado por medio de la Ley 319 de 1996.

4.4.3. Tanto la cinematografía y los medios audiovisuales son manifestaciones culturales dignas de protección y promoción, pues a través de dichas manifestaciones culturales y artísticas, puede el Estado colombiano cumplir con su obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, conforme al artículo 8 de la Constitución. Ahora bien, siendo la cultura, en sus diversas manifestaciones, fundamento de la nacionalidad (art. 70 C.P.), el fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual se constituye en un medio para cumplir dicho imperativo constitucional¹¹⁵.

Como fue mencionado en la Sentencia C-260 de 1993¹¹⁶, y reiterado en la Sentencia C-639 de 2009¹¹⁷, el cine ha sido calificado como una de las más extraordinarias expresiones del arte y de la cultura contemporánea. En palabras de la Corte se “*revela en nuestros días como una actividad que consulta realidades tanto artísticas y educativas como económicas*”¹¹⁸. Lo anterior, porque, de una parte, representa una actividad cultural generadora de memoria comprensiva del pasado, propiciadora de identidad cultural y de resistencia al influjo audiovisual externo, y, de otra parte, impulsa una cadena industrial de alta potencialidad económica.

4.4.4. El ordenamiento jurídico colombiano se ha ocupado de resaltar la importancia que tiene el fomento de la actividad cinematográfica, que esta Corte ha validado constitucionalmente.

La decisión política del Estado colombiano de *fomentar la industria cinematográfica* no es nueva, ya que desde la expedición de la Ley 9ª de 1942¹¹⁹ se apuntó hacia dicho propósito. Para ese entonces el Legislador autorizó al Gobierno Nacional para que procediera a tomar “*medidas conducentes*” al fomento de dicha industria, de conformidad con las normas generales que fijaba la propia ley. Esta decisión constituye una de las primeras intervenciones legislativas que hiciera el Estado en un sector de la economía, como desarrollo de la reforma constitucional de 1936¹²⁰.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-639 de 2009. En esa oportunidad la Corporación realizó la revisión de constitucionalidad del “Protocolo de Enmienda al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica” y de la Ley aprobatoria 1262 del 26 de diciembre de 2008, declarando su exequibilidad.

¹¹⁶ En dicha sentencia la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 66 de la Ley 49 de 1990, “por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones”.

¹¹⁷ Como se indicó, dicha sentencia declaró la exequibilidad del “Protocolo de Enmienda al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica” y de la Ley aprobatoria 1262 de 2008.

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 1995, a través de la cual se declararon exequibles el “Acuerdo para la creación del mercado común cinematográfico latinoamericano, hecho en caracas el 11 de noviembre de 1989”, y la Ley 151 del 15 julio de 1994, que lo aprueba.

¹¹⁹ “Por la cual se fomenta la industria cinematográfica”.

¹²⁰ La Ley 9ª de 1942 fue expedida durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo en desarrollo del artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, que facultó al Estado para intervenir en la economía mediante leyes aprobadas por la mayoría de ambas cámaras del Congreso de la República.

Varias décadas posteriores, el 19 de octubre de 1990, el Presidente de la República firmó el “*Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*”, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989; instrumento que además fue aprobado en primer y segundo debate por la Cámara de Representantes y por la Comisión Especial creada por el artículo transitorio 6 de la Constitución Política de 1991. Como ya se indicó, dicho convenio fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-589 de 1992.

Más adelante, se expidió la Ley 151 de 1994, aprobatoria del Acuerdo para la creación del Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano, hecho en Caracas el 11 de noviembre de 1989. Ambas disposiciones fueron halladas exequibles por la Corte Constitucional, según la Sentencia C-070 de 1995. En esa ocasión, concluyó: “*El articulado del acuerdo no sólo no contiene preceptos contrarios a la Carta Política, sino que se aviene a sus principios rectores y postulados normativos comprometidos “a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana” (preámbulo), y de acuerdo con los cuales “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (art. 9o. ibídem)*”.

A continuación, se expidió la Ley 155 de 1994, aprobatoria del Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989 (hoy Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica). Tanto el instrumento internacional como su ley aprobatoria fueron declarados exequibles en la Sentencia C-105 de 1995. En esa oportunidad concluyó el Tribunal que el Acuerdo “*se adecúa a la Constitución, ya que estimula la integración latinoamericana y se fundamenta en el respeto de la soberanía nacional, la igualdad de derecho y el mutuo beneficio entre las partes, tal y como lo establece el propio preámbulo del Convenio, en perfecta armonía con los artículos 9º, 150-16 y 226 de la Carta*”.

Posteriormente, se expidió la Ley 397 de 1997¹²¹, denominada Ley General de Cultura, que describe la cultura como “*el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias*” (art. 1, num. 1º); y reconoce su importancia para el Estado, en el entendido de que “[*l*]*a cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos [...]*” (art. 1, num. 2º). Adicionalmente, establece el deber del Estado de impulsar y estimular “*los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana*” (art. 1, num. 3º); y consagra la corresponsabilidad del Estado y las personas de valorar,

¹²¹ “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”. La Ley 397 de 1997 fue reglamentada parcialmente por el Decreto 358 de 2000, en materia de cinematografía nacional.

proteger y difundir el **patrimonio cultural de la Nación** (art. 1, num. 5°), entre otros aspectos.

Asimismo, fija los objetivos de la política cultural estatal¹²²; incluye explícitamente dentro del patrimonio cultural de la Nación, “[...] *el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés [...] filmico*”¹²³, abordando la cuestión en varios de sus artículos; y señala la importancia del cine para la sociedad, en los siguientes términos:

“Artículo 40. Importancia del cine para la sociedad. El Estado, a través del Ministerio de Cultura, de Desarrollo Económico, y de Hacienda y Crédito Público, fomentará la conservación, preservación y divulgación, así como el desarrollo artístico e industrial de la cinematografía colombiana como generadora de una imaginación y una memoria colectiva propias y como medio de expresión de nuestra identidad nacional” (negrillas originales)¹²⁴.

La Ley General de Cultura también determina algunas de las medidas específicas que puede adoptar el Estado para implementar las políticas que este diseñe para lograr el desarrollo armónico de la cinematografía nacional (art. 41, Ley 397 de 1997). Así pues, la ley advierte que el Estado podrá otorgar: (i) estímulos especiales a la creación cinematográfica en sus distintas etapas; (ii) estímulos e incentivos para las producciones y las coproducciones cinematográficas colombianas; (iii) estímulos e incentivos para la exhibición y divulgación de la cinematografía colombiana; (iv) estímulos especiales a la conservación y preservación de la memoria cinematográfica colombiana y aquella universal de particular valor cultural; y (v) estímulos especiales a la

¹²² Ley 397 de 1997, artículo 5°. “Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación, tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que éste sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro”.

¹²³ Ley 397 de 1997, artículo 4°. “Definición de patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular. || Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispanicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura. [...]”.

¹²⁴ El artículo 12 de la Ley 1185 de 2008, “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones”, adicionó al texto normativo el siguiente párrafo: “Para efectos de la divulgación de la cinematografía colombiana, el Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Cinematografía, podrá entregar materiales pedagógicos y de divulgación a las entidades públicas del orden territorial y a las entidades sin ánimo de lucro, que tengan dentro de su objeto el desarrollo de actividades culturales, que este determine, a título de cesión gratuita”.

infraestructura física y técnica que permita la producción, distribución y exhibición de obras cinematográficas (art. 41)¹²⁵.

A continuación, se expidió la Ley 594 de 2000¹²⁶, conocida como la Ley General de Archivos. Dicha disposición se conecta con el desarrollo de la política cinematográfica, en la medida en que se constituye en la brújula que ofrece un marco de futuro.

Años después, se expidió la Ley 814 de 2003¹²⁷ (Ley de Cine) procurando que la política cinematográfica, basada en el reconocimiento de que “*el cine constituye una expresión cultural generadora de identidad social*” (Decreto 358 de 2000¹²⁸), fuera abordada de una manera integral. El artículo 1 establece su objeto en los siguientes términos:

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

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

La Ley de Cine se encarga de múltiples asuntos relacionados con el sector cinematográfico: (i) define el uso de categorías y conceptos fundamentales para la legislación del sector¹²⁹; (ii) establece el contexto normativo en el que deben ser entendidas e interpretadas las normas expedidas¹³⁰; (iii) fija deberes del

¹²⁵ La Ley General de Cultura (397 de 1997) también se ocupa de establecer qué se entiende por *empresas cinematográficas colombianas* (art. 42); definir cuál es *la nacionalidad de la producción cinematográfica* (art. 43); qué es un *coproducción colombiana* (art. 44); cuáles son los *incentivos a los largometrajes colombianos* (art. 45); y se autoriza la creación del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica (art. 46).

¹²⁶ “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁷ “Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia”. En la Sentencia C-1040 de 2004 la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley 814 de 2003, declarando su exequibilidad. La Ley 814 de 2003 fue reglamentada por el Decreto 352 de 2004.

¹²⁸ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 y se dictan normas sobre cinematografía nacional”.

¹²⁹ La ley se ocupa de definir legalmente varios conceptos del sector, a saber, industria cinematográfica, cinematografía nacional, actividad cinematográfica, así como sala de cine, exhibidor, distribuidor y agentes o sectores de la industria cinematográfica (arts. 2 y 3, Ley 814 de 2003).

¹³⁰ La ley también fija el ámbito de aplicación de las reglas que contempla, remitiéndose a la legislación general sobre el patrimonio cultural de la Nación (Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura), y establece las reglas con

Estado para con la política sectorial y asigna competencias al Ministerio de la Cultura encaminadas para tal propósito¹³¹; (iv) crea y regula una contribución parafiscal para el desarrollo cinematográfico, así como el Fondo constituido para el mismo fin¹³²; (v) adopta una serie de medidas complementarias para fomentar el sector, algunas de carácter tributario¹³³; y (vi) consagra un régimen sancionatorio, así como el procedimiento para aplicarlo¹³⁴.

En resumen, la ley para “*el fomento de la actividad cinematográfica*” tiene por objeto estimular la producción de cine nacional.

En marzo de 2007 se aprobó el Documento Conpes 3462 “*lineamientos para el fortalecimiento de la cinematografía en Colombia*”, con el objeto de impulsar la cinematografía en Colombia y proveer instrumentos que fortalezcan y complementen las políticas que se estaban desarrollando en el sector cinematográfico mediante una actividad estratégica de relación comercial con el exterior. Lo anterior, bajo el entendimiento de que la actividad cinematográfica, en su doble carácter cultural e industrial, constituye un fenómeno socioeconómico de profunda relevancia.

El documento propone “*estrategias y acciones que estimulan en el país la realización audiovisual, el crecimiento de los servicios técnicos y creativos asociados a la misma, las transacciones de bienes y servicios audiovisuales, la inversión nacional y extranjera, la imagen del país a través de la promoción [del] territorio para la filmación de películas y, en general, el desarrollo industrial y económico [del] sector y su importante rol en la integración y competitividad internacional*”¹³⁵.

las cuales deben ser interpretadas sus disposiciones (art. 3, Ley 814 de 2003). Además, otorga a las “obras realizadas bajo los regímenes de producción o de coproducción dispuestos en la ley, en normas vigentes y en tratados internacionales en vigor para el país” el carácter de “obras cinematográficas colombianas”.

¹³¹ El Estado adquiere mediante la ley el deber de promover “[...] en congruencia con las normas vigentes, todas las medidas que estén a su alcance para el logro de los propósitos nacionales señalados en el artículo primero en torno a la actividad cinematográfica en Colombia” (art. 4), para lo cual se le otorgan competencias específicas al Ministerio de la Cultura.

¹³² Como uno de los estímulos a la actividad cinematográfica nacional, la ley se ocupa de crear y regular la contribución parafiscal para el desarrollo cinematográfico y también el Fondo constituido para el mismo fin (Capítulo II). Dicho Fondo, de acuerdo a la norma, se nutrirá de varias fuentes adicionales a la contribución parafiscal (art. 10) y tiene destinaciones concretas (art. 11).

¹³³ La Ley 814 de 2003 también establece otras medidas específicas para lograr sus cometidos (Capítulo III). Algunas son de carácter tributario, como, por ejemplo, otorgar beneficios “a la donación y a la inversión en producción cinematográfica” (art. 16), y otras no, como conceder al Gobierno Nacional la posibilidad de exigir “porcentajes mínimos de exhibición de títulos nacionales” (art. 18), u obligar a “[...] que los comerciales o mensajes publicitarios que se presenten en salas de cine o exhibición cinematográfica, sean exclusiva o porcentualmente de producción nacional” (art. 19).

¹³⁴ La Ley 814 de 2003 también adopta un régimen sancionatorio para quienes desconozcan las reglas legales a las que se ha hecho alusión, así como el debido proceso que permita la aplicación de dichas sanciones (Capítulo IV, arts. 20 y 21).

¹³⁵ Versión digital disponible en

<http://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Legislacion/Documents/Conpes%203462%20de%202007.pdf> (consultado noviembre de 2018).

Posteriormente, se expidió la Ley 1185 de 2008¹³⁶ (Ley de Patrimonio), y en el artículo 1, que modificó el artículo 4 de la Ley 397 de 1997, reiteró que la integración del patrimonio cultural de la Nación:

“[...] está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, **audiovisual, fílmico**, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico” (negrillas fuera de texto).

Poco después se expidió la Ley 1262 de 2008, aprobatoria del “*Protocolo de Enmienda al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica, firmado en Bogotá D.C. el 14 de julio de 2006*” (hoy Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica). Tanto el instrumento internacional como su ley aprobatoria fueron declarados exequibles en la Sentencia C-639 de 2009, al encontrarlos ajustados a la Constitución “*por cuanto incrementan el esfuerzo por apoyar las iniciativas en materia cinematográfica para el desarrollo cultural de los pueblos. A la vez, trata[n] de armonizar las políticas cinematográficas y audiovisuales de las partes, como resolver los problemas de producción, distribución y exhibición cinematográfica de la región, además de ampliar el mercado para el producto cinematográfico*”. Adicionalmente, “*procura[n] a quienes hacen cine en Colombia, instrumentos que faciliten su trabajo en aras de impulsar y renovar la producción cinematográfica nacional como parte de la agenda legislativa de la cultura*”.

Años más tarde, fue expedida la Ley 1556 de 2012¹³⁷ con el objeto de fomentar “*la actividad cinematográfica de Colombia, promoviendo el territorio nacional como elemento del patrimonio cultural para la filmación de audiovisuales y a través de estos, la actividad turística y la promoción de la imagen del país, así como el desarrollo de [la] industria cinematográfica*” (negrillas fuera de texto). Dicha disposición creó el Fondo Fílmico Colombia (FFC), como una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (art. 3), disponiendo su forma de administración y ejecución de recursos y el destino de los mismos; adicionalmente creó el Comité Promoción Fílmica Colombia (CPFC), como órgano directivo del Fondo Fílmico Colombia (FFC), entre otras disposiciones.

¹³⁶ “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones”. A través del Decreto 763 de 2009 se reglamentó parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y la Ley 814 de 2003, en lo pertinente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material y al Régimen Especial de Protección de los Bienes de interés Cultural –BIC–.

¹³⁷ “Por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas”.

Se observa, entonces, que actualmente existen desarrollos normativos que extienden beneficios inicialmente exclusivos de la industria cinematográfica, hacia lo audiovisual, lo que permite evidenciar la importancia de estas iniciativas bajo el contexto normativo general que abarca las leyes 397 de 1997, 814 de 2003, 1185 de 2008 y 1556 de 2012.

4.4.5. Según el Documento Conpes 3462 de 2007, los medios audiovisuales (género), dentro de los que la cinematografía ocupa un lugar destacado (especie), disponen de una gran capacidad de creación de sentidos sociales, modos de ser y de pensar que se transmiten a través de las imágenes¹³⁸.

En coherencia con lo anterior, según la política cinematográfica diseñada por el Ministerio de Cultura:

“El cine y el audiovisual pueden aportar a la construcción de ciudadanía a través de la práctica cultural y contribuir al desarrollo y diálogo de las comunidades. El cine colombiano ha narrado las historias de este país diverso, sus conflictos y sus carencias, sus paisajes y sus personajes anónimos; pero aún faltan muchos lugares, épocas y situaciones que contar, visiones que abordar y lenguajes que explorar. Es necesario generar, a través del arte y la cultura, una ciudadanía más crítica y más creativa, y estimular un debate para continuar identificando, mediante consultas permanentes con el sector y con la ciudadanía en general, los siempre cambiantes contextos que van determinando variaciones dentro de las prioridades de la política cinematográfica”¹³⁹.

4.5. La conformidad del articulado del Protocolo de Enmienda y de la ley aprobatoria con la Carta Política

Ingresando al análisis particular de las disposiciones del Protocolo de enmienda, y entendiendo que las principales finalidades que persigue son facilitar y complementar la ejecución del Convenio, y extender su ámbito de aplicación material, no solamente al componente cinematográfico, sino al audiovisual, al tiempo de ampliar su ámbito de aplicación geográfico, potencialmente a todos los Estados Iberoamericanos; la Corte aprecia su conformidad con la Constitución por cuanto:

4.5.1. Se reconoce que tanto la cinematografía y los medios audiovisuales son manifestaciones culturales dignas de la más alta protección y promoción, pues a través de dichas manifestaciones culturales y artísticas, puede el Estado colombiano proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, tal como

¹³⁸ Pág. 2. Versión digital disponible en <http://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Legislacion/Documents/Conpes%203462%20de%202007.pdf> (consultado noviembre de 2018).

¹³⁹ Ministerio de Cultura. Compendio de Políticas Culturales. 12. Política Cinematográfica. Pág. 507. Versión digital disponible en https://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/politica-cinematografica/Documents/12_politica_cinematografica.pdf (consultado noviembre de 2018).

lo dispone el artículo 8 de la Constitución Política, y cumplir con su deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, de conformidad con el artículo 70 Superior.

4.5.2. De conformidad con el artículo 9 constitucional, el Protocolo mantiene y preserva la soberanía nacional, ya que una manifestación de la misma es la capacidad del Estado de celebrar tratados internacionales que respeten, como ocurre en este caso, la legislación nacional que rige en Colombia respecto de la cultura, su protección como factor de desarrollo, el cine como expresión cultural y el estímulo de su producción como política del Estado¹⁴⁰. En cuanto a la orientación de la política exterior de Colombia hacia la integración latinoamericana y del Caribe, el Protocolo contribuye con ese fin, tal como lo resaltó la misma Corte en la sentencia que declaró la constitucionalidad del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, al señalar:

“[...] el Convenio estudiado es un instrumento de ayuda y de fortaleza para la identificación cultural de nuestros pueblos y para la proyección de alternativas de progreso de las personas y empresas dedicadas a estos menesteres. Es decir, el Convenio es importante tanto como vehículo de cultura, defensa y conservación de la identidad de los pueblos iberoamericanos, como instrumento creador de fuentes de trabajo especializada”¹⁴¹.

4.5.3. El artículo 226 de la Constitución establece que toda relación internacional que conlleve un desarrollo político, económico, social y ecológico debe hacerse bajo los criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, lo cual se satisface de manera plena. Según Proimágenes Colombia¹⁴², el país se sitúa en el tercer lugar de las industrias cinematográficas en América Latina, de acuerdo al número de obras nacionales, al empleo, a la generación de valor, al aporte a las cuentas nacionales desde los sectores creativos, de

Ministerio de Cultura. Compendio de Políticas Culturales. 12. Política Cinematográfica. Pág. 507. Versión digital disponible en https://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/politica-cinematografica/Documents/12_politica_cinematografica.pdf (consultado noviembre de 2018).

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-589 de 1992.

¹⁴² El Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes Colombia” es una corporación civil sin ánimo de lucro creada bajo la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), que busca consolidar y solidificar el sector cinematográfico colombiano. Desde el 2003, con la expedición de la Ley 814 de 2003 (Ley de Cine), Proimágenes administra el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC), siguiendo los lineamientos del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía (CNACC). En este marco, recauda los recursos provenientes de un porcentaje de los ingresos de la industria y los ejecuta, lidera el programa de internacionalización del cine colombiano, organiza las convocatorias públicas para la entrega de estímulos, coordina las actividades de acompañamiento y formación para los proyectos apoyados e impulsa a los futuros creadores. Adicionalmente, busca promover la producción audiovisual internacional en el territorio colombiano a través de la Comisión Fílmica Colombiana, un proyecto del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, administra el Fondo Fílmico Colombia (FFC), creado por la Ley 1556 de 2012 (art. 3), a través del cual se da una contraprestación a las empresas que realicen las producciones en el territorio colombiano, del 40% del valor de los gastos realizados en el país por concepto de servicios cinematográficos y del 20% del valor de los gastos en hotelería, alimentación y transporte. Lo anterior es tomado de Proimágenes Colombia. Quiénes somos. <http://www.proimagenescolombia.com/secciones/proimagenes/proimagenes.php> (consultado en noviembre de 2018).

servicios, de producción, distribución, exhibición, conservación de patrimonio, acceso ciudadano y formación¹⁴³.

4.5.4. El Protocolo es un instrumento que refuerza la efectividad del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, el cual refleja el mandato constitucional de promover la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe (Preámbulo y arts. 9 y 227 C.P.).

4.5.5. El cambio de denominación del Convenio para incluir la expresión “audiovisual” (art. I del Protocolo), concepto general que une lo auditivo y lo visual (imagen y sonido), es un reconocimiento a la importancia que han adquirido medios diferentes al cine para mostrar la realidad, como, por ejemplo, la televisión, el video y la Internet, que se hacen asequibles para un segmento mucho más amplio de la población, a través de un sinnúmero de dispositivos electrónicos. Ello amplía el alcance del Convenio y lo pone al día con las nuevas tecnologías y el uso de las mismas por un gran número de habitantes, no solamente del país, sino del mundo entero. Lo anterior, puede imprimir un impulso adicional a la industria audiovisual del país y a los destacados desarrollos que se han dado en los últimos años.

4.5.6. El Protocolo representa un paso más dentro del conjunto de tratados y protocolos que se han celebrado entre los países iberoamericanos y del Caribe con Colombia, para promover la cultura (art. 70 C.P.) y la libertad de conocimiento y de expresión artística (art. 71). Adicionalmente, constituye un esfuerzo mancomunado de los Estados Parte para cumplir la importante tarea de preservación de la cultura iberoamericana a través de lo audiovisual.

4.5.7. Concretamente las enmiendas sustanciales introducidas por el Protocolo al Convenio, no afectan norma constitucional alguna. Veamos:

(i) El otorgamiento de personería jurídica a la CACI, ahora denominada por el Protocolo “Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica” (CAACI)¹⁴⁴, concediéndole capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos que le permitirán cumplir con las funciones especificadas en el Convenio (art. X del Protocolo), es una medida tendiente a facilitar y complementar la ejecución del instrumento que no encuentra objeción constitucional, pues la Carta Política no limita las facultades del Gobierno

¹⁴³ Folio 150 del cuaderno principal.

¹⁴⁴ La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) es un organismo internacional del ámbito regional iberoamericano que busca contribuir al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio audiovisual de los países iberoamericanos, conforme a los principios de cooperación y complementación, mediante una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional basada en la integración. Fue creada el 11 de noviembre de 1989 mediante la suscripción del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana y en su seno participan las máximas autoridades audiovisuales y cinematográficas de veintidós países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La información es tomada de CAACI. Quiénes somos. <http://caaci-iberoamerica.org/quienes-somos/> (consultado noviembre de 2018).

Nacional para celebrar tratados que creen órganos con personería jurídica (art. 189-2 C.P.).

(ii) La creación de un órgano nuevo del Convenio, el Consejo Consultivo, integrado por no menos de tres de los Estados Parte, con funciones de asesoría respecto de los asuntos que la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI) someta a su consideración (art. XV *ibíd.*), también está dentro de las facultades del Estado como manifestación de su capacidad de celebrar tratados, cuyo contenido puede ser el de dotar a los Estados Parte de un órgano consultivo de una de las principales instancias creadas por el tratado, en este caso la Secretaría Ejecutiva del Convenio.

(iii) El otorgamiento de facultades a la CAACI para establecer comisiones de trabajo, con las funciones que dicho organismo les asigne, en las áreas de producción, distribución y exhibición cinematográfica, además de otras de interés que pueda definir la CAACI (art. XVI *ibíd.*), no es ninguna cosa distinta de establecer mecanismos e instrumentos metodológicos de apoyo a la Conferencia de Autoridades, para facilitar la ejecución del Convenio, para lo cual el Gobierno Nacional tampoco carece de facultades. En un caso similar, en el marco de la revisión constitucional del *Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Estudios, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior*, suscrito entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos Mexicanos en la Ciudad de México el 7 de diciembre de 1998 y de su Ley aprobatoria 596 del 14 de julio de 2000¹⁴⁵, este Tribunal avaló ese tipo de órganos creados por un tratado internacional. Al respecto, señaló:

“De otra parte, la creación de una Comisión Bilateral de seguimiento – artículo VI– en cuanto dota al Convenio de un instrumento de verificación, desarrolla la antigua regla *pacta sunt servanda* que le reconoce fuerza obligatoria a los tratados en vigor y conmina a las partes contratantes al cumplimiento de las obligaciones asumidas, acorde con el postulado de la buena fe –artículo 9 C.P.”¹⁴⁶ (cursivas originales).

(iv) La obligación de cada uno de los Estados Parte de crear una comisión de trabajo para la aplicación del Convenio, presidida por la autoridad cinematográfica que designe el Gobierno respectivo (art. XVI, inc. segundo, *ibíd.*), está dentro de las facultades del Estado colombiano, de acuerdo con la Constitución, que le permite ejecutar las obligaciones impuestas por los tratados internacionales, esto es, designar la autoridad cinematográfica que creará la comisión de trabajo y permitir que esa autoridad expida las disposiciones administrativas para crearla.

4.5.8. Concluyendo el análisis, la Corte comparte con el Procurador General de

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-202 de 2001.

¹⁴⁶ El artículo VI del Convenio contempló la posibilidad de que las partes constituyan, si lo creen necesario, una Comisión Bilateral Técnica con funciones informativas.

la Nación, y en general con todos los intervinientes, quienes solicitaron la declaración de exequibilidad del instrumento internacional bajo examen; el entendimiento de que el Protocolo de enmienda y su ley aprobatoria se ajustan a la Constitución por cuanto: (i) persiguen aumentar el poder de gestión del renombrado Convenio de Integración Cinematográfica y Audiovisual Iberoamericana, como resultado de su canalización a través del CAACI; (ii) no contradicen el sentido del texto del Convenio y, por el contrario, refuerzan su efectividad y amplían el desarrollo cinematográfico y audiovisual con los países iberoamericanos, al pretender lograr mayor eficacia para el logro de propósitos que resultan loables desde la perspectiva constitucional; y (iii) el Protocolo en general, impulsa y consolida las relaciones internacionales del Estado colombiano, en consonancia con los postulados constitucionales concernientes al ejercicio de la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios de derecho internacional (art. 9 C.P.), a los que se suma la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226 C.P.), al igual que la integración económica, social y política con las demás naciones, especialmente con los países de América Latina y del Caribe (Preámbulo y arts. 9 y 227 C.P.)¹⁴⁷.

5. Síntesis

5.1. En relación con el aspecto formal, la Corte concluye que tanto en el proceso de formación del instrumento internacional sometido a control, como en el proceso de formación del proyecto de ley en el Congreso de la República (fase legislativa) y en la fase posterior a la legislativa, se cumplieron las exigencias requeridas por la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad, que en este caso operan como parámetro de control.

5.2. Asimismo, revisado el contenido de las disposiciones, la Corte encontró que el Protocolo de enmienda no encuentra objeción constitucional alguna ya que persigue, principalmente, facilitar y complementar la ejecución del Convenio de Integración Cinematográfica y Audiovisual Iberoamericana, y extender su ámbito de aplicación material, no solamente al componente cinematográfico sino, en general, al campo audiovisual, al tiempo de ampliar su ámbito de aplicación geográfico, potencialmente a todos los Estados Iberoamericanos. Lo anterior, con miras a fortalecer el propósito de contribuir al desarrollo en materia audiovisual y cinematográfica de los países iberoamericanos, y a la integración de los referidos países, mediante una participación equitativa en la actividad audiovisual y cinematográfica regional.

Adicionalmente, el Protocolo de enmienda plantea una mejora considerable en el lenguaje del Convenio y establece mayores herramientas en favor de los procesos de coproducción, ampliando la concepción de lo cinematográfico

¹⁴⁷ Se precisa que el 4 de marzo de 2019 se recibió manifestación de impedimento de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, el cual fue aceptado en la sesión de la Sala Plena del 6 de marzo de 2019.

hacia lo audiovisual, lo que encuadra de forma muy conveniente con la realidad y los desarrollos normativos que actualmente existen en el sector.

De esta manera, la Ley bajo examen encuentra fundamento constitucional en el Preámbulo y los artículos 9, 226 y 227 que incentivan la integración latinoamericana, establecen que las relaciones exteriores del Estado deben estar basadas en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia; y señalan que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones. La Ley 1827 de 2017, igualmente atiende el mandato de los artículos 70 y 71 constitucionales que reconocen los derechos culturales, establecen la libertad en las expresiones artísticas y obligan al Estado a fomentar la cultura.

5.3. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional declarará exequible la Ley 1827 del 23 de enero de 2017, *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos en el expediente LAT-443 correspondiente a la revisión de constitucionalidad de Ley 1827 del 23 de enero de 2017, *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el *“Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

TERCERO. Declarar EXEQUIBLE la Ley 1827 del 23 de enero de 2017, *“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007”*.

CUARTO. Disponer que se comunique inmediatamente esta sentencia al Presidente de la República para lo de su competencia, así como al Presidente del Congreso de la República.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General