

CAPÍTULO TERCERO

EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA Y OTRAS NORMAS ADMINISTRATIVAS

I. CONSIDERACIONES SOBRE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MÉXICO

La normatividad y el ejercicio de la facultad reglamentaria en nuestro país es un elemento de particular importancia por su contenido jurídico y político, especialmente en el ámbito de los medios electrónicos de comunicación, porque se debe considerar que por la vía reglamentaria el presidente de la República se ha convertido en un legislador autónomo, tal como lo ha hecho notar el constitucionalista Jaime Cárdenas.¹²⁶ Ello, desde mi perspectiva, es consecuencia del endeble marco normativo que existe en México en relación a las funciones presidenciales, las cuales en su mayoría se rigen por normas imperfectas, es decir, que carecen de sanción cuando son violadas. A lo que también se debe sumar la tradición autoritaria del presidencialismo dentro del sistema político de nuestro país.

Para comprender de manera más nítida esta problemática he de enfatizar que los reglamentos¹²⁷ se crean para facilitar la ejecución de las leyes que emite el Poder Legislativo, para detallar

¹²⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 62.

¹²⁷ Un reglamento es un conjunto de normas jurídicas, que por lo tanto son generales, abstractas y obligatorias; es expedido en el nivel federal por el presi-

dichas leyes y hacerlas aplicables; pero en la creación de los reglamentos el Poder Ejecutivo debe respetar el principio de legalidad o primacía de la ley sobre los ordenamientos de menor jerarquía, lo cual significa que las disposiciones de las leyes no pueden ser modificadas mediante reglamentos, según lo previene el artículo 72, inciso f, de la Constitución Federal, el cual textualmente especifica: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.¹²⁸

Aludí a un factor de orden político en el tema de los reglamentos el cual consiste en que diferentes presidentes mexicanos han utilizado las normas reglamentarias para modificar las leyes en beneficio de los grupos de poder, factor que es fácilmente constatable; por ejemplo, en el ámbito de la regulación de radio y televisión.¹²⁹ En el caso de la cinematografía el fenómeno es parecido, pues en épocas recientes el Poder Ejecutivo Federal ha expedido normas reglamentarias tendientes a favorecer los intereses de los exhibidores, tema que desarrollaré en el siguiente apartado.

II. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA

El tercer artículo transitorio del decreto de reformas a la Ley Federal de Cinematografía de 1998, especificaba que dentro de

dente de la República. *Cfr.* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1989.

¹²⁸ También se debe tener presente que los requisitos formales de validez del reglamento son: el refrendo ministerial contenido en el artículo 92 constitucional, y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, según previene el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹²⁹ Este tema está tratado a profundidad en Berrueco García, Adriana, “La postración del Estado ante los concesionarios de la radiodifusión (1960-1993)”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago, Javier (coords.), *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Cultura y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

los tres meses posteriores a la entrada en vigor del mismo, el Poder Ejecutivo Federal debería expedir el reglamento de dicha ley, pero el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, hizo caso omiso de dicha disposición dictada por el Congreso de la Unión. La desobediencia de Zedillo se convirtió en una fuente de tensión entre el Poder Ejecutivo y los diferentes sectores que integran la industria cinematográfica de México, motivo por el cual los creadores del cine frecuentemente emitían declaraciones en los medios de comunicación tratando de obligar al jefe del Ejecutivo Federal a que emitiera el reglamento. Aunque se realizaron reuniones entre las autoridades y los cinematografistas e incluso se elaboraron borradores del reglamento, el régimen de Ernesto Zedillo concluyó (en diciembre de 2000) sin emitir dicha normatividad, y en virtud de que la regulación sobre responsabilidades del Presidente de la República es bastante endeble, pues no contempla sanciones para castigar este tipo de omisiones, la inobservancia de la orden del Congreso quedó impune, aunque a causa de ella se entorpeciera el desarrollo óptimo de la industria del celuloide de nuestro país; por ejemplo, porque no fue posible implementar el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDE-CINE).

Durante su campaña electoral Vicente Fox, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional, se comprometió con la comunidad artística del país a expedir este reglamento en caso de obtener el triunfo en las elecciones del año 2000, promesa que fue cumplida a pocos meses de tomar posesión del cargo, pues el 29 de marzo de 2001 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía, el cual terminó defraudando las expectativas de que el nuevo ordenamiento recogiera el espíritu de la reforma legal de 1998, que fue el de favorecer integralmente a la cinematografía mexicana y no únicamente los intereses de los exhibidores y distribuidores.

El reglamento elaborado por la administración panista de Vicente Fox presenta varias deficiencias jurídicas, principalmente

porque algunas de sus disposiciones sobrepasan e incluso modifican las normas de la Ley Federal de Cinematografía violando el principio de legalidad. Considero que existe violación a dicho principio en los casos del tiempo de reserva de pantalla para películas mexicanas, el régimen de infracciones y sanciones, y la regulación de la publicidad, mismos que abordaré en este capítulo.

1. *Aspectos generales*

A. Autoridades

El Poder Ejecutivo Federal es el encargado de aplicar este reglamento por medio de las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública. La primera de ellas realiza funciones en materia de cine a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), en tanto la Secretaría de Educación hace lo propio a través de la Cineteca Nacional, el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), el Instituto Nacional del Derecho de Autor y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). El artículo 4o. del reglamento determina que las entidades federativas y los municipios, en lo que no se oponga a la ley cinematográfica y a este reglamento, pueden coadyuvar en el fomento, desarrollo y promoción de nuestra cinematografía, por sí o a través de convenios con el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública.

La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) tiene importantes funciones en materia de cine, entre las que sobresalen la clasificación y autorización de las películas nacionales y extranjeras y de los avances publicitarios que a través de cualquier formato o medio se pretenda distribuir, comercializar o exhibir públicamente en México; autorizar la distribución y comercialización de películas; expedir los certificados de origen de las películas nacionales para su uso comercial, experimental o artístico, producidas en México o en el extranjero, así como

del material filmico generado en coproducción con otros países; enviar a la Cineteca Nacional una copia nueva de las películas que aporten los productores o distribuidores en los términos de la ley; hacer del conocimiento del Ministerio Público Federal todos aquellos actos que se presuman constitutivos de delitos en materia de cine; realizar visitas de verificación en todos los espacios dedicados a la exhibición pública de películas y a los establecimientos dedicados a la comercialización de éstas; aplicar las sanciones correspondientes por las infracciones a la ley cinematográfica y a este reglamento.

B. *Producción*

En el rubro de la producción destacan las siguientes disposiciones: como apoyo a los cineastas, el artículo 14 menciona que los productores cinematográficos, para la filmación de sus películas, podrán tener acceso a los bienes inmuebles de propiedad federal. Por otra parte se establece una obligación para los productores mexicanos y extranjeros que filmen sus cintas en nuestro territorio, la cual consiste en la rendición de informes anuales a la Secretaría de Gobernación, en los cuales se deben incluir datos sobre el inicio y término del rodaje, y las salas en las que se exhibió la producción como parte de la garantía de estreno, este precepto es aplicable cuando el productor trate directamente con las empresas exhibidoras. La obligación de rendir informes es extensiva para los productores mexicanos que realicen sus películas en el extranjero. Dichos informes se deben rendir durante el primer trimestre del año. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía debe publicar los formatos correspondientes en el *Diario Oficial de la Federación*, el trámite respectivo puede ser realizado directamente por el productor o a través de las Cámaras del ramo o de las asociaciones gremiales o patronales.¹³⁰

¹³⁰ Artículos 5o. y 15 del Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía.

*C. El Fondo de Inversión y Estímulos al Cine
(FIDECINE)*

El artículo 55 del reglamento determina que los recursos de este Fondo serán destinados de acuerdo a los siguientes criterios: se procurará una distribución plural y equitativa evitando todo privilegio a grupos e individuos; y será destinado únicamente a películas de producción nacional. En el contrato de fideicomiso y en sus reglas de operación se delimitarán y detallarán la forma y el alcance de dichos criterios, en lo no previsto el Comité Técnico del FIDECINE tomará la decisión pertinente. Respecto al Comité Técnico, el artículo 56 prohíbe que sus integrantes y sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta en tercer grado, obtengan créditos o apoyos del Fondo para proyectos personales o de las empresas en que tengan participación directa o indirecta.

También el artículo 56 determina que los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano de Cinematografía designarán a sus respectivos representantes ante el Comité Técnico, mismos que no pueden tener un rango menor al de Director General en su dependencia. En el caso de las cámaras, asociaciones u otras agrupaciones de productores, exhibidores y distribuidores, el nombramiento de sus representantes ante el Comité, se realizará en los términos que ellas determinen. Cuando existan varias asociaciones en un sector, el representante será electo por las mismas conforme al procedimiento que establezcan al respecto. El representante durará en el cargo un año y no podrá participar en el periodo siguiente al que concluye. Sobre este tema finaliza la regulación en el artículo 57, el cual determina que el representante del Instituto Mexicano de Cinematografía presidirá el Comité Técnico del Fondo y tendrá las facultades que le otorguen el contrato de fideicomiso y sus reglas de operación. El Comité contará con un secretario ejecutivo que es nombrado por el presidente del Conaculta.

D. *La distribución*

En el artículo 24 se define esta área, que es total, dentro de la industria del cine como: “La actividad de intermediación cuyo fin es poner a disposición de los exhibidores o comercializadores, las películas cinematográficas producidas en México o en el extranjero”. El mismo artículo especifica que existen dos tipos de distribución, la que está destinada a los exhibidores y la que se realiza a favor de los comercializadores. En tanto el artículo 26 prescribe que los distribuidores que operen en México también están obligados a rendir anualmente un informe por cada una de las películas que distribuyan en el cual mencionarán el número de copias que se explotaron para exhibición pública, el número de copias en su versión original o dobladas al español, cuando así lo permita la ley; y en el caso de películas mexicanas de estreno, la ubicación y el número de las salas donde se exhibieron, ello con el fin de verificar el cumplimiento de la reserva de tiempo de pantalla para cintas nacionales.

El artículo 27 enuncia las causas que se consideran justificadas para el condicionamiento o restricción del suministro de películas. Estas son: I. Que el exhibidor o comercializador haya incumplido las obligaciones contraídas con el distribuidor; II. Que el exhibidor o el comercializador en ocasiones anteriores, haya causado daño al material proporcionado por el distribuidor o haya dejado de atender las condiciones pactadas para el cuidado del material; III. Que el exhibidor no cuente con la tecnología adecuada de proyección y sonido para la exhibición, sin que sean exigibles marcas o modelos determinados respecto al equipo utilizado; y IV. Que el exhibidor no reúna los requisitos para el estreno y corridas subsecuentes que para cada película establezca el exhibidor, mismas que deben pactarse previamente y de forma equitativa. Esta fracción enfatiza que en ningún caso los distribuidores podrán obligar a los exhibidores a establecer precios específicos al consumidor final.

El artículo 28 menciona que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía puede emitir opiniones o informes

ante las autoridades administrativas que lo soliciten, en relación de las controversias suscitadas por condicionamiento o restricción injustificada de películas por parte de los distribuidores.

2. Excesos en el ejercicio de la facultad reglamentaria

A. Reserva de tiempo de pantalla para películas mexicanas

El artículo 44 del reglamento especifica que la reserva de tiempo de pantalla sólo será aplicable para películas con clasificación AA, A, B y C. En consecuencia se excluye de dicha garantía a las películas con clasificación “D”. Estas son películas para adultos porque se refieren a sexo explícito, contienen lenguaje procaz o escenas con alto grado de violencia.¹³¹ Independientemente de cualquier consideración de orden estético o moral sobre ese tipo de cintas, su exclusión de la garantía de exhibición es una restricción que no se halla establecida en ningún artículo de la Ley Federal de Cinematografía y por consecuencia viola los preceptos del artículo 72 Constitucional porque la norma reglamentaria modifica el contenido de la ley.

A través de esta norma se puede percibir la ideología del grupo político que gobierna México desde diciembre de 2000 que es de corte totalmente conservador, lo cual se colisiona con la apertura de una gran parte de la población mexicana. Por otra parte es de destacar que es totalmente reprobable limitar injustificadamente los derechos de los individuos, consagrados tanto en la Constitución (libertad de expresión, libertad de trabajo) como en la Ley Federal de Cinematografía (artículo 19), por preferencias religiosas o morales de los servidores públicos que elaboraron y promulgaron el reglamento que estamos analizando. Máxime que si quisiera argumentarse que con dicha limitación se buscaba poner

¹³¹ *Cfr.* Artículo 25 de la Ley Federal de Cinematografía.

freno a las llamadas películas snuff,¹³² en el artículo 18 del propio reglamento se establece la prohibición a la Secretaría de Gobernación para autorizar la exhibición y comercialización de películas que contengan escenas no ficticias de violencia, tortura o actividad sexual y genital, o cualquier otra, para cuya filmación se presuma la comisión de un delito.

Por otra parte, las disposiciones contenidas en el artículo 45 del Reglamento sobre los cálculos para hacer válida la reserva de exhibición de cintas mexicanas en pantalla y la garantía de su proyección por una semana, son extremadamente complejas y establecen requisitos que no contempla la ley para hacer efectivos estos derechos; como por ejemplo, que ambos están sujetos a la condición de que las películas y sus respectivas copias se encuentren disponibles, en buen estado y se ofrezcan en términos y condiciones de mercado. Destaco que es excesivamente discrecional el concepto “condiciones de mercado” el cual significa: que la copia de la película se ofrezca de conformidad con los usos de la industria cinematográfica aplicables para películas con características semejantes”. Opino que el texto de este artículo refleja una clara intención de favorecer los intereses de los exhibidores en detrimento de la cinematografía mexicana, pues en este artículo se está logrando burlar la disposición contenida en el artículo 19 de la Ley con el conjunto de obstáculos que fijó el Ejecutivo en el reglamento para gozar de la garantía de exhibición de las películas de producción nacional.

B. Sobre el régimen de infracciones y sanciones

En el artículo 65 del reglamento, hay conductas atípicas que se consideran como infracciones las cuales no están establecidas por la Ley Federal de Cinematografía. Tal es el caso de la frac-

¹³² Sobre la evolución de este género, en el que se presentan escenas de suicidios o muertes violentas no ficticias, véase Gubern, Román, *La imagen pornográfica y otras perversiones ópticas*, Barcelona, Anagrama, colección argumentos, 2005, pp. 329-346.

ción III del artículo 65, que considera infracción el insertar avances publicitarios de una película en otra clasificación distinta, en contravención a lo autorizado por el Reglamento. Esta es una verdadera incoherencia porque gracias a la pésima redacción del artículo 34 del propio reglamento se pueden exhibir avances publicitarios de una película; por ejemplo, de clasificación “D” en una función donde se proyecten cintas con clasificación “AA”, como mencionaré a continuación.

C. Regulación de la publicidad

También llama la atención que la Ley Federal de Cinematografía no hace mención alguna a la regulación de la publicidad de las películas. Sin embargo, en el reglamento el Ejecutivo Federal incorporó diversas disposiciones sobre este tema que se encuentran dispersos en el texto reglamentario, tales como los requisitos que debe reunir la cartelera cinematográfica que se difunde en los medios impresos de comunicación, o el que se refiere a la publicidad que se inserte en películas que se comercialicen mediante videocintas; los cuales describiré a continuación.

El Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía, en su artículo 7o., fracción III, establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde clasificar y autorizar los avances publicitarios de películas exhibidas en salas cinematográficas o a través de cualquier medio o forma. Por otra parte, el Reglamento especifica, en el artículo 13, fracción VIII, que en las películas de coproducción internacional realizadas con personas físicas o morales extranjeras, con cuyo país México no tenga convenio en la materia, el contrato de coproducción debe estipular una previsión de que en la publicidad de las películas y en el inicio de los créditos de la misma se debe mencionar el nombre del país de origen del coproductor mayoritario, sin perjuicio del derecho de los demás coproductores a que se les mencione como tales. En el capítulo IV del reglamento, destinado a normar la distribución, el artículo 25 determina que la publicidad sobre películas que contraten y

difundan los distribuidores en medios impresos, deberá incluir de manera visible el número de autorización y clasificación asignada por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

En el capítulo V “De la exhibición pública”, aparecen varias normas relacionadas con las actividades publicitarias. El artículo 32 previene que los exhibidores deben colocar en un lugar visible de la taquilla y en las marquesinas del pórtico la clasificación de la película que les haya asignado Gobernación, y agrega el artículo 33 que todas las cintas de clasificación “C” y “D” deben tener en la taquilla un aviso explícito al público.

Considero que el artículo 34 crea una verdadera confusión respecto a los avances publicitarios de películas porque en su primera parte señala que éstos sólo pueden exhibirse con películas de la misma clasificación, pero al finalizar este artículo se especifica que también pueden exhibirse avances de películas con clasificaciones que le sigan en orden alfabético, esto implicaría que en funciones de películas “AA” se pueden proyectar avances de filmes “D”.

Vale la pena detenerse en el contenido del artículo 35 porque determina que la publicidad de alcohol y tabaco se registrará por lo dispuesto en la Ley General de Salud. En mayo de 2008 se emitió el decreto por el que se expide la Ley General para el Control del Tabaco; y deroga y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud,¹³³ a través de esta normatividad quedaron derogados los artículos 308 bis y 309 bis de la ley sanitaria en los cuales se establecían especificaciones sobre la publicidad de productos de tabaco. En virtud de ello, y haciendo una interpretación de los artículos 23 y 25 de la nueva ley, se entiende que queda totalmente prohibida la publicidad de cigarros y demás productos elaborados con tabaco en salas de exhibición e insertar anuncios de este tema en las películas que se comercialicen; por ejemplo, en discos compactos.

¹³³ Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2008.

Por otra parte el artículo 37 del reglamento cinematográfico especifica que la cartelera de cine que se publique en medios impresos deberá contener los siguientes elementos: título original de la cinta y el título con el que se va a exhibir, si es el caso; clasificación del filme y número de autorización expedido por la Secretaría de Gobernación.

En el capítulo VI “De la comercialización”, el artículo 50 señala que las películas deberán tener impresos en las cajas, cubiertas o estuches: la clasificación de la película, número de autorización para la comercialización, junto con el logotipo de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía; la ficha técnica de la película; cuando se trate de cintas con clasificación “D” señalar destacadamente que su venta está prohibida a menores de 18 años (con letras mayúsculas) y que la película contiene escenas de sexo explícito. En tanto el artículo 52 dispone que las películas que se comercialicen en soportes como las videocintas y que cuenten con avances publicitarios, deben contener una advertencia de ello en su caja o embalaje.

III. CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE PELÍCULAS CINEMATográfICAS

En el artículo quinto transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía se estableció que la Secretaría de Gobernación debería expedir los criterios aplicables para realizar la clasificación de las películas. Dicha Secretaría expidió en el 2002, a través de un Acuerdo los criterios para la clasificación de películas cinematográficas.¹³⁴ En los seis considerandos de dicho acuerdo se menciona que, entre otros ordenamientos jurídicos, dan sustento a los criterios de clasificación la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, así como el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Dere-

¹³⁴ El Acuerdo mediante el cual se expiden los criterios para la clasificación de películas cinematográficas, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 2002.

chos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Considero que en esa virtud nos encontramos ante un ejemplo de recepción del derecho internacional en nuestro sistema jurídico interno.

Los considerandos cuarto y quinto expresan que los criterios tienen como propósito proporcionar al personal de Gobernación que realiza la clasificación de películas, parámetros para ubicar las cintas en las clasificaciones que establece la Ley Federal de Cinematografía con la mayor objetividad posible; y que el objetivo fundamental de publicar los criterios es proporcionar certeza jurídica y transparencia a los productores, distribuidores, exhibidores y comercializadores de películas, respecto a los parámetros para la clasificación, así como informar a la comunidad cinematográfica y al público en general de los mismos.

En el artículo 3o. del acuerdo se establecen los criterios generales que norman la función atribuida a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, de clasificar las películas mexicanas o extranjeras que pretendan ser objeto de distribución, exhibición o comercialización en México. El primero de estos criterios es que la cinematografía “como toda industria relacionada con la cultura y el arte, influye en los comportamientos sociales”; que las prácticas modernas de clasificación cinematográfica son respetuosas de la libertad de expresión y de creación; además se debe observar que “el diferente tratamiento de un mismo tema puede alterar significativamente el sentido de la obra, y por lo tanto su clasificación.” Es también un criterio general que para la clasificación no se considere una escena en particular, salvo que tenga tal impacto específico que afecte el desarrollo integral de los menores de edad, por lo cual se tomará en consideración a la película en su conjunto. El segundo grupo de criterios generales se constituye de la consideración de que los contenidos analizados con especial cuidado son aquellos que los ordenamientos jurídicos consideran que no

son aptos para ser vistos por la población menor de 18 años de edad, porque pueden vulnerar su desarrollo integral y con ello sus derechos. También se subraya que la función protectora de los derechos humanos de los menores de edad no constituye un acto de censura.

El quinto criterio general es que el tratamiento del tema se considera en el contexto, el grado de horror (no alusivo a películas de terror), el impacto del montaje, el encuadre, los efectos y la sonorización. Finalmente en el criterio general seis se especifica el significado de términos que deben tomarse en cuenta para la clasificación. De tal suerte la palabra “horror” se entiende como: sentimiento de repulsión, angustia o temor causado por una incongruencia significativa en la proporción de un hecho o situación, respecto de lo natural o regular. “Procaz” significa desvergonzado, indigno, grosero, bajo o vil. En tanto, “sexo sugerido” se entiende como una conducta sexual insinuada en la narrativa, pero no manifiesta en la película; “sexo implícito” es una conducta sexual manifiesta pero no aparece ilustrada mediante imágenes en la película; y “sexo explícito” se debe entender como una conducta sexual manifiesta e ilustrada en las imágenes de la película.

En los criterios específicos se establece que se puede otorgar la clasificación “AA” a las películas que contengan una narrativa de fácil comprensión, no hay violencia o cuando ésta existe es mínima, no es traumática y no se alienta. Tampoco contienen estas películas escenas eróticas o con desnudez. “Los besos, abrazos y caricias se presentan en un contexto afectivo, amistoso o familiar”, el lenguaje no contiene expresiones procaces, no hay consumo de estupefacientes ni psicotrópicos.

Para darle la clasificación “A”, apta para todo público, en la cinta se puede aceptar que haya violencia en un grado mínimo y no debe alentarse ni ser detallada. Se pueden permitir escenas de desnudo siempre y cuando éste sea breve, y no se exhiban los genitales de los actores; la película no debe incluir el consumo de estupefacientes; el lenguaje puede incluir un mínimo de palabras, y expresiones procaces.

La clasificación “B”, apta para adolescentes de 12 años en adelante, se otorga a películas que pueden contener un mínimo de horror y secuencias de violencia que no se vincula con conductas sexuales, y debe señalar las consecuencias negativas de la violencia. Las escenas sexuales son sugeridas, en caso de desnudez las escenas son breves sin acercamiento a los genitales de los actores, y los temas relacionados con estupefacientes se abordan sin exhibir su consumo. El lenguaje de la producción filmica puede incorporar palabras y expresiones procaces sin llegar a constituir violencia verbal extrema. Las películas que reciben la clasificación “B-15”, no recomendada para menores de 15 años, pueden contener un mayor grado de horror, sin llegar a ser extremo, la violencia no debe ser extrema aunque puede vincularse con conductas sexuales sugeridas, señalando las consecuencias negativas de su vinculación. También pueden existir escenas sexuales implícitas que no deben ser frecuentes, ni degradantes y no deben ser de larga duración; además pueden presentarse desnudos sin acercamiento a los genitales de los actores y en un contexto no humillante. Se pueden mostrar escenas relacionadas con adicciones y consumo de droga, pero el consumo ilícito de sustancias psicotrópicas o estupefacientes es mínimo, sin alentarlos. El lenguaje puede incluir escenas y expresiones procaces.

En la parte final del Acuerdo aparecen los criterios de clasificación para las películas “C”, aptas para adultos mayores de 18 años y las “D”, sólo para adultos. En las primeras pueden aparecer escenas de horror detallado, alto grado de violencia o violencia cruel, conductas sexuales explícitas, adicciones y consumo de drogas y “el lenguaje es el necesario para cumplir los propósitos narrativos”. Finalmente especifica el Acuerdo que las películas con clasificación “D” tienen como contenido dominante o único, sexo explícito, lenguaje procaz o alto grado de violencia.

Comento finalmente sobre este tema que la distinción entre películas clasificadas como propias para adolescentes de 12 años en adelante y las clasificadas para los de 15 años, que tienen carácter meramente informativo, no se encuentra establecida en la

Ley Federal de Cinematografía, pero “la vocación legislativa” del equipo foxista propició que en el Reglamento de dicha ley se insertara, en el artículo 25, sin fundamento legal alguno la mencionada división.

IV. APOYO AL CINE EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

1. *El entorno político*

En julio de 2006 se realizaron los procesos comiciales para elegir a un nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal. La contienda concluyó estigmatizada por las sospechas del fraude electoral, tema al que la prensa mexicana otorgó amplísima cobertura porque la sociedad mexicana se polarizó a favor de los dos candidatos que obtuvieron mayor votación. El 1o. de diciembre de 2007, custodiado por el Ejército Mexicano, tomó posesión de la presidencia de la República el abogado Felipe Calderón, militante del Partido Acción Nacional; en días posteriores a la ceremonia mencionada Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de México por el Partido de la Revolución Democrática, realizó movilizaciones en las cuales sus partidarios lo declararon “presidente legítimo”. Pero como en el espectáculo la función siempre debe continuar, los cineastas mexicanos prosiguieron su labor creativa durante todo el año 2006 y al comenzar el 2007 recibieron el reconocimiento a sus esfuerzos, lo cual provino fundamentalmente del extranjero. Esto dio base para que la comunidad cinematográfica exigiera en los dos primeros meses del 2007 que el Poder Ejecutivo Federal emitiera la normatividad que permitiera la aplicación del estímulo fiscal previsto por la Ley del Impuesto sobre la Renta. Es probable que el cuestionamiento a la legitimidad del gobierno de Felipe Calderón lo haya orillado a emprender acciones legitimadoras para ganar la simpatía de líderes de opinión como son los cineastas y por ende la de una buena parte de sus admiradores. Por ello en marzo de 2007 se emitió el

ordenamiento administrativo que comentaré a continuación, y a pocos días de su publicación el presidente Calderón se reunió con los laureados directores mexicanos Alfonso Cuarón, Alejandro González Iñárritu y Guillermo del Toro, quienes propugnaron por más apoyos a la cinematografía mexicana y la correcta aplicación del artículo 226 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.¹³⁵

2. Reglas para la aplicación del estímulo fiscal a proyectos de inversión en la producción cinematográfica

En marzo de 2008 se instituyó el Comité Interinstitucional encargado de crear las Reglas generales para la aplicación del estímulo fiscal a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional,¹³⁶ ello para dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 226 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Dicho Comité está integrado por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fernando Sánchez Ugarte, por la representante del Instituto Mexicano de Cinematografía, Marina Stavenhagen y por el representante del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Juan Antonio Dorantes.

En la regla primera, destinada a la enunciación de las definiciones, destacan las referentes a “producción cinematográfica nacional” y “proyecto de inversión”, por el primer concepto se debe entender “las películas en la modalidad de largometraje con méritos culturales, artísticos o filmicos, que se exhiban en salas cinematográficas, cuyos gastos de producción se realicen en territorio nacional en más del 70% y cuyo personal de reparto, creativo o técnico en su conjunto sea de nacionalidad mexicana en más de un 70%”. En tanto se debe entender como proyecto de inversión a “las inversiones en territorio nacional, destinadas específicamente a la realización de una película cinematográfica

¹³⁵ La crónica del encuentro puede consultarse en “La Jornada de en medio”, *La Jornada*, suplemento cultural, 21 de marzo de 2007, p. 8-A.

¹³⁶ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de marzo de 2007.

a través de un proceso en el que se conjugan la creación y realización cinematográfica, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para dicho objeto”. No deja de ser relevante mencionar que el responsable del proyecto, según este ordenamiento, es la persona física o moral cuya actividad preponderante sea la realización de proyectos de inversión o responsable directo de la producción cinematográfica; y que el contribuyente aportante es el contribuyente del impuesto sobre la renta que aporte efectivo, a través de cualquier instrumento financiero, a proyectos de inversión.

El Comité Interinstitucional se integra con los representantes de la Secretaría de Hacienda, del Instituto Mexicano de Cinematografía y del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, teniendo cada uno un suplente. Los titulares del Comité cuentan con un voto y sólo su presidente es titular del voto de calidad; este ente público además cuenta con un secretario técnico que tiene voz pero no voto. Los acuerdos del Comité se tomarán por unanimidad en lo que respecta a las modificaciones de estas reglas y por mayoría de votos en los demás asuntos (regla 4).

Entre las diversas funciones que tiene asignadas el Comité sobresalen: autorizar a los contribuyentes aportantes el monto del estímulo fiscal, atendiendo al proyecto de inversión de que se trate; tramitar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del monto del estímulo distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados y los proyectos por los cuales fueron mercedores de este beneficio;¹³⁷ vigilar el cumplimiento de estas reglas y de las demás disposiciones relacionadas con el estímulo fiscal; cuando sea procedente, revocar el otorgamiento del estímulo fiscal y constituir grupos de trabajo para efectuar el análisis, estudios o evaluaciones relacionadas con los proyectos de inversión y con el estímulo fiscal.

¹³⁷ Artículo 226, párrafo tercero, fracción III de la Ley del Impuesto sobre la Renta y Regla 5 de las Reglas generales para la aplicación del estímulo fiscal a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional.

A. *Procedimiento para otorgar el estímulo fiscal*

En él tiene un papel fundamental el Secretario Técnico del Comité porque es el encargado de llevar el control de las solicitudes recibidas, de los asuntos en trámite, de las solicitudes resueltas por el Comité y de los montos del estímulo fiscal otorgado, además de que debe informar al Comité del cumplimiento de los acuerdos aprobados. El secretario técnico funge como enlace o vía de comunicación entre los miembros del Comité así como entre éstos, y los contribuyentes aportantes, los responsables de proyectos, y el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE).

Para iniciar el procedimiento respectivo los contribuyentes deben enviar a la Secretaría Técnica del Comité, a través de la solicitud que presente el responsable del proyecto, el formato de la solicitud impreso debidamente e integrado con la documentación requerida, a más tardar el 15 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente.¹³⁸ El formato de solicitud¹³⁹ debe acompañarse de un informe ejecutivo sobre el estado de avance del proyecto de inversión y la fecha estimada para la terminación de la película cinematográfica, la cual no debe exceder de dos años contados a partir de la fecha de la presentación del mismo formato. Entre los requisitos que debe cumplir la solicitud se encuentra el anexar un escrito libre en el que el responsable del proyecto manifieste su voluntad de ser responsable solidario con el contribuyente aportante respecto a la hipótesis que prevé la regla 24, esto es que en caso de revocación de la autorización para aplicar el estímulo fiscal, el contribuyente aportante deberá pagar el impuesto sobre la renta o el impuesto al activo que hubiera resultado si no hubiese acreditado el estímulo fiscal.

¹³⁸ Siempre y cuando no se haya cerrado la recepción de solicitudes a causa de que se hubiese agotado el monto del estímulo fiscal en el ejercicio fiscal de que se trate. *Cfr.* Reglas 9 y 15.

¹³⁹ El formato y el instructivo están a disposición de los interesados en las páginas electrónicas de la Secretaría de Hacienda, el Instituto Mexicano de Cinematografía y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, según previene la Regla 9, párrafo tercero.

Posteriormente la Secretaría Técnica del Comité revisa que la solicitud cumpla con los requisitos jurídicos. Ocurriendo lo anterior se remiten al IMCINE las solicitudes recibidas durante el bimestre para su evaluación y dictamen. Al efectuarse éstos se regresan al Comité y cabe recalcar que tanto la evaluación como el dictamen del IMCINE no tienen carácter vinculante u obligatorio para el Comité. Éste autoriza a los contribuyentes aportantes el monto del estímulo fiscal dentro de los dos meses inmediatos posteriores a los días 15 de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre del ejercicio fiscal correspondiente.

A través del Secretario Técnico, la Presidencia del Comité notifica a los contribuyentes aportantes, y a los responsables del proyecto la autorización emitida por el Comité en un plazo que no debe exceder de diez días hábiles contados a partir de la fecha de celebración de la sesión donde se tomó la decisión, además se tramita la publicación de aquélla en las páginas de internet de los tres organismos que conforman el Comité.

B. Obligaciones y restricciones

Las reglas establecen, entre otras limitaciones, que “El contribuyente aportante o sus partes relacionadas¹⁴⁰ no podrán ser partes relacionadas del responsable del proyecto ni de las partes relacionadas con éste”, ni pueden influir o tomar decisiones respecto del proyecto de inversión o de algunas de sus etapas.¹⁴¹ El aportante tampoco puede prestar servicios personales al responsable del proyecto ni a las partes relacionadas con éste, durante la realización del proyecto de inversión.

¹⁴⁰ El penúltimo párrafo del artículo 106 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, específica: Se considera que dos o más personas son partes relacionadas, cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona o grupo de personas participe, directa o indirectamente, en la administración, control o en el capital de dichas personas, o cuando exista vinculación entre ellas de acuerdo con la legislación aduanera.

¹⁴¹ Regla 17.

La regla 20 establece que las aportaciones que realice el aportante al proyecto de inversión no deberán estar condicionadas a la obtención de una contraprestación, salvo que se trate de logotipos comerciales o agradecimientos incorporados en los créditos finales de la película. Finalmente la regla 22 determina que los responsables de proyecto que hayan recibido aportaciones deben presentar a la Secretaría Técnica del Comité un reporte sobre el estado que guarde el proyecto, y si es el caso, los resultados de taquilla, y los premios recibidos. Los reportes se rendirán a más tardar el 15 de abril de cada uno de los dos años inmediatos posteriores a la fecha de la terminación de la película.

Comento finalmente que por ser tan reciente la implementación de esta normatividad administrativo fiscal, aún es prematura su evaluación. Sin embargo es previsible que podrá ser un mecanismo de apoyo a nuestra cinematografía.