



SUSANA HARP ITURRIBARRÍA
SENADORA DE LA REPÚBLICA

Ciudad de México, a 29 de noviembre de 2023.

SEN. ANA LILIA RIVERA RIVERA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
P R E S E N T E

Estimada Senadora Presidenta, con fundamento en los artículos 8, fracción I y 164 del Reglamento del Senado de la República, atentamente solicito a usted se considere la inscripción en el Orden del Día de la siguiente sesión ordinaria, la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 32 bis, 32 ter, 32 quater, 32 quinquies y 32 sexies a la Ley Federal de Cinematografía.

Agradezco su atención a la presente y aprovecho la ocasión para saludarle cordialmente.

Atentamente


Sen. Susana Harp Iturrubarría

010474

CAMARA DE SENADORES
SECRETARIA GENERAL
SERVICIOS PARLAMENTARIOS

2023 NOV 29 PM 12:35

RECIBIDO

Presidencia de Mesa Directiva
SECRETARIA DE MESA
DIRECTIVA

2023 NOV 29 PM 12:35

SECRETARIA DE SENADORES

905421



SUSANA HARP ITURRIBARRÍA, SENADORA INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA DE LA LXV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE SENADORES, CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EN LA FRACCIÓN I DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 8º Y LOS NUMERALES 1 Y 2 DEL ARTÍCULO 164 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DE LA CÁMARA DE SENADORES INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS A LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA, CON BASE EN LA SIGUIENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La cinematografía constituye una de las expresiones de mayor versatilidad en el universo de las manifestaciones culturales. Por sus características, reúne en una misma obra, literatura, música, historia, actuación, diseño, composición de imagen y fotografía, entre otras actividades, además de cualidades muy específicas en cuanto a la escenografía, vestuario y maquillaje. Por su naturaleza, es una de las disciplinas más completas del quehacer artístico.

El cine, además de ser una actividad multidisciplinaria, es también un fenómeno cultural y social, el cual ha brindado esparcimiento y formación a muchas generaciones en todos los países del mundo desde su aparición e, incluso, ha contribuido a modificar la percepción del mismo, pues su impacto en las emociones de las personas es muy significativo, de ahí que, desde sus inicios, hace alrededor de 125 años, se haya colocado en las preferencias del público.

México no ha sido la excepción en cuanto a la valoración y aprecio del cine. De hecho, en el mapa del desarrollo de la cinematografía mundial, nuestro país ha ocupado un lugar preponderante prácticamente desde sus orígenes. Al año subsecuente en que los hermanos Lumière presentaron la primera película en Francia, en el año de 1895, en la ciudad de México se llevó a cabo la primera exhibición cinematográfica. En el año de 1902, había en el territorio nacional alrededor de 300 sala cinematográficas y se llevaban a cabo mil reproducciones trashumantes por año ¹.

¹ Lozoya, Jorge, Revisión del cine Mexicano, Artes de México, Nueva Época, edición especial, Número 10, Invierno 1990, México p. V.



En pocos años, la exhibición de películas se convirtió en una actividad común de entretenimiento y ese interés fue gestando la semilla de la producción cinematográfica nacional. Con independencia de reportajes y documentales elaborados por productores de cine de Francia o Estados Unidos de América, los primeros realizadores mexicanos iniciaron su trabajo antes del comienzo del siglo XX, destacando entre ellos, Salvador Toscano, Guillermo Becerril, los hermanos Stahl y los hermanos Alva, así como Enrique Rosas.

Luis G. Urbina, distinguido escritor mexicano, sorprendido del fenómeno del cine, comentaba que: "la masa popular, inculta e infantil, experimenta frente a la pantalla llena de fotografías en movimiento el encanto del niño a quien la abuelita le cuenta una historia de hadas; pero no puedo concebir cómo, noche por noche, un grupo de personas que tienen la obligación de ser civilizadas, se embohan en el Salón Rojo o el Pathé, o en el Montecarlo, con la incesante reproducción de vistas en las cuales las aberraciones, los anacronismos, las inverosimilitudes, están hechas *ad hoc* para un público de ínfima calidad mental.." ².

A diferencia suya, el ilustre Alfonso Reyes consideraba que: "El cinematógrafo, como entretenimiento popular –es decir, como recreación que está al alcance de la mayor parte de las clases sociales- no es comparable a ninguno otro de la vida moderna". Además de que consideraba que no había película mala que tuviera un claroscuro o imagen que valiera la pena ³.

El impacto del cine, no sólo en México, sino en el mundo entero, revolucionó el entretenimiento y llevó a largas discusiones sobre su categorización como disciplina artística: como un arte resultado del desarrollo industrial cargado de intenciones, según Walter Benjamin, o como calificó André Breton a las salas de exhibición: la oscuridad que celebra el único misterio absolutamente moderno.

Como quiera que sea, el cine ha constituido un escenario en el que se expresan, de manera genuina, trivial, intensional o deliberada, emociones humanas, cualesquiera que estas sean, y convoca a grandes comunidades para sentir las de cerca, dejarse llevar por ellas y confrontarse con las mismas. Incluso, sobre la diversidad de usos que fue desarrollando la cinematografía con el tiempo, Ernst Bloch observa:

² De los reyes, Aureliano, *et. al.*, 80 Años de cine en México, UNAM, México 1977. p.36.

³ Paunero, Pedro, Alfonso Reyes, pionero de la crónica cinematográfica, disponible en: http://www.correcamara.com.mx/inicio/int.php?mod=noticias_detalle&id_noticia=4144 , consultado el 13 de enero de 2021.

Lenin denominaba el film uno de los géneros artísticos más importantes, y en la Unión Soviética se ha desarrollado, al menos, como el medio más importante para la educación política de las masas. En Hollywood, como es sabido, el film se halla tan lejano de esta labor de ilustración que casi supera la tosquedad y mentira de los folletines de revista; gracias a América, el film es el género artístico más envilecido. El cine de Hollywood no sólo suministra la vieja cursilería, el romance de los besos interminables, el film que destroza los nervios, en el que no hay ya diferencia entre entusiasmo y catástrofe, el happy-end dentro de un mundo totalmente intacto, sino que utiliza sin excepción también esta cursilería para el entontecimiento ideológico y la instigación fascista ⁴.

Con independencia del debate intelectual en torno al cine, en cualquier caso, esta disciplina siempre ha representado un medio que, al mismo tiempo que entretiene, comunica y forma a las personas. En el tiempo, ha permitido acceder, desde un primer momento, a una gran diversidad de mundos de vida, a veces de manera trivial, otras, de manera confrontativa con el público, de modo que también es un medio que incentiva la reflexión y la crítica.

En los diferentes momentos históricos que el cine mexicano ha atravesado, el Estado ha desarrollado distintas políticas públicas para incentivar la producción y distribución del mismo, algunas con mucho éxito, otras, que incluso han contribuido a la pérdida de calidad. Fue el Presidente Lázaro Cárdenas el que estableció la figura del tiempo de pantalla en el año de 1939, para que las salas de exhibición no programaran únicamente cine producido en el extranjero, sino, alternadamente, con películas mexicanas.

En los años cuarenta se creó la empresa Cinematográfica Latinoamericana, S.A. (CLASA), cuya finalidad fue apoyar a la filmación en México, y más tarde, el Banco Nacional Cinematográfico, que participó en el financiamiento de muchos de los grandes éxitos de taquilla del cine nacional por algún tiempo. También se apoyó la distribución de películas mediante el establecimiento de Películas Mexicanas, en 1945, y Películas Nacionales, en 1947.

⁴ Blosch, Ernst, El principio Esperanza, Vol I., Editorial Trota, España, 2004, p. 466.



En ese mismo año, se creó la Comisión Nacional de Cinematografía, con la finalidad de impulsar las producciones mexicanas y, en 1949, se publicó la primera Ley de Cinematografía, modificada en 1952 y reformada en 1992. Sus cambios estaban dirigidos a hacer viable la producción nacional y regular el tiempo en pantalla de las salas de exhibición, mecanismo concebido para equilibrar la competencia con la producción cinematográfica de otros países. Más tarde, ese sistema institucional derivó en la creación de Canacine y Conacite I y II, organismos paraestatales que contribuirían también a la producción cinematográfica nacional.

Sin embargo, como muchas instituciones dedicadas al fomento, tuvieron un buen impulso para derivar más tarde en su burocratización, falta de fiscalización y, en muchos casos, operando bajo esquemas discrecionales en la administración y asignación de los apoyos financieros. La desincorporación de estas instituciones del sector público o su extinción se llevó a cabo, también, de manera discrecional, sin tomar en cuenta la opinión de la comunidad cinematográfica nacional.

Lo mismo puede decirse del tiempo de pantalla, el cual ha sido motivo de muchos debates entre productores y exhibidores. Este mecanismo ha oscilado desde un 50 por ciento, a partir de los años 50, su reducción a partir de 1992 y registrar un 10 por ciento en la actualidad. Su implementación ha sido motivo de una litigiosidad constante y de encuentros y desencuentros entre los participantes de la industria del cine.

Sin duda, en términos de la producción cinematográfica nacional puede señalarse, de manera cuantitativa, que ha habido momentos de gran impulso por parte del Estado al cine a lo largo de la historia. De la misma forma y de manera cuantitativa también, pueden observarse momentos críticos en cuanto a la producción y exhibición de películas mexicanas en el territorio nacional.

Es de señalarse que la producción cinematográfica nacional se acrecienta cuando existe una intervención del Estado en la materia y muestra una tendencia decreciente cuando se retiran apoyos, subsidios o son desincorporadas las instancias de financiamiento. Información elaborada por Mariana Cerrilla Noriega⁵ confirma esta afirmación, pues en la medida en que se establecen instituciones y apoyos a la industria, su producción se incrementa significativamente, como lo demuestra la siguiente tabla:

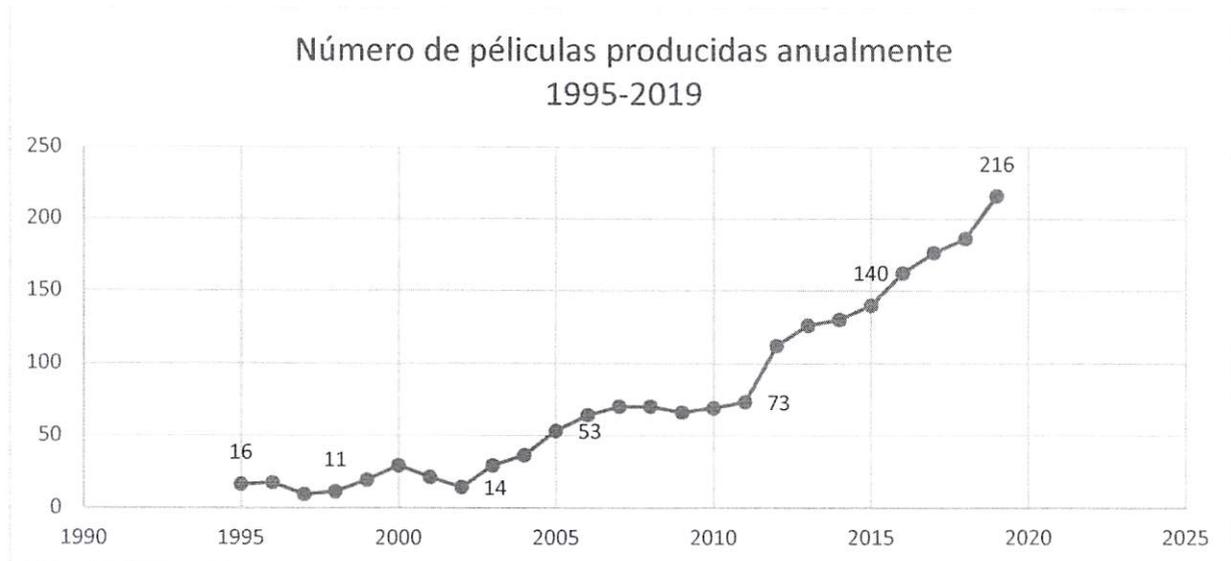
⁵ Cerrilla Noriega Mariana, La Importancia del FOPROCINE y FIDECINE par fortalecer la cultura y la economía mexicanas, *mimeo*.



PRODUCCIÓN DE PELÍCULAS POR PERIODO DE GOBIERNO	
Lázaro Cárdenas del Río	35
Manuel Ávila Camacho	63.7
Miguel Alemán Valdés	95.2
Adolfo Ruiz Cortines	106.0
Gustavo Díaz Ordaz	95.7
Luis Echeverría Álvarez	72.0
José López Portillo y Pacheco	97.0
Miguel de la Madrid Hurtado	71.5
Carlos Salidas de Gortari	60.7
Ernesto Zedillo Ponce de León	16.7
Vicente Fox Quezada	36.2
Felipe Calderón Hinojosa	76.5
Enrique Peña Nieto	153.3
Andrés Manuel López Obrador	216

En el cuadro se observa con claridad que, cuando se desincorporaron las instituciones de fomento cinematográfico, en el periodo de 1986 a 2000, la producción cinematográfica nacional cayó de manera significativa y, sólo volvió a incrementarse, cuando se establecieron nuevos mecanismos e instrumentos de fomento al cine, básicamente, a partir de la creación de fondos, fideicomisos y estímulos fiscales.

En ese sentido, la misma analista señala que, una vez establecidos estos mecanismos, la industria cinematográfica nacional creció exponencialmente, como puede observarse en la siguiente tabla:



En este sentido, es importante destacar tres momentos: el papel que han desempeñado las reformas a la legislación de 1992, cuando se estableció el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine) y la reprogramación del tiempo de pantalla; cuando se creó, en 1999, el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine) y, finalmente, la aprobación del estímulo fiscal a la producción cinematográfica nacional, en el año de 2003, a través del entonces artículo 226 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que consideraba como gastos de inversión productiva las inversiones destinadas a apoyar la producción cinematográfica, mecanismo que fue reformado sucesivamente en 2005 y 2006. Años después se incorporó este mismo estímulo a los distribuidores.

El Fidecine constituyó un instrumento para fomentar el desarrollo de la industria audiovisual con un perfil cultural y artístico, en especial en los géneros de ficción, animación y documental, otorgando hasta un 80 por ciento del costo de producción de la película. Bajo este apoyo se produjeron películas como *La ley de Herodes*, *Sexo, pudor y lágrimas*, *El crimen del padre Amaro* y *Presunto culpable*, entre otras.

El Foprocine brindó un sistema de apoyos financieros y de inversión para productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores, es decir, para el conjunto de la cadena cinematográfica, con la finalidad de incentivar a la industria de manera extensiva. A través de este Fondo, se produjeron *Matando cabos*, *Temporada de patos*, *Una película de huevos*, *Arráncame la vida*, *Abel*, *La leyenda de la Nahuala* y *No se aceptan devoluciones*, entre otras.

El denominado Eficine, fundado en el artículo 189 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece un estímulo fiscal para la industria cinematográfica por la producción y distribución de largometrajes, consistente en aplicar un crédito fiscal por el monto aportado a un proyecto de inversión en la producción o en la distribución por un contribuyente del Impuesto sobre la Renta (cuya aportación no es acumulable). De acuerdo con la normatividad vigente, el monto de la aportación al proyecto de inversión que corresponda (por la cual se autorizará un acreditamiento en el pago del ISR) no puede ser mayor de 20 millones de pesos por contribuyente aportante y proyecto de inversión en la producción, así como de dos millones de pesos para los proyectos de inversión en la distribución cinematográfica nacional, ni del 10% del ISR del contribuyente aportante en el ejercicio anterior⁶.

A través de Foprocine y Fidecine se apoyaron 707 producciones de todos los géneros cinematográficos, atendiendo esencialmente tanto la calidad cinematográfica como la viabilidad financiera de las producciones, a veces, prevaleciendo un criterio sobre otro, pero, en cualquier caso, sin dejar de atenderlos.

Los resultados de estos tres instrumentos para el fomento de la cinematografía nacional, Fopocine, Fidecine y Eficine, han contribuido a la consolidación de un sector industrial cuyos ingresos generaron, en el año de 2019, mil 707 millones de pesos de taquilla sólo por películas mexicanas, de acuerdo con datos de la Cámara Nacional de la industria Cinematográfica, Canacine⁷, lo cual representó poco más del 9 por ciento de la taquilla nacional para ese año.

Asimismo, de conformidad con el sistema de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, la aportación de la industria del cine al Producto Interno Bruto en 2019 fue de 20 mil 110 millones de pesos, con una ocupación directa de 30 mil 946 personas⁸. Cabe mencionar que la contribución al PIB nacional del sector cultural en el año de 2018 fue del 3.2 por ciento, de los que las actividades de medios audiovisuales contribuyeron con el 36.8 por ciento. De esta última proporción, el cine representó el 7.98 por ciento.

⁶ Información disponible en: <https://www.estimulosfiscales.hacienda.gob.mx/es/efiscales/eficine>

⁷ Canacine, Asamblea General, 15 de diciembre de 2020. Disponible en: http://canacine.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/Asamblea-15.dic_.20-V2.pdf

⁸ Anuario Estadístico de Cine Mexicano, Instituto Mexicano de Cinematografía, 2019. Disponible en: <http://www.imcine.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Anuario-2019.pdf>



La industria cinematográfica nacional es uno de los sectores de mayor dinamismo económico en el ámbito de la cultura que, además de su importante contribución a la formación y esparcimiento de las personas, permite llevar a otras latitudes un lenguaje y estética propias de la idiosincrasia mexicana, la cual, ha tenido en el cine, uno de sus más importantes medios de expresión desde la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, la reciente extinción tanto del Foprocine como del Fidecine constituyen una alteración significativa al ecosistema de la industria cinematográfica nacional, la cual, sin haberse consolidado plenamente, ha debido entrar en una nueva transición en cuanto a la participación del Estado en el fomento a la producción y distribución.

Bajo esta perspectiva y atendiendo una política pública que considera necesario la no dispersión de los apoyos y subsidios a los sectores involucrados en la producción cinematográfica, se hace necesario generar nuevas disposiciones normativas que permitan suplir las políticas que, al menos, en las últimas dos décadas, mostraron su sentido incluyente, plural y democrático.

Además de ello, es de señalarse que Foprocine y Fidecine fueron la expresión de mecanismos bajo los cuales se reducía significativamente las decisiones discrecionales de parte de quienes eran responsables de la asignación de los recursos y fondos disponibles; la participación de directores, productores y, en general, personalidades de la industria cinematográfica en la determinación de los proyectos susceptibles de recibir los apoyos, resultó acertada en un medio caracterizado por la diversidad de expresiones y criterios.

De ahí la relevancia de reconsiderar estos procedimientos inclusivos en la determinación de las políticas públicas que vayan a implementarse en sustitución del Foprocine y del Fidecine, de manera que se dé continuidad a las mejores prácticas de los mismos y permitan mantener, en lo posible, inalterado el ecosistema de la producción cinematográfica nacional que, como ha sido señalado, constituye un sector de gran dinamismo económico y sustento de cientos de familias mexicanas, además de ser un medio para llevar la imagen en movimiento de México al mundo.



Es importante destacar que, en sesión del Pleno del Senado del 28 de noviembre de 2023, se dio cuenta del Amparo en Revisión 357/2022 en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la regularidad constitucional del artículo Décimo Segundo del Decreto que derogó los artículos 33; 34; 35; 36; 37 y 38 de la Ley Federal de Cinematografía.

La reforma a la Ley Federal de Cinematografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1999, dio origen al FIDECINE como un mecanismo jurídico, cuyo objeto era el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica, que permitía brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversión en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales.

El Ministro instructor señala que la derogación de la regulación de dicho instrumento, por virtud del decreto impugnado, se eliminó el único mecanismo, previsto en la ley de la materia, que garantizaba el acceso y participación permanente en la industria cinematográfica, bajo el esquema antes mencionado. Por tanto, como se dijo, se trasgrede el principio de reserva de ley. Asimismo, destaca que si bien los estímulos o incentivos fiscales, son una forma de fomento a la industria cinematográfica, ello no convalida ni justifica la violación al principio de reserva de ley, si se toma en consideración su naturaleza fiscal y que, a diferencia del apoyo financiero otorgado por el FIDECINE, los estímulos fiscales no son permanentes.

Por tanto, la SCJN concedió el amparo a la parte quejosa e instó al Congreso de la Unión a subsanar las deficiencias de la actual Ley Federal de Cinematografía, reconociendo expresamente el derecho al fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, en los términos y condiciones de política pública que estime convenientes, antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año 2023.

No omito señalar, que el 16 de febrero de 2021, presenté una iniciativa en la materia, misma que se dio por concluida mediante el ACUERDO DE MESA DIRECTIVA PARA DAR CONCLUSIÓN A LAS INICIATIVAS QUE NO HAN RECIBIDO DICTAMEN de fecha 18 de noviembre de 2021.



Este es el sentido de la iniciativa que se propone al Pleno de la Cámara de Senadores, dar continuidad a la política pública del Estado mexicano en cinematografía bajo un modelo institucional que, sin bien prescinde de la operación de fideicomisos y mandatos, no pierda el dinamismo, la independencia y el sentido de la libertad creativa bajo la cual se ha desarrollado la producción cinematográfica en las últimas décadas.

Con base en las anteriores consideraciones y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del numeral 1 del artículo 8º y los numerales 1 y 2 del artículo 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración del Pleno la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS A LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA

ARTICULO ÚNICO. Se adicionan los artículos 32 bis, 32 ter, 32 quater, 32 quinquies y 32 sexies, todos de la Ley Federal de Cinematografía, para quedar como sigue:

Artículo 32 bis. La Secretaría de Cultura, a través del Instituto Mexicano de Cinematografía, fomentará la cinematografía nacional en sus diferentes actividades a través de subsidios o bajo sistemas de apoyos financieros, capital de riesgo, garantía e inversión, en beneficio de las obras cinematográficas que sean creadas producidas o realizadas:

1. Por personas morales mexicanas o personas físicas mexicanas por nacimiento, naturalización o residentes permanentes en el país, o realizada por extranjeros en el marco de los acuerdos internacionales o los convenios de coproducción suscritos por el Estado mexicano con otros países u organismos internacionales; y
2. Sin relación, asociación o vínculo, con empresas de servicios de radiodifusión de sonido e imagen u operadoras de comunicación electrónica de producción en serie para servicios de video por demanda o suscripción, así como con conglomerados de medios o agentes económicos con poder sustancial en el mercado en cualquiera de los sectores de la industria. Para estos efectos no serán considerados como vínculos los acuerdos de distribución o exhibición.

Las actividades de fomento a que se refiere este artículo incluyen la elaboración de escritura de guiones y desarrollo de proyectos, la realización, producción cinematográfica, su posproducción, así como la promoción, difusión, distribución, exhibición y preservación de los diferentes productos cinematográficos en cualquiera de sus géneros o formatos.

Artículo 32 ter. La elegibilidad de proyectos se llevará a cabo bajo los siguientes principios y criterios:

- I. Respeto a la libertad de expresión;
- II. Fomento a la pluralidad cultural;
- III. Respeto a la diversidad cultural;
- IV. Viabilidad técnica y económica;
- V. Originalidad, y
- VI. Fomento de la diversidad temática y de géneros cinematográficos.

Artículo 32 quater. El Instituto Mexicano de Cinematografía integrará comisiones para la selección de los proyectos susceptibles de recibir financiamiento, conformadas por personas de reconocida trayectoria en el medio cinematográfico provenientes de las diversas especialidades en la materia, propuestas por la comunidad cinematográfica y cuya elección y participación se llevará a cabo en los términos que establezca el reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 32 quinquies. Las comisiones, atendiendo la disponibilidad presupuestal del Instituto Mexicano de Cinematografía, señalarán aquellos proyectos que se desarrollarán bajo la modalidad de proyectos multianuales de conformidad con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los cuales serán gestionados por las autoridades de la Secretaría de Cultura y del Instituto Mexicano de Cinematografía ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que cuenten con la suficiencia presupuestal.



Artículo 32 sexies. Para el desempeño de sus funciones, el Instituto Mexicano de Cinematografía contará con:

- I. Los recursos que anualmente señale el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- II. Las aportaciones que efectúen los sectores público, privado y social;
- III. Las donaciones de personas físicas o morales, mismas que serán deducibles de impuestos, en términos de la Ley;
- IV. El producto de los derechos que se generen por servicios en materia de cinematografía conforme al artículo 19-C, fracción I, incisos a) y b) de la Ley Federal de Derechos;
- V. Las sanciones pecuniarias administrativas que se apliquen con motivo de esta Ley, y
- VI. Los recursos que para tal efecto se señalen en otras leyes.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A t e n t a m e n t e

Senadora Susana Harp Iturribarria