

## INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8º. DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA, A CARGO DE LA DIPUTADA ALMA LIDIA DE LA VEGA SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, diputada Alma Lidia de la Vega Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos: 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía**, de conformidad con la siguiente:

### Exposición de Motivos

Con fecha 8 de mayo de 2024, la Cámara de Diputados fue notificada de la **Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2024**, signada por la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y planteada por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, al resolver, en sesión de 25 de octubre de 2023, por unanimidad de cinco votos, el Amparo en Revisión 652/2022, en el que **se declaró la inconstitucionalidad del artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía (LFC), en la porción normativa relativa a que las películas deberán ser exhibidas al público en su versión original, excepto las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada**, con la finalidad de que el Congreso de la Unión, como autoridad emisora, cuente con un plazo de 90 días naturales para modificar o derogar la norma en cuestión, a efecto de superar el problema de inconstitucionalidad. Lo anterior con fundamento en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),<sup>1</sup> 223 y 232 de la Ley de Amparo.<sup>2</sup>

Con el objeto de precisar el contenido normativo impugnado mediante el Amparo en Revisión 652/2022 que motiva la presentación de esta iniciativa, es pertinente retomar a la letra el precepto declarado como inconstitucional:

**Artículo 8o.** *Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.*

De acuerdo con el texto del Amparo en comento, la Sala identificó que el artículo objetado impone dos tipos de obligación a cargo de las exhibidoras:

**29.** (...) *la norma anteriormente transcrita impone dos obligaciones principales correlacionadas a cargo de las personas que exhiben películas, como es el caso de las quejas: una referente al **doblaje** y otra relativa al **subtitulaje**.*

**30.** *Por lo que hace al doblaje, el artículo impugnado establece que las películas deberán ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos. En relación con el subtítulaje, se prevé que, independientemente de la clasificación o idioma de las películas, todas deben ser subtituladas al español.*<sup>3</sup>

Dado que los conceptos de violación expuestos por la quejosa se relacionaban con cada una de las mencionadas obligaciones de forma diferenciada, la Primera Sala analizó primero aquellos en los que fue combatida la obligación de subtítular todas las películas al español, independientemente de su idioma original o clasificación, mismos que devinieron infundados y, por lo tanto, tal obligación no es objeto de esta iniciativa.

Posteriormente, la Sala procedió al análisis del concepto de violación relativo a la prohibición de doblar las películas que no sean infantiles o los documentales educativos, considerando que el artículo 8o. de la LFC es violatorio de la libertad de comercio consagrado en el artículo 5o. de la CPEUM, “puesto que importa una restricción innecesaria y desproporcionada en relación con los fines que persigue”, resultando que éste fuera declarado esencialmente fundado, por lo que no sólo resulta necesario, sino también urgente, reformar a la brevedad el precepto en cuestión de la Ley Federal de Cinematografía, ya que de acuerdo con el expediente de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2024, el plazo de los 90 días que señala nuestra Carta Magna, está corriendo desde el 2 de septiembre de 2024 y podría vencer el 27 de febrero de 2025.

La Sala consideró que si bien la reforma al artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía se refirió únicamente a la incorporación de la obligación de subtítular todas las películas al español, la modificación habilitó el análisis de la obligación relativa al doblaje de las películas.

Al respecto, la parte quejosa argumentó que el artículo reclamado representa una violación de sus derechos a la libertad de comercio e igualdad (artículos 1o. y 5o. constitucionales y 6o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales), al estimar que le prohíbe exhibir películas dobladas al español que no sean las clasificadas para público infantil y los documentales educativos, generando una restricción injustificada a su libertad de comercio, impidiéndole llegar a los sectores de la población que no saben leer, que no lo hacen con la fluidez necesaria o que simplemente no optan por ese tipo de presentación, los cuales dejan de asistir a las salas cinematográficas en donde se exhiben películas extranjeras únicamente habladas en su idioma original, traducidas al español por medio de subtítulos, pero sin doblar. Además, consideró que la actividad que realiza es lícita y no es perjudicial para terceros ni para la sociedad, por lo que, de conformidad con el artículo 5o. de la Constitución, no puede ser restringida su libertad de comercio.

Del análisis de los argumentos anteriores, la Primera Sala advirtió que el artículo 8o. de la LFC efectivamente establece una prohibición aparente de doblar las películas que no estén clasificadas para público infantil y los documentales educativos, situación frente a la cual el Tribunal aplicó un test de proporcionalidad por tratarse de una norma prohibitiva emitida por el Poder Legislativo que incide en las libertades económicas.

En primer término, la Sala interpretó que resulta por demás claro que la actividad desempeñada por la parte quejosa (consistente, entre otras, en la exhibición de películas cinematográficas) se encuentra tutelada *prima facie* por el derecho de libertad de comercio, toda vez que no se encuentra en ningún supuesto de restricción previsto por el artículo 5o. de la CPEUM (su actividad es lícita y no afecta derechos de terceros ni de la sociedad en general). Asimismo, la juzgadora consideró determinar que el precepto reclamado ciertamente incide en el contenido *prima facie* del derecho referido, al imponerle la obligación de exhibir las películas en su versión original y subtituladas al español, con excepción de las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, mismas que pueden o no estar dobladas, siempre y cuando tengan subtítulos.

Si bien, de acuerdo con la Exposición de Motivos que derivó en la reforma al Artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de marzo de 2021, el Congreso de la Unión impuso a las exhibidoras la obligación de subtitular todas las películas con la finalidad de incluir a las personas con discapacidad auditiva, así como una alternativa para atemperar la barrera del idioma en quienes desconocen el lenguaje original de una obra cinematográfica, ello no puede considerarse suficiente para desestimar la afectación a la libertad de comercio generada por el impedimento de doblar aquellas películas que no sean infantiles o documentales educativos, pues aun cuando se subtitulen, siguen sin ser verdaderamente accesibles a un sector importante de la población.

De acuerdo con el Amparo en Revisión 2352/97, resuelto desde el 6 de marzo del año 2000 por mayoría de ocho votos en el Pleno de la Suprema Corte, la obligación de que las películas deban exhibirse en su versión original (aunque estén subtituladas), constituye un obstáculo a la libertad de comercio, pues no permite llegar a aquellas personas que no saben leer, que lo hacen de manera deficiente o que no optan por ese tipo de presentaciones.

Con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), del año 1970 a 2020 el porcentaje de la población de 15 y más años que no saben leer ni escribir bajó de 25.8 por ciento a 4.7 por ciento (4 millones 454 mil 431 personas),<sup>4</sup> lo que representa un sector aún muy alto, sin dejar de mencionar el rango considerable de personas en condiciones de analfabetismo funcional, entendiéndose por ellas a quienes lograron cursar hasta el segundo año de educación primaria como máximo. Asimismo, según el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), se estimó que de las 98 millones 756 mil 83 personas de 15 años y más en nuestro país, al 31 de diciembre de 2023 existe un rezago educativo total de 27 mil 561 mil 358 personas.<sup>5</sup> Por estas razones, resultó dable para la Primera Sala del Alto Tribunal considerar que existe un rango de personas que no cuentan con la posibilidad de leer de manera debida y con fluidez.

Por otra parte, la Sala reiteró además que constituye una presunción humana que, por regla general, las personas que no saben leer o no lo hacen de manera fluida carecen de interés para asistir a las salas de cine en que se exhiben películas habladas en algún idioma distinto al español con subtítulos, debido a la falta de comprensión del argumento y los diálogos, impidiendo o menguando la posibilidad de disfrutar de la obra; de igual manera, se reconoció que existe un sector poblacional que simplemente no optan por ese tipo de presentaciones, aun sin tener alguna barrera de lenguaje.

En consecuencia, la Corte ha sostenido, incluso con anterioridad a la existencia del Amparo en Revisión 652/2022 que dio origen a la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2024, que la medida establecida en el Artículo 8o. de la LFC incide en el derecho a la libertad de comercio pues impide que quien se dedica a la exhibición de películas distintas a las clasificadas para público infantil y documentales educativos, puedan llegar a dichos sectores. Sustenta lo anterior la Tesis Aislada P. LXXXIX/2000, de rubro “Películas cinematográficas en idioma extranjero. El artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía que prevé su exhibición en versión original y, en su caso, subtituladas en español, con excepción de las clasificadas para público infantil y los documentales educativos, que podrán exhibirse dobladas al español, transgrede las garantías de libertad de comercio e igualdad previstas en el artículo 5o. de la Constitución federal”.<sup>6</sup>

Posteriormente, la Primera Sala procedió a someter a test de proporcionalidad la restricción a la libertad de comercio prevista en el precepto en cuestión para que ésta pudiera ser considerada como constitucional, a partir de:

1. Verificar si la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido;
2. Analizar la idoneidad de la medida para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
3. Evaluar la necesidad de la medida implementada, corroborando si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines y si estas alternativas intervienen con menor intensidad en el derecho fundamental afectado; y
4. Analizar si la medida es proporcional en sentido estricto.

En relación con el primer punto, la Sala realizó un análisis que no se limitó a la revisión del proceso legislativo que derivó en la reforma al artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía publicada en el DOF el 22 de marzo de 2021, sino que se remontó a la publicación originaria de la propia Ley el 29 de diciembre de 1992, del cual observó que, en efecto, la intención del legislador sí fue, y sigue siendo, la de priorizar la exhibición de las películas en su idioma original, limitando su doblaje. Esta situación fue valorada como la persecución de un fin constitucionalmente válido, consistente en el respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas mediante la salvaguarda de su originalidad, autenticidad y finalidad, lo cual a su vez, comprende la promoción, respeto, protección, difusión, enriquecimiento, fortalecimiento, desarrollo y acceso a la cultura de la sociedad en general, fundamentado en el Artículo 4o., párrafo décimo tercero de la CPEUM, el cual consagra el derecho a la cultura, pues las películas son obras culturales y artísticas que constituyen el objeto primordial de la industria cinematográfica.

Con respecto al análisis planteado en el numeral dos, el juzgador valoró que el artículo impugnado efectivamente incorpora una medida idónea para conseguir el fin pretendido, toda vez que la obligación consistente en exhibir películas al público en su versión original, con excepción de las que ya se han mencionado previamente, guarda una relación con el fin de garantizar el respeto a la concepción y realización de las obras cinematográficas, en virtud de que los diálogos y sonorización será la auténtica, perteneciente al momento de creación y filmación de la película, permitiendo reflejar la visión e intención artística del director, tal y como fue concebida y realizada, fomentando a su vez la diversidad y el acceso cultural.

En relación con la evaluación de la necesidad de la medida, la Primera Sala estimó que doblar las películas permite su comprensión y accesibilidad para la generalidad de la población, situación que forma parte del fin perseguido por el legislador, ya que así las personas tienen plena posibilidad de disfrutar de éstas, por lo que no puede considerarse que el doblaje conculque en mayor medida lo previsto en el artículo 8o. de la LFC con respecto al derecho a la cultura o que se modifiquen en su integridad las obras cinematográficas, impactando en el respeto irrestricto a la concepción y realización de éstas.

La Sala sopesó que existen otro tipo de medidas menos restrictivas de la libertad de comercio —como la determinación de porcentajes de exhibición de películas en su idioma original y dobladas—, que pondrían las obras al alcance del sector de personas que no sabe leer, que no lo hace con la fluidez necesaria o que no optan por este tipo de presentación. Por lo tanto, la SCJN determinó que la obligación de exhibir las obras cinematográficas en su idioma original subtituladas al español, con excepción de las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, es una medida que no es absolutamente necesaria para salvaguardar el respeto a la concepción y realización de las películas, por lo tanto, se juzga como inconstitucional.

Finalmente, la Sala valoró como considerablemente alto el grado de afectación a la libertad de comercio derivado de la medida legislativa, frente a los beneficios obtenidos por su implementación, los cuales resultan sumamente bajos o nulos, por lo que la medida tampoco superó el examen de proporcionalidad en sentido estricto, abonando a declarar la inconstitucionalidad del precepto.

En consecuencia, la iniciativa con proyecto de decreto que presento ante esta soberanía incorpora una modificación mínima, pero necesaria para ajustar el contenido del artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía con los criterios expuestos por la SCJN y superar los problemas de constitucionalidad declarados por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 652/2022, que derivó en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2024.

A continuación, se plasma el contenido de la propuesta, comparándolo con el texto vigente de la ley.

LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<b>ARTICULO 8o.-</b> Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.	<b>ARTICULO 8o.-</b> Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. <u>Cualquier película, especialmente</u> las clasificadas para público infantil y los documentales educativos, <u>podrán</u> exhibirse <u>dobladas</u> , pero siempre <u>subtituladas</u> al español.
	<p><b>Transitorios</b></p> <p><b>Primero.-</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p><b>Segundo.-</b> El Poder Ejecutivo contará con un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para modificar el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía y demás disposiciones que deriven de esta.</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía**

**Único.** Se reforma el artículo 8o. de la Ley Federal de Cinematografía, para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. **Cualquier película, especialmente** las clasificadas para público infantil y los documentales educativos, **podrá** exhibirse **doblada**, pero siempre **subtitulada** al español.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Poder Ejecutivo contará con un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para modificar el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía y demás disposiciones que deriven de esta.

### **Notas**

1 [1] **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:



II. (...)

(...)

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos seis votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, con efectos generales, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

2[1] **Artículo 223.** Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

**Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

3 Sentencia recaída al Amparo en Revisión 652/2022, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 25 de octubre de 2023.

4 [1] Inegi. (2020). Analfabetismo. Consultado el 10 de enero de 2025. Recuperado de <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

5 [1] INEA. (2023). Estimación de la población de 15 años y más en rezago educativo por entidad federativa Al 31 de diciembre de 2023. Consultado el 10 de enero de 2025. Recuperado de [http://www.inea.gob.mx/images/documentos/rezago\\_educativo/estim\\_rez\\_edu\\_2023\\_ent.pdf](http://www.inea.gob.mx/images/documentos/rezago_educativo/estim_rez_edu_2023_ent.pdf)

6 [1]Tesis [A.]: P./A. LXXXIX/2000, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, junio de 2000, p. 30. Reg. digital 191690.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de febrero de 2025.

Diputada Alma Lidia de la Vega Sánchez (rúbrica)

SiL