



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 81 DE 2011  
SENADO “POR LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN EL FESTIVAL  
INTERNACIONAL DE CINE DE CARTAGENA DE INDIAS, SE RINDE HOMENAJE A SU  
FUNDADOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**

Bogotá D.C. 4 de Octubre de 2011.

Honorable Senadora  
**ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE**  
Presidenta  
Comisión Segunda Constitucional  
Senado de la República.  
Ciudad

Señora Presidenta:

En cumplimiento del encargo encomendado, por la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al **PROYECTO DE LEY 81 DE 2011 SENADO** “Por la cual se Declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se rinde homenaje a su fundador y se dictan otras disposiciones” en los siguientes términos:

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto de ley 81 de 2011 Senado es de autoría del Honorable Senador de la República Lidio A. García T., fue radicado el día 16 de agosto de 2011, ante la Secretaria General de la Corporación. Posteriormente el proyecto de ley fue trasladado a la Comisión Segunda Constitucional por ser de su competencia y designado como ponente para rendir informe para primer debate al Honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte.



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

### **CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo declarar patrimonio cultural el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, así como rendir un homenaje a su fundador, el doctor Víctor Nieto, quien con su tenacidad, perseverancia y fortaleza, hizo que Cartagena no sólo fuera conocida como baluarte histórico, sino como un gran escenario del séptimo arte.

Víctor Nieto, nació en Cartagena el 6 de mayo de 1916, desde sus primeros años, fue un hombre de farándula, de la radio, del cine y del espectáculo en general. En el año de 1939 fundó con el señor Haroldo Calvo, el radio-periódico “Síntesis” de gran trascendencia para la radio regional; En 1946 puso a funcionar la emisora Radio Miramar, en 1949 inauguró Radio Centro Miramar y ese mismo año inició el Cine Miramar que promovió una nueva sensibilidad cinematográfica en la ciudad y se convirtió en una referencia básica del cineclubismo cartagenero, así mismo creo la emisora Radio Canoa en Cartagena y Radio Cordialidad en la ciudad de Barranquilla

En el año de 1959, junto con un grupo de empresarios, Víctor Nieto, inició contactos con la Federación Internacional de Productores de Films, FIAPF, a través de la Embajada de Colombia en París, con el fin de organizar un festival internacional de cine en la ciudad de Cartagena de Indias, el cual empezó a realizarse desde 1960.

El Festival de Cine de Cartagena de Indias, es un certamen cinematográfico de carácter internacional, (el más antiguo de América Latina) que se lleva a cabo en la Ciudad de Cartagena desde el año de 1960, cuando un grupo de empresarios y grandes personalidades de la ciudad, liderados por el señor Víctor Nieto, tomaron de la decisión de organizar un festival de cine en la ciudad, teniendo en cuenta las ventajas comparativas ofrecidas por Cartagena, como sede del desarrollo turístico nacional, gracias a sus fortalezas históricas y bellezas naturales.

La Corporación Festival Internacional de Cine de Cartagena es una entidad sin ánimo de lucro, creada en 1960 para la realización del Festival, inscrita en el Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro con el número 345 del 5 de marzo de 1997, con personería jurídica otorgada por la Gobernación de Bolívar en 1972 bajo el número 0023, inscrita en la Cámara de Comercio de Cartagena el 5 de marzo de 1997 con el número 301 del libro respectivo.



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

Para realizar el Festival, la *Corporación* ha contado con el apoyo del Gobierno Nacional a través de los diferentes organismos que han tenido a su cargo la orientación, el manejo y la promoción de la cinematografía nacional así como del sector privado, consolidándose hoy, como el evento cinematográfico más importante que tiene el país y el certamen cultural más destacado de la ciudad de Cartagena.

Desde la creación del Festival, Cartagena se ha ido posicionando como la locación más codiciada para los rodajes de las grandes productoras. Más de 80 películas a nivel local, nacional e internacional se han filmado en la ciudad. En sus más de 50 años de existencia, el Festival, se ha convertido en un punto de encuentro para los directores, actores, distribuidores y productores del cine nacional e iberoamericano, hoy en día cuenta con la aprobación de la Federación Internacional de Asociaciones de Productores de Films (FIAPF), que certifica a los festivales de cine y verifica que cumplan con los estándares de calidad establecidos por la Federación.

El Festival Internacional de cine de Cartagena, se ha especializado en el cine iberoamericano y en los últimos años ha exhibido alrededor de 200 obras audiovisuales entre largometrajes, cortometrajes y videos internacionales, con el objetivo específico de promover y desarrollar la industria cinematográfica, así como contribuir a la hermandad entre los pueblos y al reconocimiento de la diversidad cultural y audiovisual.

Los ganadores del festival, son elegidos por un jurado experto conformado por personalidades nacionales e internacionales y reciben la estatuilla India Catalina a lo Mejor del Cine Iberoamericano, pero este evento también realiza premiaciones especiales para la televisión de Colombia desde 1984 y desde el año 2007, son 19 las categorías premiadas. Así mismo, cuenta con una competencia de cortometrajes iberoamericanos y videos de jóvenes creadores colombianos.

Desde hace cinco años, gracias al apoyo y gestión de la Dirección de Cinematografía y Proimágenes en Movimiento, se realiza el Encuentro de Productores, un evento que reúne a importantes personalidades de la cinematografía iberoamericana, lo que permite a decenas de nuevos realizadores un espacio profesional que se traduce en oportunidades para concretar sus proyectos.

Actualmente el cine colombiano se encuentra en un proceso importante de consolidación. Hace diez años el promedio anual de producciones no superaba las cuatro. Ahora, gracias a la labor desarrollada por la Dirección de Cinematografía y Proimágenes en Movimiento, el promedio subió a más de diez películas y el número de realizadores interesados en producir cine sigue creciendo.



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

El cine colombiano y el cine latinoamericano comparten una de las dificultades centrales del desarrollo de la mayoría de los cines nacionales: la ausencia de promoción y divulgación de realizadores y obras, el conocimiento y reconocimiento de los públicos de sus propios países y la falta de un mercado nacional que permita la sobrevivencia y expansión del cine nacional como industria. Estas dificultades hacen del Festival de Cine un escenario especial para enfrentar en forma exitosa tales problemas, por su muestra y promoción nacional e internacional, por su estímulo a acuerdos de coproducción y producción, por su capacidad relacional de todos los estamentos del mundo del cine colombiano (productores, realizadores, actores, actrices, guionistas, críticos, cineclubistas, medios de información, etc.), por la discusión de nuevos proyectos cinematográficos y por la formación de públicos.

El Festival promueve la diversidad cultural al propiciar y realizar la exhibición de obras de los países iberoamericanos y caribeños, la más amplia recepción y discusión de las obras, historias, tendencias y realizaciones de los cines nacionales de esta parte del mundo que significan representaciones artísticas identitarias de los países participantes. Dados los criterios de selección del Festival, cada película participante constituye un genuino mensaje de identidad de la vida social y cotidiana de los pueblos y las naciones representados.

Es por eso que hoy en día el Festival es reconocido por sus secciones y muestras de Cine Iberoamericano, Cine Colombiano, Muestra Internacional, Concurso de la Televisión Colombiana, Concurso Iberoamericano de Cortometrajes, Encuentro de Productores, Concurso de Televisión, Cine en Construcción, Eventos teóricos, entre muchísimos otros programas, eventos y atracciones que lo ubican, frente a certámenes del género en el mundo entero, como una institución respetable y prestigiosa.

## FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

### CARTA POLÍTICA

**Artículo 7°.** *“El Estado reconoce y protege la diversidad cultural de la Nación colombiana.”*

**Artículo 8°.** *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales de la Nación.”*



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

**Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.”**

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. **El Estado promoverá el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”***

**Artículo 71. “El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.”**

A partir de la Constitución de 1991, la cultura ha sido reconocida como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, el cual requiere especial protección, fomento y divulgación del Estado. Es amplio el conjunto de normas constitucionales que protegen la diversidad cultural como valor fundamental de la nación, erigiéndose de esta forma lo que la Honorable Corte Constitucional ha denominado como la Constitución Cultural.

En Sentencia C-742 de 2006, la Honorable Corte Constitucional señaló al respecto:

*“(…) el **artículo 2º** superior, señaló como fin esencial del Estado el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Los **artículos 7º y 8º** de la Carta dispusieron la obligación del Estado de proteger la diversidad y riquezas culturales de la Nación. El **artículo 44** define la cultura como un derecho fundamental de los niños. El **artículo 67** señalaron que la educación es un derecho que busca afianzar los valores culturales de la Nación. El **artículo 70** de la Constitución preceptúa que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, en tanto que la cultura y/o los valores culturales son el fundamento de la nacionalidad colombiana. En esta misma línea, el **artículo 71** de la Constitución dispuso que el Estado creará incentivos para fomentar las manifestaciones culturales. Ahora, la protección de los recursos culturales no sólo es una responsabilidad a cargo del Estado sino que también es un deber de los ciudadanos, en los términos previstos en el **artículo 95, numeral 8º**, superior. De todas maneras, los **artículos 311 y 313, numeral 9º**, de la Carta encomiendan, de manera especial, a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Por su parte, el **artículo 333** superior autorizó al legislador a limitar válidamente la libertad económica cuando se trata de proteger el patrimonio cultural de la Nación. Y,*



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

*finalmente, con especial relevancia para el análisis del asunto sometido a estudio de esta Corporación, recuérdese que el **artículo 72** de la Carta dispuso que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, pero que sólo “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”*

*La descripción anterior muestra que, efectivamente, la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones. Entonces, la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico.*

*De igual manera, si bien los **artículos 8º y 70** superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.”*

Así mismo, en Sentencia C-639 de 2009, la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO puntualizó que:

*“Con la expresión **derechos culturales** se designa la subclase de derechos humanos en el ámbito de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que comprende los derechos y libertades fundamentales, los derechos de prestación y las determinaciones constitucionales de los fines del Estado en materia cultural, 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 (tradición y conservación de su patrimonio histórico y artístico), presente (admiración, creación y comunicación cultural) y futuro (educación y progreso cultural, investigación científica y técnica, y la protección y restauración del medio ambiente)”.*

**La ley 397 de 1997 “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias establece:**

Senador Carlos Fernando Mota Solarte

**Artículo 18. De los estímulos.** *“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, **establecerá estímulos especiales y promoverá la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales.** Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, **becas**, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales:*

- a) Artes plásticas;
- b) Artes musicales;
- c) Artes escénicas;
- d) Expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país;
- e) Artes audiovisuales;
- f) Artes literarias;
- g) Museos (Museología y Museografía);
- h) Historia;
- i) Antropología;
- j) Filosofía;
- k) Arqueología;
- l) Patrimonio;
- m) Dramaturgia;
- n) Crítica;
- ñ) Y otras que surjan de la evolución sociocultural, previo concepto del Ministerio de Cultura.

**Así mismo y sobre la materia, la Ley 1185 de 2008, dispone:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así: **Integración del patrimonio cultural de la Nación.** *“El 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*



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

*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**, **filmico**, testimonial, **documental**, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.*

Por otra parte, La Carta Política de Colombia, en su artículo 150, numeral 15 faculta al Congreso de la República a expedir leyes de honores; competencia que se encuentra desarrollado en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, disponiendo que son las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso, las encargadas de estudiar y tramitar este tipo de iniciativas legislativas.

Sobre la pertinencia de la misma, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades en relación a la viabilidad de las leyes de honores y ha sostenido, que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no obliguen al ejecutivo.

La Corte Constitucional ha expresado<sup>1</sup>, *“que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional cuentan con iniciativa en materia de gasto público, como también que el Congreso está habilitado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero que la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional. De igual manera, la Corte ha explicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede mediante el sistema de cofinanciación. Sobre esta materia, en la sentencia C-113 de 2004, quedó consignado:*

*“(…) la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a ‘autorizar’ al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando*

---

<sup>1</sup> Sentencia Corte Constitucional C-506 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

Senador Carlos Fernando Mota Solarte

*se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha Ley, a saber, cuando se trata de las ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programa en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’”.*

Igualmente la corte ha señalado<sup>2</sup>, “*que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto<sup>3</sup> evento en el cual es perfectamente legítima.*

*Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C.P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C.P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropriaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C.P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropriaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C.P.)”*

La Corte Constitucional aclara, que una cosa es “autorizar” y otra muy distinta “ordenar” las transferencias al Presupuesto General de la Nación, por cuanto el Congreso sólo está legitimado para realizar la primera acción (autorizar), dejándose a la potestad discrecional del Ejecutivo la decisión de incluir o no, dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en la norma aprobada.

Aparte de los argumentos sobre la viabilidad de la presente iniciativa legislativa, es menester reconocer que además de los requisitos establecidos por la Constitución para su

---

<sup>2</sup> Sentencia C-490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>3</sup> Sentencia C-360 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

aprobación, el ordenamiento jurídico consagra un requisito adicional, estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y referente al análisis del impacto fiscal que debe tener toda norma aprobada, determinando que deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. La misma norma legal determina que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente al proyecto, considerándose como un deber de colaboración por parte del Ejecutivo, quien asesorará mediante su concepto el impacto fiscal que este puede tener, sin embargo, no sobra anotar que la Corte Constitucional ha aclarado que la ausencia de este requisito no constituye ningún vicio de procedibilidad en el trámite legislativo.

Sobre lo anterior la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-315 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, precisó:

*“Del precedente transcrito pueden sintetizarse las siguientes reglas, en cuanto al contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal al interior de los proyectos de ley:*

*Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.*

*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función*



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

*constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.*

*Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.*

*El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”*

#### Intervención del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura, en respuesta de la solicitud realizada por mi despacho, se expresó frente a la iniciativa parlamentaria de la siguiente manera:

*“En atención al proyecto de ley de la referencia me permito manifestar, luego del correspondiente análisis por parte de este Ministerio, las observaciones de carácter constitucional que tenemos frente al mismo para que se proceda, de considerarlo pertinente, al archivo del mismo.*

*Sea lo primero manifestar que el Ministerio de Cultura reconoce la importancia y contribución al fortalecimiento cinematográfico nacional del Festival Internacional de Cine de Cartagena. Sin embargo, al analizar el proyecto de ley que cursa actualmente en el Senado de la República, encontramos los siguientes reparos sobre la inconstitucionalidad de varios de los apartes de dicho proyecto de ley, que hacen forzosa su objeción:*

*El texto definitivo del proyecto de ley contempla vicios de inconstitucionalidad que pueden ser resumidos de la siguiente manera:*



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

***Violación del artículo 136 y 151 de la Constitución Política.***

*Analizando el articulado es claro establecer como los lineamientos planteados van en contra de la Constitución política, como se analiza a continuación:*

***Artículo 3°.***

*La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias y de los valores culturales que se originan alrededor de la cultura y la cinematografía.*

*Con tal fin autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales para la ejecución de las siguientes actividades:*

- a) Colocación de una placa especial conmemorativa en la sede principal del Festival.*
- b) Colocación de un retrato al óleo del fundador del Festival de Cine, Víctor Nieto, en el recinto o salón principal del Ministerio de la Cultura.*
- c) Inclusión en el presupuesto de gastos de la Nación de una partida anual de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) con destino a la promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y realización del Festival.*

*Esta partida se incrementará cada año en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor del año anterior certificado por el DANE.*

*Así mismo el Artículo 4° del Proyecto de Ley dispone:*

***Artículo 4°.***

*El Ministerio de la Cultura otorgará cada año una beca, que llevará el nombre de Víctor Nieto, entre los jóvenes creadores colombianos que participen en el Festival de Cine de Cartagena con largometrajes o cortometrajes, para su formación cinematográfica en el país o en el exterior. El Gobierno reglamentará las condiciones, requisitos y bases para el otorgamiento de la beca y fijará su monto.*

*En este sentido La Constitución política establece:*



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

**“ARTICULO 136.**

*Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras*

*1...*

*“4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.”*

*Ahora bien el artículo 151 de nuestro ordenamiento constitucional dispone:*

**“ARTICULO 151.**

*El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

*En desarrollo de dicha atribución el Congreso de la República expidió la Ley Orgánica No. 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."*

*El artículo 7° de la mencionada ley orgánica, en sus tres primeros incisos, dispuso:*

**"ARTÍCULO 7°.**

*ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. "*

*"Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo."*



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

*"El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso."*

*Como lo dispone el inciso primero de la norma transcrita en los proyectos de ley que cursan en el Congreso que ordenan gasto debe ser explícito el impacto fiscal de la norma y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Es claro que en el proyecto de ley que se estudia se plantea en sus artículos 3° y 4°, las obligaciones a cargo del Ministerio de Cultura las cuales implican gastos.*

*Lo que debe resaltarse es que lo que dispone la Ley 819 de 2003 es que los proyectos de ley deben ajustarse al impacto fiscal siendo compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por esto el plantear que los recursos presupuestales que se utilizarán para la ejecución de lo dispuesto en el proyecto de ley, serán los derivados de la asignación de recursos presupuestales de los órganos ejecutores, se constituye en una forma de eludir el contenido sustancial del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.*

*De esta manera, al desconocer el legislador el contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, (Ley Orgánica), incurre en violación indirecta del artículo 151 de la Constitución Política.*

### ***Violación de los artículos 345 y 351 de la Constitución Nacional.***

*Disponen estos artículos:*

#### ***“ARTICULO 345.***

*En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”*



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

**“ARTICULO 351.**

*El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.*

*El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.*

*Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.”*

*Ahora bien en virtud de dichas disposiciones supremas, se establece en el artículo 345 que “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo” y que en su artículo 351 dispone que “el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”. Responsabilidad que implica la estimación de ingresos y la definición de los gastos que entrarán a formar parte del presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades de los recursos en cada vigencia fiscal. Por lo tanto, como se observa, el Sistema Presupuestal involucra al Gobierno Nacional para tomar las decisiones de partidas de gasto que se consideren necesarias en cada vigencia fiscal, y determinar su monto. En concordancia con las disposiciones constitucionales mencionadas, el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, dispone que “los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno (...)”. (Subraya fuera te texto).*

*De lo anterior se desprende que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno Nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas debe incluir en el Presupuesto General de la Nación.*



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

(...)

*De acuerdo a lo anterior es claro que en el proyecto en estudio no existe antecedente alguno, ni siquiera en la exposición de motivos que indique algún fundamento que permita concluir que las sumas requeridas para dar cumplimiento al objeto del proyecto de ley tenga un respaldo real en el presupuesto nacional de acuerdo con lo establecido en las normas que rigen la materia. Es evidente que sencillamente obedecen a la pretensión del legislador, sin que se pueda determinar que exista un estudio serio y juicioso que permita determinar cuáles fueron los criterios tenidos en cuenta por el legislador para llegar a estimar de manera seria y razonada las cifras requeridas, y por lo tanto los estudios de impacto mínimos que se requieren para empezar el trámite de la iniciativa legislativa.”*

#### Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda Y Crédito Público, en respuesta de la solicitud realizada por mi despacho, se expresó frente a la iniciativa parlamentaria de la siguiente manera:

*“De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del proyecto de Ley No. 81 de 2011 Senado, Por la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se rinde homenaje a su fundador y se dictan otras disposiciones”*

*El proyecto de la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado, pues presiona el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento. Por tanto, ante las exigencias de gasto que se tienen previstas, es prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas “de honores”, que crean mayores presiones al gasto público.*

*Además, debe recordarse que es el Ejecutivo quien tiene la competencia para proponer el gasto mediante el proyecto de ley anual de presupuesto, mientras que el Congreso tiene competencia para crearlo. Al respecto al Corte ha manifestado que “en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el*



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

*presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351) (...) por lo anterior esta Corporación ha señalado, que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede apoyar leyes que comporten gasto público, sin embargo corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto “ordenar traslados presupuestales ‘para arbitrar los respectivos recursos (...)”*

*Por lo anterior, no es constitucional, el literal c) del artículo 3 del proyecto de ley, el cual establece “Inclusión en el presupuesto de gastos de la N de una partida anual de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) con destino a la promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y realización del festival”*

*Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda se permite hacer un llamado al Honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de archivar la iniciativa, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes”.*

### **MODIFICACIONES PROPUESTAS**

Se propone modificar los siguientes artículos del texto original del proyecto:

El artículo dos (2), con el fin de que el texto, guarde relación con el título de proyecto, conforme lo dispone artículo 169 de la Carta Política.

Los artículos tres (3) y cuatro (4) del proyecto original, con el fin de ajustar su contenido a las sentencias de constitucionalidad antes mencionadas.

### **CONCLUSIONES**

En este orden de ideas, no cabe duda de que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y es labor del ejecutivo analizarlos y autorizarlos en el Presupuesto General de la Nación, siempre y cuando se incluya la palabra autorícese y no ordénese, dejando la facultad discrecional al Ejecutivo para que este incluya o no los gastos autorizados en el proyecto de ley, sin embargo, pese a los conceptos negativos enviados tanto por el Ministerio de Cultura como por el Ministerio de Hacienda y Crédito



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

Público, acojo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño donde se expresa que *“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso” “no puede interpretarse que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”*

De lo anteriormente expuesto, queda claro que el Proyecto de Ley No. 81 de 2011, Senado, tiene como objetivo el fortalecimiento y fomento de la Cultura, apoyando una de sus más sobresalientes manifestaciones, como es la cinematografía en el marco del Festival Internacional de Cine de Cartagena.

### **PROPOSICIÓN**

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los Honorables Senadores, miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobar en primer en debate el Proyecto de Ley 81 de 2011 Senado “Por la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se rinde homenaje a su fundador y se dictan otras disposiciones” con las modificaciones propuestas en este informe de ponencia.

De los Honorables Senadores,

**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador Ponente



Senador Carlos Fernando Mota Solarte

**PROYECTO DE LEY 81 DE 2011 SENADO.**

“Por la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se rinde homenaje a su fundador y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase Patrimonio Cultural de la Nación el *Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias*, que se celebra anualmente, desde 1960, en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Artículo 2°. La República de Colombia rinde homenaje al señor Víctor Nieto, Fundador del *Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias* y exalta su contribución al fortalecimiento de la industria cinematográfica nacional e iberoamericana así como la difusión de la diversidad cultural de la Nación.

Artículo 3°. La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación del *Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias* y de los valores culturales que se originan alrededor de la cultura y la cinematografía.

Con tal fin, autorícese al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales para la ejecución de las siguientes actividades:

- a) Elaboración de una placa especial conmemorativa en la sede principal del Festival.
- b) Elaboración de un retrato al óleo del fundador del Festival de Cine, señor, Víctor Nieto, el cual instalará en el recinto o salón principal del Ministerio de Cultura.
- c) Inclusión el Presupuesto General de la Nación de las partidas necesarias para cumplir con el objetivo de esta Ley.



Senador Carlos Fernando Motoa Solarte

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de la Cultura otorguen cada año, una beca que llevará el nombre de Víctor Nieto, entre los jóvenes colombianos que participen en el Festival de Cine de Cartagena con largometrajes o cortometrajes, para su formación cinematográfica en el país o en el exterior. El Gobierno reglamentará las condiciones, requisitos y bases para el otorgamiento de la beca y fijará su monto.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de su publicación.

**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador Ponente