

Bogotá D.C., septiembre 18 de 2017

Doctor  
**VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ**  
**Secretario**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Ciudad

*Ref: Concepto sobre el proyecto de ley No. 097 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones"*

Para que obre en el expediente, de la manera más atenta y una vez realizado el estudio respectivo, me permito rendir concepto sobre el Proyecto de Ley mencionado, en los siguientes términos:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices; dignificar el ejercicio de la actuación; fomentar la formación profesional; garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en sus interpretaciones, su realización y su difusión.

Igualmente fomentar y promover la realización de productos audiovisuales dramatizados, obras cinematográficas de ficción y obras teatrales, en Colombia.

Lo anterior con el fin de afianzar la cultura e identidad colectiva de nuestro país.

**Observación:** Los derechos culturales son una rama de los derechos humanos, que no necesariamente tienen que ver directamente con las personas que trabajan en la cultura. Lo que esta ley busca garantizar son los derechos laborales de los trabajadores de la cultura – actores- no los derechos culturales de los actores que son los mismos de todo colombiano y de sentido mucho más profundo a lo que esta ley trata.

El segundo inciso del artículo carece de precisión: el cine, el teatro y en general las obras audiovisuales tienen otros regímenes como la ley 814 de 2003 y otras que buscan desarrollar la producción y circulación de obras esta ley se circunscribe a la negociación de los actores con esta clase de obras.

Sobre el tercer inciso, cabe decir que la expresión "cultura e identidad colectiva de nuestro país" no es un concepto válido en Colombia, dado que en nuestro territorio no existe una identidad colectiva, precisamente lo que defiende la constitución es la diversidad cultural. Este texto contradice parámetros conceptuales de la constitución, de la ley 397 de 1997 y no corresponde a la realidad, porque esta ley se circunscribe únicamente a regular las relaciones laborales de los actores.

**Artículo 4°. De las producciones cinematográficas.** Las producciones cinematográficas de cualquier género o formato se rigen en cuanto a cuotas de participación artística, técnica y económica por las disposiciones de las Leyes 397 de 1997, 814 de 2003 y 1556 de 2012, sus reglamentaciones, y normas que las modifiquen o sustituyan, así como por los tratados internacionales aprobados por el país en la materia.

Sin perjuicio ni alteración de estas disposiciones mencionadas, las entidades responsables del cumplimiento de estas normas, buscarán promover, facilitar, y estimular la contratación de actores colombianos en las producciones colombianas o las realizadas en Colombia.

**Observación:** Sobre este último inciso cabe decir, que el régimen de cine está establecido de una forma que ha desarrollado la industria y aunque se basa mayoritariamente en el trabajo artístico y técnico colombiano, incluir este texto afectaría parámetros de la propia ley 814 y de la ley 1556 que se basan en la libertad de gestión para el desarrollo de la cinematografía. Esto ya ha sido tratado a lo largo del proyecto y el sector cinematográfico, sus instancias públicas, y la gestión misma del cine no está de acuerdo con este tipo de restricciones.

### Requisitos de Profesionalización y el Registro Nacional de Actores.

El artículo 7 del proyecto, mediante el cual se crea el registro nacional de Actores, establece:

*"Artículo 7°. Registro Nacional de Actores y Actrices. Créase el Registro Nacional de Actores y Actrices como instrumento para inscribir, conservar y actualizar la información de los actores y actrices, como fundamento para la creación de políticas públicas que desarrollen el objeto de esta ley. El Registro será público estará a cargo del Ministerio de Cultura quien garantizará su efectivo funcionamiento y financiación. El actor o actriz debe contar con uno de los siguientes requisitos para ser inscrito en el registro de que trata este artículo:*

- i) Título profesional de maestro en artes escénicas o títulos afines al teatro, las artes dramáticas, escénicas o audiovisuales.*
- ii) Experiencia demostrable como actor en cine, teatro, televisión, radio, series web o en otros escenarios donde se pueda ejercer la actuación.*
- iii) Combinación entre educación formal y no formal en la que se acredite educación técnica o tecnológica y experiencia en la actuación".*

**Carrera 8ª No. 8-55 Bogotá, Colombia**

Conmutador (57 1) 342 4100

[www.mincultura.gov.co](http://www.mincultura.gov.co)

Por su parte, los artículos 13 y 14 del proyecto establecen disposiciones dirigidas a favorecer únicamente a los actores que se encuentren o hagan parte del Registro Nacional de Actores y Actrices.

En primer lugar el Ministerio de Cultura quiere reiterar su compromiso con la profesionalización de la actividad artística, partiendo de las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la educación.

Así, el artículo 67 de la Constitución Política dispone que *"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente"*.

En este mismo sentido, el Artículo 70 de la Constitución Política dispone que 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 científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional**. También establece, que el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación; y da libertad de investigación y expresión a las artes cuando afirma, al inicio del artículo 71, que *"la búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres"*.

Este Ministerio, en los términos del artículo 5° de la Ley 397 de 1997 y del artículo 2° numeral 1 del Decreto 1746 de 2003, es la entidad encargada en el orden nacional de organizar y promover la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, así como de proteger los valores culturales de la nación.

Del mismo modo, la Ley de Cultura en su artículo 29 dispone: *"Formación artística y cultural. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado. Así mismo, establecerá convenios con universidades y centros culturales para la misma finalidad. El Ministerio de Cultura establecerá convenios con universidades públicas y privadas para la formación y especialización de los creadores en todas las expresiones a que se hace referencia en el artículo 16 de la presente Ley. El Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, promoverá en las universidades estatales, en los términos de la Ley 30 de 1992, la creación de programas académicos de nivel superior en el campo de las artes, incluyendo la danza- ballet y las demás artes escénicas"*.

Adicionalmente, el artículo 64 de la Ley citada dispone que *"Corresponde al Ministerio de Cultura, la responsabilidad de orientar, coordinar y fomentar el desarrollo de la educación artística y cultural no formal como factor social, así como determinar las políticas, planes y estrategias para su desarrollo (...)"*.

**Carrera 8ª No. 8-55 Bogotá, Colombia**

Conmutador (57 1) 342 4100

[www.mincultura.gov.co](http://www.mincultura.gov.co)

Dentro de este marco jurídico, el Ministerio ha incorporado tanto desde sus programas transversales como desde las direcciones técnicas, proyectos en formación artística destacándose el componente de Profesionalización "Colombia Creativa", mediante el cual se celebran convenios con instituciones de educación superior, ofreciendo a artistas con experiencia en los diferentes campos artísticos, la oportunidad de alcanzar un título profesional en su disciplina respectiva, fomentando así el acceso democrático a la educación superior en artes, mediante la flexibilización curricular y puesta en marcha de programas académicos que atienden la demanda de profesionalización de artistas en diferentes áreas creativas.

Dicho lo anterior, el Ministerio estima que la búsqueda de la profesionalización no puede convertirse en instrumento para discriminar o establecer diferencias entre las diversas formas de acercamiento a la práctica artística, pues tal situación se traduciría en vulneraciones a derechos garantizados en la Constitución.

El Ministerio de Cultura no encuentra razón que justifique la creación de un registro de actores profesionales, al cual no puedan inscribirse aquellos que no cumplen con los perfiles que se incorporan en el artículo 7 del proyecto, pues se considera que el acercamiento a la práctica artística y la posibilidad de derivar el sustento de la misma, no puede ser restringido a clasificaciones taxativas, que desconozcan las innumerables fuentes que encierran el proceso creativo.

No se pretende discutir que un artista que ha estudiado o con gran experiencia se vaya a encontrar en iguales condiciones que alguien que se acerca por primera vez al ejercicio creativo; pero tampoco se considera que a éste último, por vía de ley, se le deba negar el derecho a ser considerado como tal.

Así las cosas, según el texto propuesto, no podrían ser registrados como actores quienes no cumplan con los criterios del artículo 7° (y por ende ser beneficiarios de políticas que incentiven la contratación según los artículos 13 y 14), estableciéndose así categorías discriminatorias en la práctica artística.

Así, se hace claro que el proyecto de ley restringe de manera arbitraria el concepto de "actor" partiendo de la equivocada premisa según la cual, los criterios del artículo 7° son en sí mismos superiores a otras formas de acercamiento al trabajo actoral, lo cual puede ser calificado de subjetivo y no se compadece del vastísimo rango de procesos existentes en el campo de la creación, lo que hace de la diferenciación propuesta, una falacia por autoridad, juicio inadmisibles desde la óptica constitucional.

Adicional a lo anterior, tanto las condiciones establecidas en el artículo 7° del proyecto, como la creación del Registro Nacional de Actores Profesionales, son disposiciones que vulneran diversos derechos fundamentales, como pasa a explicarse:

a. El derecho a la igualdad:

El proyecto, como está concebido es discriminatorio y transita en abierta oposición al artículo 13 de nuestra Constitución Nacional.

En efecto el alcance del derecho a la igualdad y la prohibición constitucional a cualquier forma de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, ha sido desarrollado en copiosa jurisprudencia por la Corte Constitucional.

Este proceso ha permitido concluir que el derecho a la igualdad *"carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional"* (Sentencia C-818 de 2010).

Que tratándose del análisis de la inconstitucionalidad de una norma, dicho carácter implica la necesidad de comparar dos regímenes jurídicos desde los aspectos relevantes que permitan analizar el trato diferente y su justificación, a través de un juicio que involucre el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad (Sentencia C-015 de 2014).

Desde esta óptica, el articulado del proyecto de Ley incorpora disposiciones que desarrollan un régimen jurídico especial para actores, en contraposición a la normatividad aplicable a otras formas de expresión artística, y a las normas laborales y de seguridad social generales, sin que se establezca o pueda evidenciarse una justificación que permita concluir la necesidad o fundamento de dicha diferenciación, como abundantemente lo ha requerido nuestra Corte Constitucional.

El proyecto de ley tiene como punto de partida clasificaciones excluyentes, dirigidas a beneficiar un grupo específico de actores (los que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 7 del proyecto), comprimiendo de esta forma la práctica actoral, a través de definiciones que desestiman valiosas manifestaciones artísticas que quedan fuera de su ámbito.

Por ello, si se analiza desde el contenido del artículo 71 de la Constitución, podría justificarse la propuesta del proyecto, pues si en gracia de discusión se pensara que el trato diferencial incorporado en el proyecto de ley se ampara en el deber estatal de crear incentivos y ofrecer estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan actividades culturales, los criterios diferenciadores son a su vez discriminatorios respecto de otras manifestaciones o profesiones en el marco de la cultural y las artes, e incluso (como se expuso), presenta sub clasificaciones que son excluyentes dentro de la misma disciplina; hasta el punto de llegar a

incorporar **formas de discriminación expresamente prohibidas por el artículo 13 de la Constitución** (en razón de la nacionalidad).

Como lo ha establecido la Corte Constitucional, *“la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, (...) comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes”* (C-015 de 2014).

De lo anterior se encuentra que el proyecto incorpora un desarrollo desdibujado del concepto de trato desigual a supuestos de hecho diferentes, sustentado en valores completamente opuestos a los fines y principios del Estado Social de Derecho, pues, según los proponentes, el hecho diferenciador (los criterios establecidos en el art. 7º), debería otorgar una serie de prerrogativas que excluyen a actores o artistas que no se ajustan a tal definición (las políticas y medidas de que tratan los artículos 13 y 14).

Además, el proyecto no se detiene en la creación de privilegios para actores en detrimento del derecho a la igualdad los demás trabajadores en otras áreas artísticas, sino que busca establecer prerrogativas que los pondrían en condición superiores respecto de la población en general, como los artículos relativos a máximos en jornadas de trabajo y descansos obligatorios en contratos de prestación de servicios.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad en el acceso de oportunidades se ha venido estableciendo desde la creación del tribunal, como se encuentra en la sentencia T-590 de 1996, y en donde se señaló:

*“En repetidas oportunidades, esta corporación se ha pronunciado frente al derecho fundamental a la igualdad diciendo que, todos los ciudadanos están en igualdad de condiciones frente a la ley, el cual se traduce en igualdad de trato e igualdad de oportunidades para todos. Del respeto al derecho a la igualdad depende la dignidad y la realización de la persona humana, **por eso las normas que otorgan beneficios, imponen cargas u ocasionan perjuicios a las personas en forma injustificada, contrarían el sentido de la justicia y del respeto que toda persona merece.***

*La discriminación, en su doble acepción de acto o resultado, implica la violación del derecho a la igualdad. Su prohibición constitucional va dirigida a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas, sin que para ello exista **justificación objetiva y razonable**”* (negrilla fuera de texto).

No se encuentra sustento alguno que permita o justifique la discriminación incorporada en el articulado del proyecto de Ley, de conformidad con los criterios establecidos por el test de igualdad de la Corte Constitucional:

**Carrera 8ª No. 8-55 Bogotá, Colombia**  
Conmutador (57 1) 342 4100  
[www.mincultura.gov.co](http://www.mincultura.gov.co)

"El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso sub *judice*, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la "presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas". **El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.** El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie *prima facie* una amenaza para el derecho en cuestión. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; **o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.** El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden

*claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin” (Negrilla fuera de texto).*

Resulta a todas luces evidente, que la disposición según la cual se restringe el derecho al registro en virtud del grado profesional del aspirante o a encontrarse *registrado*, constituye una diferenciación que afecta de manera grave el goce del derecho fundamental al trabajo de actores “no profesionales”, y lo torna en un privilegio de los impulsores del proyecto de Ley.

b. El derecho a la Libertad de profesión:

Resulta abiertamente inconstitucional supeditar el derecho de una persona a ser beneficiaria de políticas que incentiven el trabajo actoral (arts. 13 y 14), a encontrarse registrado como actor profesional según los criterios establecidos en el artículo 7 del proyecto.

El artículo 26 de nuestra Constitución, que trata sobre la libertad de escoger profesión u oficio establece que el legislador se encuentra facultado para establecer títulos de idoneidad, señalando que, las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

La Corte Constitucional, ya hace rato definió el alcance de esta disposición, estableciendo de forma clara que la facultad legislativa en relación este derecho, se limita a la necesidad de proteger a la sociedad de un posible riesgo en el ejercicio de determinada profesión u oficio:

*“Parece claro que no se trata de una potestad arbitraria conferida al legislador, sino de una competencia que debe ser ejercida razonablemente en vista de una finalidad que el Constituyente juzga plausible (y aun inaplazable): impedir que el ejercicio torpe de un oficio (arte o profesión), produzca efectos nocivos en la comunidad. Y el motivo se hace explícito en el aparte 2, al aludir de modo inequívoco al riesgo social. Se desprende entonces, sin dificultad alguna, que el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social. Inevitable pensar, a modo de ejemplos que ilustran casos en que la restricción parece pertinente, en prácticas profesionales como la ingeniería y la medicina. Es claro que un puente mal construido o un edificio torpemente calculado constituyen un riesgo social. Y ni qué decir del tratamiento clínico o quirúrgico de un paciente, por quien carece de conocimientos médicos. **El legislador, entonces, no sólo***



***puede sino debe exigir títulos de idoneidad académica a quienes vayan a dedicarse al ejercicio de esas profesiones"*** (Sentencia C-087/98).

En este orden de ideas, el establecimiento de requisitos (art. 7) para resultar beneficiarios de políticas que incentiven el empleo (art. 14), es completamente inconstitucional, vulnerando el derecho a la libertad de profesión plasmado en el artículo 26 superior.

c. El derecho al trabajo:

Los artículos 13 y 14 supeditan el derecho a ser beneficiario de políticas sobre fomento al empleo, a encontrarse en el registro Nacional de Actores Profesionales, circunstancia que de entrada incorpora una vulneración al derecho al trabajo de los actores "no profesionales".

*Según lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-398 de 2011 que "La Constitución de 1991 otorgó especial protección al trabajo y le reconoció su existencia como valor (Preámbulo y art. 1) y como derecho cuya protección la confió directamente al Estado (art. 25). En ese orden consagró los derechos mínimos y las garantías de los trabajadores (art. 53) y dispuso que el legislador debe asegurar que tales derechos y garantías no sean disminuidos ni afectados. Así mismo, **que la ley**, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".*

Así las cosas, no le es dable al legislador, promulgar leyes que de manera arbitraria y sin ningún sustento o fin constitucionalmente viable o pertinente, impidan o restrinjan, total o parcialmente, el derecho de actores y actrices a acceder a un trabajo, vulnerándose a través de la disposición bajo estudio, no solo lo dispuesto en el artículo 25 superior, sino los principios básicos del Estado Social de Derecho.

d. El derecho a la intimidad personal:

El "Registro Nacional de Actores" implica una vulneración a la intimidad personal, exigiendo a los ciudadanos inscribirse en una base de datos **de público acceso** e incorporar datos relativos a su esfera personal, sin un propósito constitucionalmente válido.

Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional en sentencia c-640 de 2010, con ponencia de Mauricio González Cuervo:

***"El derecho a la intimidad, junto con otros derechos como el del libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia, están concebidos para permitir a las personas fortalecer y desarrollar su condición de seres libres y autónomos, que es el presupuesto esencial del estado democrático. La individualidad del individuo, su posibilidad no siempre fácil de separarse del influjo de los otros o de la masa, de realizar las actividades que les son afines y no las que le sean impuestas, de reflexionar solitariamente, de optar por sus propias preferencias, y de llegar a sus propias conclusiones frente a los***

dilemas de la cotidianidad y de la política, en fin, la posibilidad de aislarse con frecuencia u ocasionalmente del mundo, **es de lo que depende el que pueda convertirse en un sujeto de derechos y obligaciones, el que pueda ejercer las responsabilidades democráticas y participar en los procesos que forjan un estado social de derecho como lo es el colombiano.** Sólo reconociendo la autonomía e individualidad de las personas, puede hablarse del "respeto a la dignidad humana" que sirve de fundamento al estado colombiano, según el artículo 1º de la Constitución. La protección de esa esfera inmune a la injerencia de los otros –del Estado o de otros particulares–, como prerrequisito para la construcción de la autonomía individual que a su vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo, tiene que ser jurídicamente relevante, y lo es, a través de los mecanismos constitucionales de protección al derecho a la intimidad, los cuales no circunscriben su alcance a cierta clase social económica o ilustrada, sino que se extienden, como no podía ser de otra forma, a todas las personas amparadas por la Constitución.

(...)

Por esta razón, ese espacio personal y ontológico, sólo "**puede ser objeto de limitaciones" o de interferencias "en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1o. de la Constitución"**.

(...)

Son cinco los principios que sustentan la protección del derecho a la intimidad, y sin los cuales, se perdería la correspondiente intangibilidad del contenido garantista de la inmunidad del individuo frente a la innecesaria injerencia de los demás. Ellos se clasifican y explican en los siguientes términos: El principio de libertad, según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, **a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo.** En este contexto, la obtención y divulgación de datos personales, sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas. El principio de finalidad, el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a relevar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. De conformidad con el principio de necesidad, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin

*constitucionalmente legítimo. Adicionalmente, el principio de veracidad, exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos. Por último, el principio de integridad, según el cual, la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados. El conjunto integrado de los citados principios, permite no solo garantizar el acceso legítimo a la información personal, sino también la neutralidad en su divulgación y, por ende, asegurar un debido proceso de comunicación” (Negrilla fuera de texto).*

No se encuentra como puede pensarse que existe un objetivo constitucionalmente legítimo en la creación del denominado registro nacional de actores profesionales, cuyo único fin es excluir a actores o artistas que no sean considerados “*profesionales*”, de beneficios relativos al fomento al empleo.

Además de vulnerar derechos fundamentales, la creación del Registro Nacional de Actores está viciado constitucionalmente desde lo procedimental. Así, El artículo 7 del proyecto de Ley, propone la creación del “Registro Nacional de Actores profesionales”, a cargo del Ministerio de Cultura, adicionando competencias que el legislador no ha previsto para esta cartera, encontrándose en el marco del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Nacional.

Sobre el ejercicio de la función legislativa, en cuanto a la creación o adición de funciones a entidades públicas, ha sostenido la Corte Constitucional:

*“La competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior”.*

Esto quiere decir, que el Congreso no cuenta con plena autonomía para promulgar normas que modifiquen la estructura de una entidad pública, pues para tal efecto la constitución exige que el proyecto de ley sea presentado por iniciativa del gobierno nacional, encontrándose así, viciado el proyecto en lo que tiene que ver con la creación del Comité de Acreditación.

La Corte Constitucional, en sentencia C-856 de 006, sobre la competencia del legislador de modificar la estructura de la administración nacional, señaló:

*La función de determinar la estructura de la administración nacional, **no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran**, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el **señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos**, la precisión de sus*

*objetivos, sus funciones **generales y la vinculación con otros organismos para fines del control**”, así como **“regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras**”. Igualmente, en desarrollo de esta misma función, el Congreso se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer **“la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas;***

*(...)*

*Como se observa, la facultad parlamentaria de creación de organismos del orden nacional **posee naturaleza compleja, pues no sólo prevé la simple potestad de constitución, sino que también incorpora la definición de la naturaleza jurídica de la entidad correspondiente, su estructura orgánica, la ubicación del ente en la estructura administrativa del Estado, al igual que sus objetivos y funciones, entre los aspectos más sobresalientes**. Estas condiciones, además, se explican a partir de la necesidad que la definición de la estructura de la administración nacional y de los organismos que la conforman esté precedida de un debate democrático suficiente, premisa que sustenta el hecho que la creación de organismos del orden nacional sea materia de reserva de ley. En ese orden de ideas, como lo reafirma la providencia sujeta a análisis, **“la determinación de la estructura de la administración nacional, (...) así como la creación y autorización de la existencia específica de los diferentes organismos y entidades llamados a conformar dicha estructura compete con exclusividad a la ley; estas atribuciones al igual que las demás contenidas en el numeral 7 del artículo 150 constitucional pueden transferirse, en los precisos términos de dicho artículo al Presidente de la República”** (negrilla fuera de texto).*

Así las cosas, resulta claro que el proyecto de ley no incorpora los elementos básicos necesarios para determinar la estructura orgánica del registro, (si contaría con personería jurídica, disposiciones presupuestales y de planta de personal), y demás componentes básicos relativos al creación de este tipo de figuras.

Además, resulta evidente que el alcance global del proyecto se enfoca en procurar condiciones laborales y profesionales especiales para los actores, función que guarda relación con el quehacer del Ministerio de Trabajo, por lo que debería ser esta cartera la llamada a implementar y llevar dicho registro. Adicionalmente, si en el artículo 13 se establece que la mesa de trabajo será liderada por el Ministerio de Trabajo, y ésta se encuentra ligada al registro, se reafirma aún más su pertenencia a dicha entidad.

#### Disposiciones sobre Relaciones Laborales y Contratos de Prestación de Servicios.

El capítulo III del proyecto establece un régimen especial de jornadas de trabajo y descansos para actores y actrices, sin establecerse los fundamentos constitucionales, y las condiciones jurisprudencialmente establecidas para la implementación de dicho trato diferenciado.

Se entiende que el origen de esta disposición obedece a las largas jornadas de grabación a las que las productoras de televisión someten a sus actores, que en muchos casos son excesivos, en detrimento del bienestar del actor, circunstancia que nace en una serie de causas propias de los modelos de producción capitalista y la búsqueda de la maximización en el aprovechamiento de los recursos (incluidos los humanos), por el menor costo.

Este modelo es sufrido por un gran número de colombianos, no solo en el campo artístico, sino en todas las áreas, profesiones y oficios, circunstancia que ha dado origen, entre otros, al desarrollo del concepto "contrato realidad" cuando por prestación de servicios, se imponen cargas propias del vínculo laboral.

Dicho lo anterior, no se encuentra justificación alguna, desde el punto de vista constitucional, para crear condiciones especiales en términos de jornadas de trabajo y descansos obligatorios, dirigidas en forma exclusiva a actores o actrices, produciéndose de esta forma un trato desigual, ya no únicamente hacia otras profesiones en el campo de lo artístico, sino respecto de todas las demás ocupaciones que se desarrollan a través de contratos de prestación de servicios.

El congreso, desde su competencia legislativa, cuenta sin duda con la facultad de acabar con el modelo preestablecido del contrato civil de prestación de servicios, o de introducir a éste componentes propios del contrato de trabajo, pero no puede hacerlo para beneficiar a un único segmento de la población colombiana, en detrimento del artículo 13 de la Constitución.

#### Contradicción con Instrumentos Internacionales Suscritos por Colombia.

Colombia ha suscrito diversos instrumentos internacionales, incluyendo tratados de libre comercio y acuerdos en materia de coproducción cinematográfica, cuyo desarrollo se ve afectado por las disposiciones incorporadas en el proyecto de Ley, especialmente lo relativo a cuotas de actores profesionales.

A continuación se hace una exposición, no taxativa, de algunas de las disposiciones incorporadas en dichos acuerdos internacionales, a las cuales se opone lo pretendido en el proyecto de Ley:

#### - Tratados de Libre Comercio.

Es claro que establecer imponer condiciones y restricciones a la actividad audiovisual y artística, como las cuotas de actores registrados (art. 11) o impedimentos para actores extranjeros (art. 18), pagos por ventas y repeticiones (art. 21) constituyen medidas en franca oposición con los acuerdos establecidos en Tratados de libre comercio en el siguiente sentido, en cuanto a los fines que éstos persiguen y las disposiciones en ellos incorporados. Así, el proyecto:

- Afectaría la creación de nuevas oportunidades de empleo y mejora de las condiciones laborales y los niveles de vida en los territorios firmantes.
  - Se opondría a los compromisos sobre reglas claras y de beneficio entre países relativas al intercambio comercial.
  - Generaría desconfianza sobre un marco jurídico y comercial previsible para los negocios y las inversiones.
  - Produciría distorsiones en su comercio recíproco;
  - Desestimularía la creatividad e innovación dirigida a promover el comercio en los sectores innovadores de las economías de los países firmantes.
  - Representaría obstáculos técnicos al comercio.
  - Desincentivaría la Inversión.
  - Afecta el comercio transfronterizo de servicios.
- Acuerdo de Coproducción Audiovisual entre Colombia y Canadá, aprobado por el congreso de la República mediante Ley 897 de 2004.

El artículo 4 del acuerdo establece que:

1. Los productores, escritores y directores de las coproducciones, así como los técnicos, actores y demás miembros del personal que participen en la coproducción, deberán ser ciudadanos o residentes permanentes de Colombia o Canadá.
2. En caso de que la coproducción así lo requiera, se podrá permitir la participación de actores distintos de los indicados en el párrafo 1, con sujeción a la aprobación de las Autoridades Competentes de ambos países.

De acuerdo a lo anterior, no le es viable a Colombia, establecer requisitos adicionales o ir en contravía de lo acordado para realizar producciones en el marco del acuerdo suscrito con el gobierno canadiense, siendo así incompatibles las cuotas exigidas en el proyecto de Ley bajo estudio.

**Artículo 12. Contrato sobre derechos patrimoniales del actor.** Sobre derechos patrimoniales: derechos de reproducción, derecho de distribución, derecho de alquiler, derecho a poner en disposición interpretaciones y ejecuciones fijadas; los actores y actrices otorgarán las autorizaciones requeridas para las producciones audiovisuales en las que participan, mediante el pacto de una remuneración determinada entre las partes.

El monto de esta remuneración pactada entre, por una parte el actor, la actriz, o las organizaciones sindicales que los representen, y por otra parte, las productoras u organizaciones de productoras, se discriminará en forma independiente a la remuneración por el trabajo o servicio de actuación.

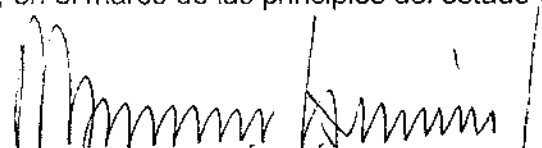
Este texto es confuso, dado que si el gobierno va a fijar unas tarifas de remuneración por la actuación, que es el trabajo mismo del actor y el derecho de imagen que cede a una obra audiovisual, no es posible hacer una negociación diferente por ese mismo derecho, dado que los dos hechos que se remuneran son el mismo.

**Artículo 14°. Estimulos para la contratación.** El Ministerio de Cultura adoptará todas las medidas conducentes a incentivar, promover y crear estímulos para la contratación de los actores inscritos en el Registro Nacional de Actores y Actrices.

Esto contradice lo establecido en el artículo 7, en el sentido de que el registro no es una condición para la contratación de los actores. Básicamente lo que dice el 7 es que el registro no es condición para trabajar como actor, pero este artículo lleva a que el Estado se circunscriba a políticas y programas en donde los únicos que puedan trabajar sean los actores inscritos.

Con fundamento en lo expuesto, se solicita se hagan los ajustes pertinentes, y se exhorta a los honorables congresistas, evalúen la importancia de crear disposiciones que beneficien a todos los artistas y creadores, en el marco de los principios del estado Social de derecho.

Cordialmente,



**MARIANA GARCÉS CORDOBA**  
Ministra de Cultura

Proyectó: Miguel Rujana – Adelfa Martínez  
Consolidó: Ginna Niño