



Bogotá, D.C., 28 OCT 2014

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 *“Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”*.

Accionante: MIGUEL JOSÉ RUJANA ACOSTA

Magistrada Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Expediente D-10347

Concepto - 58433

Según lo dispuesto en los artículos 40.6, 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto sobre la demanda presentada por el ciudadano Miguel José Rujana Acosta contra los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, *“Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.”*, cuyo texto se transcribe a continuación:

**“LEY 1493 DE 2011**

(Diciembre 26)

Reglamentada por el Decreto Nacional 1258 de 2012, Reglamentada por el  
Decreto Nacional 1240 de 2013

*Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:

[...]

CAPÍTULO VII.

INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y TOMA DE POSESIÓN DE LAS  
SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA DE DERECHOS DE AUTOR Y  
DERECHOS CONEXOS.

**Artículo 30.** *Medidas cautelares.* El Director de la Unidad Administrativa Especial –Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior podrá adoptar, en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control y mediante resolución motivada, las siguientes medidas cautelares inmediatas: [...]

b) *Suspender en el ejercicio de sus funciones a los miembros del Consejo Directivo, del Comité de Vigilancia, al Gerente, al Secretario, al Tesorero y al revisor fiscal de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras;*

c) *La suspensión de la personería jurídica y de la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras”.*

### **1. Planteamiento de la demanda**

El accionante considera que los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 vulneran lo dispuesto en los artículos 15, 25 y 26 de la Constitución Política, relativos al buen nombre, el trabajo como derecho y obligación social, y la libertad de escoger profesión y oficio. Argumenta también que dichas disposiciones legales desconocen los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones estatales.

De esta forma, interpreta el demandante que la facultad legal que otorga la norma acusada a la Dirección Nacional de Derechos de Autor de suspender tanto la personería jurídica como la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras, así como las funciones de los miembros de su consejo directivo, gerente, secretaria, comité de vigilancia, tesorero y revisor fiscal, transgrede los derechos fundamentales de las personas que ocupan dichos cargos.

Para justificar lo anterior, el accionante señala que, que a pesar de que las normas demandadas “*persigue[n] objetivos constitucionalmente válidos*”, al aplicar un *test de proporcionalidad* no se encuentra que las medidas cautelares que allí se adoptan sean idóneas, pues para cumplir con el fin que persiguen no es necesario suspender a los funcionarios incluidos en el literal “c” del artículo 30 de la ley demandada y, por el contrario, “*se pueden*

*ejercer [dichas] facultades sin tener que impactar los derechos fundamentales de esas personas".* Concepto - 5843

Así, el actor entiende que los funcionarios que resultarían afectados por las medidas cautelares en cuestión no podrían interferir de ninguna manera con las funciones de inspección y demás facultades atribuidas mediante la Ley 1493 de 2011 a la Unidad Administrativa Especial de la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior. Y esta es la razón por la que en su demanda habla de *"las acciones imperativas que sólo dependen de la voluntad del Gobierno Nacional para su cabal realización."*, entre las cuales menciona el reconocimiento de la personería jurídica de las sociedades de gestión colectiva, la práctica de visitas, la designación de delegados para las reuniones de Asamblea General, la verificación de funciones, el control de legalidad en los estatutos de las mencionadas sociedades, el inicio investigación y la imposición sanciones administrativas.

De este modo, el actor argumenta que *"la medida no resulta necesaria o indispensable"* teniendo en cuenta que, en su concepto, se podría obtener el mismo resultado aplicando medidas menos gravosas que no causen afectación alguna a los intereses y a los derechos de las personas que ocupan cargos como los mencionados con anterioridad en las sociedades de gestión colectiva.

## **2. Problema jurídico**

De conformidad con la demanda arriba resumida, el jefe del ministerio público considera que en el presente proceso corresponde determinar si los literales "b" y "c" del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, en los cuales se establecen las medidas cautelares que puede aplicar el Director de la Unidad Administrativa Especial –Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, sobre las sociedades de gestión colectiva y entidades recaudadoras,

vulneran los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de las actuaciones estatales, así como los derechos al buen nombre (artículo 15), al trabajo (artículo 25) y a la libertad de elección de profesión y oficio (artículo 26).

### **3. Análisis constitucional**

Esta jefatura considera que los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, referentes a las medidas cautelares que tiene la Dirección Nacional de Derechos de Autor para (i) “[s]uspender en el ejercicio de sus funciones a los miembros del Consejo Directivo, del Comité de Vigilancia, al Gerente, al Secretario, al Tesorero y al revisor fiscal de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras” [y] suspender “la personería jurídica y [...] la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras” se ajustan al ordenamiento superior.

#### **3.1. Sobre la constitucionalidad de las medidas cautelares previstas en las normas demandadas**

Para justificar la conclusión enunciada, a continuación brevemente se harán algunas consideraciones generales, en primer lugar acerca del mandato constitucional sobre la protección de la propiedad intelectual; en segundo lugar sobre el deber de intervención estatal sobre las personas y sociedades que manejan recursos captados del público; en tercer lugar respecto del límite de la actividad económica de los particulares, y sobre algunos aspectos relevantes sobre las sociedades de gestión colectiva. Posteriormente se analizarán específicamente las medidas cautelares contenidas en las normas demandadas desde el punto de vista estrictamente constitucional, y finalmente, se fijará la postura de esta vista fiscal en torno a la supuesta violación de los principios de proporcionalidad,

razonabilidad y necesidad que se atribuye a las medidas cautelares  
acusadas.

Concepto - 5843

### 3.1.1. Deber constitucional de protección de la propiedad intelectual

El artículo 61 de la Constitución Política establece como un mandato claro el deber de protección de la propiedad intelectual en cabeza del Estado. Esta disposición constitucional otorga además una amplia libertad de configuración legislativa, en el entendido que estipula que “[e]l Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley”<sup>1</sup> (subrayas fuera del texto), esto es, que el legislador podrá implementar mediante la ley las formas y medios de protección de la propiedad intelectual que considere idóneas, adecuadas, pertinentes, y necesarias, así como el establecimiento de limitaciones y excepciones a dicha protección en observancia al mencionado deber constitucional.

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C-871 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) señaló que:

*“Esa remisión al legislador para regular el tema de la propiedad intelectual ha sido definido por este Tribunal como: “la existencia de un amplio margen de configuración legislativa sobre la materia, siempre que las medidas adoptadas (i) se orienten a la protección de la propiedad intelectual y (ii) no establezcan condiciones irrazonables o desproporcionadas para acceder a dicha protección.*

*De este modo, ha señalado la Corte, la manera de proteger los derechos de propiedad intelectual, así como el diseño de los mecanismos adecuados para el efecto, es potestad del legislador, a quien la Constitución habilita para establecer las formalidades necesarias para hacer efectiva esa protección, para lo cual debe tener como directrices todos los postulados constitucionales y los instrumentos internacionales de los cuales el Estado Colombiano es parte.*

*De lo anterior es posible concluir que el régimen de protección de los derechos de autor y los derechos conexos se desenvuelve en el ámbito de la ley, y que la Constitución no impone criterios rígidos, ni modalidades específicas de protección, ni excluye la posibilidad de adoptar determinados sistemas, sino que deja un amplio margen de configuración legislativa sobre el particular. En la medida en que esta materia ha sido desarrollada en una serie de tratados*

<sup>1</sup> Artículo 61 Constitución Política de Colombia.

*internacionales y que Colombia es parte de algunos de ellos, es deber del Estado asegurar que la legislación interna esté en armonía con las normas internacionales vinculantes en este ámbito*<sup>2</sup>.

De otro lado, en consideración a que en Colombia los titulares de los derechos de autor<sup>3</sup> pueden ejercer sus derechos de manera individual o mediante la conformación de sociedades de gestión colectiva, estas últimas se definen y regulan en la ley como sociedades “sin ánimo de lucro con personería jurídica”<sup>4</sup> que administran, gestionan y manejan los recursos derivados de los derechos patrimoniales de autor y conexos.

Dichas sociedades tienen una naturaleza eminentemente patrimonial<sup>5</sup> — derivada de los derechos de autor—, y, en consecuencia, son y deben ser sujetos pasivos de la vigilancia y de control por parte del Estado, representado para estos efectos por el Ministerio del Interior-Unidad Administrativa Especial de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en cumplimiento del mandato constitucional que tiene el Estado de proteger la

<sup>2</sup> Como lo manifestó la Corte en la citada sentencia, debe tenerse en cuenta también que, “algunas de las disposiciones a través de las cuales el Estado colombiano protege los derechos de autor y sus derechos conexos son: la Ley 23 de 1982 ‘Sobre derechos de autor’; la Ley 33 de 1987, a través de la cual Colombia se adhirió al Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas, adoptado en 1886; la Ley 44 de 1993 ‘por la cual se modifica y adiciona la ley 23 de 1982 y se modifica la ley 29 de 1944’; la Ley 232 de 1995 ‘Por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales’ y la Ley 565 de 2000 ‘Por medio de la cual se aprueba el Tratado de la OMPI –Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Derechos de Autor (WCT)’, adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)”.

<sup>3</sup> Según el Artículo 4º la Ley 23 de 1982. “[s]on titulares de los derechos reconocidos por la Ley: El autor de su obra; El artista, intérprete o ejecutante, sobre su interpretación o ejecución; El productor, sobre su fonograma; El organismo de radiodifusión sobre su emisión; Los causahabientes, a título singular o universal, de los titulares, anteriormente citados; La persona natural o jurídica que, en virtud de contrato obtenga por su cuenta y riesgo, la producción de una obra científica, literaria o artística realizada por uno o varios autores en las condiciones previstas en el artículo 20 de esta Ley.”

<sup>4</sup> Artículo 10 Ley 44 de 1993.

<sup>5</sup> De acuerdo con la definición No. 95 del Glosario de Derecho de Autor y Derechos Conexos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual “[l]os derechos patrimoniales suponen, en general, que, dentro de las limitaciones impuestas por la legislación de derecho de autor, el titular del derecho de autor pueda hacer toda clase de utilidades públicas de la obra previo abono de una remuneración. En particular, los derechos patrimoniales comprenden la facultad para hacer o autorizar que se haga lo siguiente: publicar o reproducir de otro modo la obra para su transmisión (distribución) al público; comunicarla al público mediante representación o ejecución, mediante radiodifusión o por hilo; hacer traducciones o cualquier tipo de adaptaciones de la obra y utilizarlas en público, etc”.

propiedad intelectual y en ejercicio de la facultad estatal de dirección de la economía.

Concepto 5843

En conclusión, existe una amplia libertad de configuración legislativa en cuanto a la protección de la propiedad intelectual y los derechos de autor, así como frente a los límites y excepciones para el ejercicio de los derechos en cabeza del legislador, lo que permite que se incluyan en la ley medidas cautelares como las acusadas para garantizar la intervención estatal sobre las sociedades de gestión colectiva en atención a los derechos de sus asociados.

### 3.1.2. Algunas consideraciones generales sobre las sociedades de gestión colectiva

Las sociedades de gestión colectiva<sup>6</sup> son entidades asociativas<sup>7</sup> reguladas por la Ley 44 de 1993, conformadas por los titulares y autores de obras artísticas o de carácter literario, que recaudan, administran y manejan los derechos patrimoniales de autor y los derechos conexos. Así pues, las mencionadas sociedades están facultadas para realizar labores de representación de sus socios en procesos tanto jurisdiccionales como administrativos, así como de negociación de condiciones para la concesión de autorizaciones para el uso de los derechos de autor y conexos, y para negociar los valores e importes a que haya lugar por el recaudo de aquellos, además del recaudo y la respectiva distribución entre los asociados de los importes provenientes de dicha labor, entre otras<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ley 44 de 1993, artículo 10º: "los titulares de derechos de autor y derechos conexos podrán formar sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, sin ánimo de lucro con personería jurídica, para la defensa de sus intereses conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 23 de 1982 y en la presente Ley"

<sup>7</sup> Constitución Política, Artículo 38: "Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad".

<sup>8</sup> Cfr. Ley 44 de 1993, Reglamentado por el Decreto Nacional 162 de 1996, Capítulo III De las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, artículo 13.

Como bien lo ha resumido la Corte Constitucional, estas sociedades “entidades de naturaleza civil o privada, sin ánimo de lucro, que desarrollan su actividad en representación de una pluralidad de titulares de derechos, para ejercer frente a terceros los derechos exclusivos o de remuneración que correspondan a sus afiliados con ocasión del uso de sus obras o producciones artísticas”<sup>9</sup>.

Así, la facultad de inspección<sup>10</sup>, vigilancia<sup>11</sup> y control<sup>12</sup> que se ejerce sobre estas sociedades se ejerce sobre su misma configuración (reconocimiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento), pasando por el desarrollo de sus atribuciones legales conforme con el mandato de los asociados (solicitud de información, de naturaleza jurídica, contable y administrativa, etc.) y se extiende hasta la “posibilidad de imponer[les] sanciones”<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Sentencia C-124/13, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>10</sup> Ley 1493 de 2011, artículo 25: “La inspección consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, así como realizar auditorías periódicas o extraordinarias a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, con el fin de analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, podrá practicar investigación administrativa a estas sociedades”.

<sup>11</sup> Ibidem, artículo 26: “La vigilancia consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, para velar porque las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos y sus administradores, se ajusten a la ley y a los estatutos, en especial cuando se presenten las siguientes circunstancias:

a) Abusos de sus órganos de dirección, administración, o fiscalización, que impliquen desconocimientos de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias;  
b) Suministro al público, a la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad;  
c) No llevar contabilidad de acuerdo con la ley o con los principios contables generalmente aceptados;  
d) Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social.

La vigilancia se ejercerá en forma permanente”.

<sup>12</sup> Ibidem, artículo 28: “El control consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, a fin de ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, cuando así lo determine la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, mediante acto administrativo de carácter particular”.

<sup>13</sup> Esta posibilidad “se desprende de su facultad de control sobre las sociedades de gestión colectiva ya que, tal y como se anotó arriba, el control se traduce en la potestad de la Administración para imponer correctivos lo cual incluye la imposición de sanciones. Tampoco hay que perder de vista que estas sanciones no se imponen, en el caso particular, de manera arbitraria; se requiere una investigación previa, se debe surtir un proceso en



Finalmente es de reiterar, también a manera de ilustración, que las sociedades de gestión colectiva y entidades recaudadores son sujetos pasivos de la intervención estatal por cuanto administran y manejan derechos de autor y conexos de sus asociados, actividad ésta que debe ser regulada y vigilada por el Estado en cumplimiento de los expresos mandatos constitucionales.

### 3.1.3. Deber estatal de inspección, vigilancia y control

Según se dispone en el artículo 189 numeral 24 de la Constitución Política, al Presidente de la Republica le corresponde ejercer labores de inspección, vigilancia y control sobre las personas que manejen recursos captados del público<sup>14</sup>.

En cumplimiento del mencionado mandato constitucional, el señor Presidente, representado por el Ministerio del Interior -Unidad Administrativa Especial de la Dirección Nacional de Derechos de Autor debe velar por que los recursos recaudados por las sociedades de gestión colectiva como administradoras de los derechos patrimoniales de autor y conexos se gestionen y manejen de acuerdo con los parámetros legales y constitucionales de manera tal que se garantice y proteja de forma efectiva y eficaz la propiedad intelectual y con ello a sus titulares.

Lo anterior por cuanto, como ya lo ha precisado la Corte Constitucional, “[q]ueda [...] determinado que la función de las sociedades de gestión colectiva está referida a la administración de derechos, entre ellos los económicos, en cabeza de los autores u otros titulares. En este sentido, tal y como lo había expresado esta Corte en un pronunciamiento anterior, dichas sociedades tienen

---

el que las partes presentan pruebas y alegan de conclusión, y una vez proferida la decisión, que consiste en una resolución motivada, las sociedades podrán interponer los recurso previstos en la ley contra los actos administrativos”. Sentencia C-851 de 2013, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

<sup>14</sup> Artículo 189 numeral 24 “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa [...] [e]jercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.”

*un contenido esencialmente patrimonial en la medida que gestionan el recaudo de la remuneración derivada de los derechos de los autores y demás titulares, distribuyéndola entre sus asociados:*

*De esta forma se concluye que al tener las sociedades de gestión colectiva contenido patrimonial y al superar su funcionamiento los principios del derecho genérico de asociación (Art. 38 C.P.), se inscriben dentro de la regulación contenida en la Constitución económica, por lo que son sujetos pasivos de la intervención del Estado en su funcionamiento, en ejercicio de su facultad de dirección de la economía”<sup>15</sup>.*

Es así como se legitima la intervención estatal en cabeza del ejecutivo sobre las sociedades de gestión colectiva, en el entendido que manejan recursos que se captan del público y que se originan en los derechos de autor de sus asociados, por cuanto son a su vez sujetos pasivos de inspección, vigilancia y control por parte del Estado, quien debe velar por el cumplimiento de la Constitución y la Ley y, con ello garantiza la protección del bien común y del interés general.

3.1.4. La actividad económica de los particulares debe ejercerse dentro de los límites del bien común

Según el artículo 333 de la Constitución Política, “[l]a actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”. No obstante, en el párrafo del mismo artículo se establece que “[l]a ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”, lo que significa que, a pesar de que las sociedades de gestión colectiva están amparadas por la libertad económica, la misma debe ejercerse dentro de los límites del bien común y, a su vez, que el alcance de dicha libertad será limitada por la ley cuando el interés social así lo exija.

En conclusión, para esta jefatura es claro que, conforme a lo anterior, es un imperativo constitucional que en aras de garantizar el bien común, interés social e incluso interés cultural, el Estado intervenga en la actividad que

---

<sup>15</sup> Sentencia C-792 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

realizan las sociedades de gestión colectiva, inspeccionando, vigilando y controlando que estas se encuentren dentro del marco de la legalidad y observen los deberes legales y constitucionales que les corresponde, lo que además redunda en la protección de los derechos de autor y de la propiedad intelectual.

3.1.5. Las medidas cautelares contenidas en los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 son legítimas y se adecuan a las normas constitucionales pertinentes.

De conformidad con lo señalado en el acápite anterior, se tiene que en desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales que facultan a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, y específicamente en ejercicio de su función de intervenir las sociedades de gestión colectiva y las entidades recaudadoras de derechos de autor y conexos, en la Ley 1493 de 2011 se le atribuyó la competencia para imponer medidas cautelares, las cuales *“tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado”*<sup>16</sup>.

Y como también lo ha sostenido la Corte Constitucional estas medidas

*“persigue[n] objetivos constitucionalmente válidos, pues no solo pretende[n] hacer efectiva la inspección, vigilancia y control de sociedades de gestión colectiva, sino salvaguardar los intereses de los titulares y beneficiarios de derechos de autor y similares que se asocian en ese tipo de organizaciones para garantizar la adecuada explotación y reconocimiento de sus derechos.”*<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Sentencia C-523 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>17</sup> Sentencia C-835 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

Sin perjuicio de lo anterior, es de advertir que en la sentencia citada la Corte argumentó que el aspecto reprochable de la disposición legal acusada no son las medidas cautelares *per se*, sino que el literal “d” del artículo 30, allí declarado inexequible, disponía la posibilidad de decretar medidas cautelares innominadas o indeterminadas, es decir *“que no están previstas en la ley, dada la variedad de circunstancias que se pueden presentar y hacen difícil que sean contempladas todas por el legislador, que pueden ser dictadas por el juez acorde con su prudente arbitrio, para prevenir que pudiera quedar ilusoria la ejecución del fallo o cuando hubiera fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra”*<sup>18</sup>.

Por razón de esto último en aquella decisión esa corporación concluyó que *“[q]ueda claro que incluso en los casos de medidas cautelares innominadas o atípicas, es imperativo que el legislador diseñe previamente los parámetros mediante los cuales la autoridad, judicial o administrativa, pueda acudir a ella, pues aunque no existe una exigencia constitucional para que en todas las actuaciones se contemple la posibilidad de decretar medidas cautelares, es necesario que su definición por parte del Congreso atienda los criterios de razonabilidad y proporcionalidad”*<sup>19</sup>.

No obstante, se reitera, en la citada sentencia también se aclaró que no puede calificarse como arbitraria una medida cautelar por el solo hecho de ser de carácter innominada, sino que se requiere un marco legal que garantice la proporcionalidad y razonabilidad de la medida, requisito que no se encontró satisfecho por el literal “d” del artículo 30, pero que esta jefatura considera que, en todo caso, si cumplen las normas objeto de la demanda *sub examine*, en donde se establecen una serie de medidas cautelares que no son indeterminadas sino, muy por el contrario, específicas y particulares, así como proporcionales y razonables, tal y como pasa a demostrarse.

<sup>18</sup> Sentencia C-835 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>19</sup> Ibidem.

3.1.6. Sobre la proporcionalidad, razonabilidad y la necesidad de las medidas cautelares acusadas

En concepto de esta jefatura, partir de un análisis de la naturaleza, el contenido y el alcance de los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad que deben regir en todas las actuaciones del Estado, puede concluirse que se éstos no resultan vulnerados o desconocidos por lo previsto en los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011.

En efecto, el cumplimiento del principio de *proporcionalidad* puede analizarse desde dos perspectivas fundamentales: la primera de ellas es si las normas demandadas persiguen un objetivo constitucionalmente válido, esto es, para este caso específico, la protección de la propiedad intelectual y los derechos de autor mediante la inspección, vigilancia y control por parte de la Dirección Nacional de Derechos de Autor a las sociedades de gestión colectiva y entidades recaudadoras; y, en segundo lugar, la idoneidad de dicho medio para alcanzar el objetivo propuesto, es decir, la pertinencia de las medidas cautelares previstas para el ejercicio de la intervención estatal.

Con relación al principio de *razonabilidad*, el cual hace referencia a la razón de ser y, si se quiere, a la correspondencia de la medida con el fin que persigue, se advierte que el fin perseguido por las normas demandadas es la garantía de la protección de la propiedad intelectual por parte del Estado y el cumplimiento de los ya mencionados deberes constitucionales, fin para el que claramente resultan consecuentes medidas tales como la suspensión de las directivas y de los funcionarios de alto rango de las sociedades de gestión colectiva y entidades recaudadoras de derechos de autor y conexos, así como la suspensión de la personería jurídica de éstas últimas.

Las medidas previstas en las normas demandadas, por lo tanto, son razonables<sup>20</sup> para conseguir dicha protección, pues en caso de existir una investigación en contra de aquellas entidades es necesario e imperioso proteger los bienes jurídicos que pudieran resultar afectados e incluso salvaguardar todo aquello que permita alcanzar la verdad en el respectivo proceso administrativo, sin que ello en forma alguna implique un prejuzgamiento o, como lo interpreta el actor, una medida desproporcionada e innecesaria para alcanzar el fin constitucional perseguido, como incluso se precisa en la misma norma<sup>21</sup>.

En este sentido, esta vista fiscal considera que las medidas cautelares contenidas en la norma acusada también son necesarias para dar cumplimiento efectivo al mandato constitucional estipulado en los artículos 61, 189 numeral 24, y 333 de la Constitución Política, por cuanto no existen medios alternativos que afecten de una manera menor los bienes jurídicos en cuestión y que a su vez logren el objetivo de proteger la propiedad intelectual, los derechos de autor, y simultáneamente garanticen el manejo de los recursos económicos captados del público en atención al interés social y bien común.

En este sentido, observa esta jefatura que, contrario a lo que aduce el accionante en la demanda *sub examine*, no son de recibo las acusaciones del actor sobre la vulneración de los derechos al buen nombre, al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio, por cuanto con la suspensión en el ejercicio de las funciones del Gerente, Secretario, Tesorero, Revisor Fiscal, miembros del Consejo Directivo y del Comité de Vigilancia no se está impartiendo un juicio arbitrario sobre las personas que desempeñan dichas funciones, atentando contra alguno de sus derechos, sino, por el contrario,

<sup>20</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, lo razonable es: "lo justo, conforme a razón".

<sup>21</sup> Ley 1493 de 2011, artículo 30 Parágrafo: "Las medidas cautelares podrán decretarse antes de iniciar una investigación, conjuntamente con ella o con posterioridad a su inicio antes de que se profiera la decisión que le ponga fin. La adopción de estas medidas no implicará prejuzgamiento".

desarrollando las facultades atribuidas al Estado, y dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y al deber legítimo de salvaguardar el bien común y el interés general sobre el particular<sup>22</sup>. Concepto - 5843

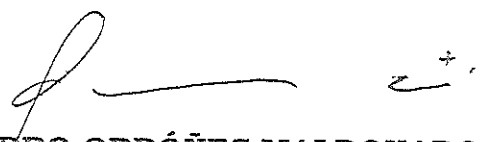
Esto último por cuanto el desarrollo de las funciones dentro de la sociedad de gestión colectiva puede entorpecer las labores de inspección, vigilancia y control, y porque, en todo caso, en consideración a la importancia de que la adopción de medidas cautelares no sean arbitrarias la ley ha establecido que se deben ordenar mediante resolución motivada.

Finalmente, es posible concluir que el legislador no solamente está habilitado sino que además tiene el deber de proveer al ejecutivo de las herramientas jurídicas necesarias para cumplir con los anteriores mandatos constitucionales, que para el caso en estudio se concretan en la posibilidad de imponer medidas cautelares sobre las sociedades de gestión colectiva y entidades recaudadores de derechos de autor y conexos por parte de la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

#### 4. Solicitud

Por las razones expuestas, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional, se declaren **EXEQUIBILES** los literales “b” y “c” del Artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 de conformidad con los argumentos ofrecidos en el presente concepto.

De los señores Magistrados,



**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

ABG/VFG

<sup>22</sup> Cfr. Artículo 333 Constitución Política