

Referencia: Expediente D-10347

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”.

Actor: Miguel José Rujana Acosta.

Magistrada (e) Ponente:
Martha Victoria Sáchica Méndez

Bogotá, D. C., seis (6) de abril de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Miguel José Rujana Acosta demandó la inexequibilidad de los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, por estimar que desconocen los principios de proporcionalidad y necesidad en el establecimiento de medidas cautelares dentro de los procesos de inspección, vigilancia y control que se realizan sobre las entidades administradoras de derechos de autor y derechos conexos, en razón a que generan una afectación innecesaria en los derechos subjetivos de quienes con su adopción se ven afectados.



Mediante Auto del 8 de septiembre del 2014 se admitió la demanda presentada por considerarse que satisfacía los requisitos mínimos exigibles, establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

1. Disposiciones legales demandadas

La demanda se dirige contra los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, los cuales se resaltan en la siguiente transcripción de la norma.

LEY 1493 DE 2011 (Diciembre 26)

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

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:

a) El cese inmediato de los actos que constituyan la presunta infracción a las disposiciones legales o estatutarias en materia de derecho de autor, por parte de las sociedades de gestión colectiva, entidades recaudadoras o de sus directivos;

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;

d) <Literal declarado inexecutable por esta Corporación mediante Sentencia C-835 de 2013.>

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.*

2. La demanda

A juicio del actor, los preceptos demandados desconocen los principios de proporcionalidad y necesidad en el establecimiento de las medidas cautelares aplicables dentro del proceso administrativo de inspección, vigilancia y control que se realiza sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, en cuanto la adopción de las medidas demandadas termina por afectar, en forma desmedida, los derechos subjetivos de tanto sus asociados, como de sus trabajadores (directivos), sin tener en cuenta que, en su criterio, la finalidad que se persigue con este tipo de medidas se puede obtener sencillamente con la aplicación del literal “a” del mismo artículo, instrumento que resulta menos lesivo a los intereses de quienes con ella se ven afectados.

Estima el demandante, que con la adopción de la medida cautelar contemplada en el literal “b” demandado, se genera una afectación directa sobre los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores de las sociedades de gestión colectiva que ejercen cargos directivos, pues, en su criterio, al acogerse dicha medida se les está impidiendo a estas personas desarrollar sus funciones dentro de la entidad y devengar el salario que termina constituyéndose en la contraprestación debida a sus labores.

Así mismo, considera que la medida cautelar contemplada en el literal “c” acusado genera una afectación a los derechos fundamentales al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia de los asociados a este tipo de entidades, esto es, los titulares de los derechos de autor que ejercen sus derechos a través de dichas sociedades, y quienes, como producto de la suspensión de la autorización de funcionamiento de la entidad, se verán imposibilitados para: (i) recibir las regalías que normalmente son recolectadas y repartidas por la

sociedad como producto de la autorización otorgada para el uso o reproducción de su obra, y que usualmente se constituyen en la única fuente de ingresos de los autores y compositores; y (ii) vigilar el adecuado uso de sus creaciones, así como propender por la defensa de sus intereses en escenarios de carácter mercantil y judicial a nivel nacional, de forma que su invención sea respetada y que su difusión pública no implique su deformación. Lo anterior, pues si bien en principio pueden ejercer dicha defensa en forma particular, el actor considera evidente que dicha gestión resulta a todas luces imposible, pues los autores no pueden vigilar por sí mismos el efectivo respeto de sus obras a lo largo del territorio nacional.

Ahora bien, en relación con la ausencia de necesidad de la afectación generada, aduce el demandante que, en su criterio, el normal ejercicio del cargo de quienes son suspendidos con la medida contemplada en el literal “b” demandado o la simple continuación de las actividades de la sociedad intervenida¹, no tienen la virtualidad de interponerse en el normal ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que sobre ellas ha establecido la Ley, de forma que si con la simple ejecución de la medida cautelar contemplada en el literal “a” del artículo 30 de la Ley 1497 de 2011² se puede lograr un nivel igual de satisfacción a la finalidad que tienen las medidas cautelares en este tipo de procesos, resulta a todas luces innecesaria dicha afectación y, por tanto, desconocedora de los principios de proporcionalidad y necesidad que han sido admitidos como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes.

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)

El representante legal del Ministerio de las TIC, mediante escrito de intervención, solicitó a esta Corporación declarar la **exequibilidad** de la norma demanda. Lo anterior, por cuanto considera que las medidas cautelares allí contenidas se encuentran circunscritas al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que se otorgaron a la Unidad Administrativa Especial, Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior

¹ Las cuales pueden ser suspendidas mediante la adopción de la medida cautelar contemplada en el literal “c” del artículo acusado de inconstitucional.

² Que prevé la posibilidad de que la DNDA ordene a las sociedades de gestión colectiva el cese inmediato de las conductas que presuntamente se constituyen en desconocedoras de los estatutos o del ordenamiento jurídico vigente.

(DNDA), para obtener la consecución de objetivos que, con anterioridad, han sido reconocidos como constitucionalmente válidos por esta Corporación³, las cuales permiten salvaguardar los intereses de los titulares y beneficiarios de los derechos de autor, así como garantizar su adecuada explotación y reconocimiento.

Adicionalmente, el representante del Ministerio estima necesario destacar dos factores por los que la adopción de este tipo de medidas resulta ajustado a la Constitución: (i) de un lado, las medidas cautelares que se autoriza adoptar a la Dirección Nacional de Derechos de Autor se encuentran supeditadas al despliegue de una motivación que logre satisfacer a cabalidad la carga argumentativa requerida para ello, de forma que se evite cualquier forma de arbitrariedad que pudiera llegar a materializarse; y (ii) de otro, porque contrario a lo afirmado por el actor, las medidas previstas en los literales “b” y “c” del artículo demandado no resultan desproporcionadas, en cuanto propenden por el cumplimiento de los principios inherentes al buen funcionamiento de la actividad administrativa, que se busca garantizar con la inspección y vigilancia de las sociedades de gestión colectiva, a cargo de esa Dirección.

3.2. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

En su escrito de intervención a la presente acción, el apoderado del referido Departamento Administrativo solicitó a esta Corporación declarar la **exequibilidad** de la norma demandada. Observó, que contrario a lo expuesto por el demandante, no se trata de que la Dirección Nacional de Derechos de Autor se encuentre obligada a adoptar alguna de las medidas demandadas, pudiendo optar por la contemplada en el literal “a” del mismo artículo y afectar así, en menor medida, los intereses de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, sino que se trata de una facultad adicional a la contemplada en el literal “a” que tiene esta Unidad Administrativa Especial para que, ante la materialización de una contingencia o situación que tenga la virtualidad de poner en un inminente y grave riesgo los intereses jurídicos que se busca proteger con este tipo de medidas, tenga los medios para asegurarlos a través de la adopción de las medidas contempladas en los literales “b” y “c” del artículo 30 demandado.

Por ello, estima que se trata de unas medidas que si bien son severas, están diseñadas para procurar la salvaguardia de los intereses de los asociados a este

³ Sentencia C-835 de 2013.

tipo de entidades y de la población en general, ante la materialización de un evento que no sea simplemente conjurable con una orden de cesación de la conducta que se estima constitutiva de la presunta infracción. Por lo anterior, indica que si el director de la Dirección Nacional de Derechos de Autor “percibe que la realidad jurídica del establecimiento intervenido no amerita la imposición de medidas más severas”, puede simplemente usar la contenida en el literal “a” del artículo demandado.

Para finalizar, llama la atención en que la proporcionalidad y razonabilidad de estas medidas se encuentra determinada por el caso en concreto, pues dependen de qué clase de riesgo se pretenda prevenir, esto es, de que tan necesario resulta adoptar una determinada medida que afecte más intereses, cuando con una menos lesiva se pueda llegar a lograr el mismo objetivo.

3.3. Unidad Administrativa Especial, Dirección Nacional de Derechos de Autor

En su escrito de intervención, la Dirección Nacional de Derechos de Autor solicita a esta Corporación declararse **inhibida** para fallar la presente demanda o que en su defecto, determine la **exequibilidad** de la norma cuestionada.

En relación con la primera de las pretensiones, considera que la demanda presentada no satisface a cabalidad con los requisitos mínimos razonables que son predicables de este tipo de acciones, pues carece de: (i) certeza en cuanto hace referencia a supuestos de hecho en los que eventualmente pueda hacerse una aplicación indebida de las normas que contienen las medidas cuestionadas; (ii) especificidad; y (iii) pertinencia en razón a que, en su criterio, la demanda plantea argumentos subjetivos que no son demostrables y se basan más en la aplicación que se pueda hacer de la norma en un futuro.

El interviniente también solicita que en el evento en que la anterior pretensión sea estimada improcedente, se declare la exequibilidad de la norma demandada, pues, a su parecer, las facultades otorgadas mediante los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 al Director de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, para suspender la autorización de funcionamiento de las entidades de gestión colectiva de derechos de autor, o a los miembros del consejo directivo o en general a los funcionarios que ostentan cargos de dirección, se constituye en una conducta que no solo es avalada por el ordenamiento jurídico interno, sino también lo es por el internacional a través de la Decisión Andina No. 351 de 1993.

3.4. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario intervino en el trámite de la presente acción y solicitó se declare la **constitucionalidad** de la norma demandada. Para dar sustento a su pretensión, comenzó por hacer un recuento de la función y finalidad de las medidas cautelares en el ordenamiento jurídico colombiano, destacando que estas no tienen una función sancionatoria, sino que deben propender únicamente por garantizar el ejercicio de un derecho o asegurar los resultados del litigio mientras se adelanta la actuación correspondiente.

Al respecto, llama la atención acerca de que las funciones de inspección, vigilancia y control que estas medidas buscan asegurar, tienen sustento en la potestad con que cuenta el Estado para injerir en la economía, la cual tiene por finalidad primordial el impedir la obstrucción de la libertad económica y evitar así el abuso de la posición dominante que puedan ejercer algunos particulares. Atribuciones que en últimas propenden por la protección de los derechos de autor y conexos, así como por la conservación de la cultura.

En lo relativo al problema jurídico planteado, considera que las medidas cautelares demandadas no vulneran derecho fundamental alguno, en especial el debido proceso, pues si bien admite que estas por su naturaleza pueden afectar los derechos subjetivos de quienes tienen que soportarlas, dicha afectación resulta necesaria para la efectiva consecución de un fin constitucionalmente admisible como lo es el asegurar la protección de los derechos de autor y conexos. Adicionalmente, destacó que las mencionadas facultades resultan ajustadas al texto constitucional, puesto que (i) distan de ser discrecionales al requerir de motivación para su ejercicio; (ii) ostentan un carácter taxativo, razón por la cual deben estar expresamente contempladas en la Ley y tienen delimitado su alcance y temporalidad; y (iii) se constituyen en actos administrativos contra los que proceden recursos y pueden ser nuevamente discutidos en sede jurisdiccional.

Para finalizar, considera que los titulares de los derechos de autor y conexos no *tienen* (en el sentido estricto de la palabra) que ejercer su derecho a través de las sociedades gestoras, sino que gozan de la posibilidad de administrarlos por sí mismos, razón por la cual con este tipo de medidas no se afectan directamente sus derechos patrimoniales.

3.5. Contraloría General de la República

En su escrito de intervención a la presente acción de inconstitucionalidad, la Contraloría General de la República solicita se declare la **exequibilidad** de los literales demandados. Para dar sustento a su pretensión, comienza por indicar que en el presente caso, contrario a lo argumentado por el demandante, los derechos patrimoniales de los titulares de los derechos de autor no resultan afectados con la adopción de este tipo de medidas cautelares, en cuanto estos no solo tienen la posibilidad de recolectar los dineros provenientes del uso de su propiedad intelectual a través de las sociedades de gestión colectiva, sino que adicionalmente pueden hacerlo en forma particular.

Llama la atención en que las medidas demandadas deben adoptarse a través de actos administrativos que tienen la obligación de estar motivados y deben cumplir con la totalidad de los requisitos que les son propios, como la competencia de la autoridad que lo expide y estar ajustado al principio de legalidad.

Para finalizar, considera que la mera imposición de una medida cautelar no puede ser considerada como un obstáculo que cercene el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio de los afectados, ni que resulte difamatoria de sus dignidades, como quiera que no implica la declaratoria de responsabilidad del investigado, ni impide que este ejerza su profesión libremente, sino que solamente le limita la posibilidad de seguir laborando, en forma temporal, en esa empresa, razón por la cual sus derechos fundamentales no se ven afectados.

3.6. Intervenciones ciudadanas

Los ciudadanos José Arbey Loaiza Nieto, Saturnino Caicedo Cordoba, Hiparco Peña Ospitia y otros remitieron escritos de intervención dentro del trámite de la presente acción de inconstitucionalidad, en los que manifiestan su apoyo a las pretensiones de la demanda, esto es, que se declare la **inexequibilidad** de las normas atacadas. Consideran que estas en efecto consagran medidas cautelares que no resultan indispensables para la consecución de los fines que son propios a este tipo de medidas y, en adición a ello, en la misma normativa que las contiene se establecen otras menos lesivas que satisfacen en igual medida la finalidad buscada. Destacan que no se oponen a que las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor sean sujetos de la inspección, vigilancia y control del Estado, sino que por el contrario, lo que buscan es que este control se haga en forma medida y que no afecte excesivamente sus intereses.



Por su parte, la ciudadana Linda Hernández Bonilla solicitó a esta Corporación que se declare **inhibida** para realizar un pronunciamiento de fondo con respecto a la demanda realizada, puesto que considera que adolece de grandes falencias que hacen imposible vislumbrar la existencia de un cargo que cumpla a cabalidad con los requisitos mínimos que se han reconocido para la interposición de este tipo de acciones. Indicó que si el demandante pretende centrar su argumentación en la supuesta desproporción que se manifiesta al permitir la adopción de este tipo de medidas, tiene la carga de hacer una exposición exhaustiva del porqué de esta supuesta desproporción.

3.7. Procuraduría General de la Nación

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rindió concepto de constitucionalidad número 5843 en el proceso de la referencia.

La vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas demandadas. Para sustentar su posición, comienza por destacar el hecho de que si bien las sociedades de gestión colectiva de los derechos de autor ostentan la condición de entidades de naturaleza privada, se ha entendido que éstas, por su función de recolectar y captar los dineros provenientes del uso de los derechos de autor de sus asociados, deben ser sujetos pasivos de la inspección, vigilancia y control del Estado, de forma que sea posible garantizar la protección del bien común y el interés general.

A su juicio, los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 se ajustan al ordenamiento constitucional, en cuanto contemplan unos mecanismos a través de los cuales es posible asegurar la finalidad misma de la intervención del Estado en este especial tipo de asociaciones y en razón a que son específicos y particulares, contrario a la indeterminación y generalidad que caracterizaba la medida cautelar que contemplaba el literal “d” del mismo artículo, el cual fue declarado inconstitucional por esta Corporación en sentencia C-835 de 2013.

Con respecto a la proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de las medidas cautelares previstas en la norma demandada, el jefe del Ministerio Público señala que estos principios se ven satisfechos plenamente, puesto que si bien con la adopción de este tipo de medidas se perturban en cierta manera los derechos de los sujetos a quienes se les impone, dicha afectación se materializa en aras de lograr una finalidad constitucionalmente admisible como lo es la protección de la propiedad intelectual por parte del Estado y el cumplimiento de las

obligaciones que le competen en relación con su potestad/función de intervenir en la economía. Para lograr esta finalidad, resultan consecuentes medidas tales como la suspensión en el cargo de los directivos de la entidad o incluso la suspensión de la autorización de funcionamiento.

Adicionalmente, considera que estas medidas resultan necesarias para la finalidad propuesta, 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.

En este orden, el Procurador General estima que los literales acusados se ajustan al ordenamiento superior en razón a que, contrario a lo afirmado por el actor, no existen otras medidas menos lesivas que permitan, en un nivel igual o superior, la consecución de la finalidad por la que éstas propenden. Lo anterior, porque el normal desarrollo de las funciones de la entidad tiene la virtualidad de entorpecer las labores de inspección, vigilancia y control. En todo caso, observa que por definición, las medidas cautelares deben ser motivadas y, por tanto, no pueden contener ápice alguno de arbitrariedad; dado el caso, los afectados tienen la posibilidad de controvertirlas tanto por la vía administrativa como por la vía judicial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, toda vez que los literales impugnados forman parte de una ley expedida por el Congreso de la República.

2. Estudio preliminar

2.1. Aptitud de los cargos formulados

En primer lugar y habida cuenta de que se plantea por dos de los intervinientes en este proceso una decisión inhibitoria, es necesario que la Sala Plena verifique si en el presente caso se cumplen los requisitos generales de

admisibilidad de una demanda de inconstitucionalidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. De acuerdo con el numeral 3° de esta disposición, el demandante tiene la carga de señalar las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas. Sobre este requisito, la Corte se ha pronunciado en el sentido de advertir, que si bien es cierto que la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y que en ella debe prevalecer la informalidad⁴, el ciudadano tiene la obligación de cumplir con ciertos requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad planteado.

Así, la Corte ha indicado que el escrito de demanda debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional y señalado que los cargos formulados por el demandante deben ser *claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes*. En otras palabras, la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, la acción debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta Política (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).⁵

Ahora bien, en el presente caso se tiene que dos de los intervinientes solicitaron que esta Corte se inhibiera de realizar un pronunciamiento de fondo con respecto al cargo formulado, pues consideraron que éste no satisfizo a cabalidad con los requisitos anteriormente mencionados y, en especial, los de certeza, especificidad y pertinencia.

Al respecto, se constató que si bien es cierto el demandante en su escrito hizo una exposición de numerosos argumentos en virtud de los cuales pretende demostrar la inconstitucionalidad de los literales demandados, también lo es que según lo dispuesto en el Auto de 8 de septiembre de 2014, el único cargo de inconstitucionalidad admitido en el presente proceso, es el relacionado con el desconocimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

⁵ Ver Sentencias C-1052 de 2001 y C-695 de 2013, entre otras.

necesidad de las medidas cautelares previstas en los literales acusados⁶, razón por la cual todos los demás argumentos que atacaban estas medidas a partir de razonamientos que se derivaban de posibles y eventuales aplicaciones indebidas de dichas facultades, no serán objeto del análisis en esta ocasión.

Adicionalmente, en cuanto a las objeciones de uno de los intervinientes respecto de la ineptitud del cargo por la presunta vulneración de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, porque no satisface a cabalidad los requisitos que le son exigibles a las demandas basadas en este tipo de fundamentos, se advierte que el actor en escrito del 25 de agosto de 2014 precisó los elementos básicos que deben tenerse en cuenta a la hora de realizar un juicio de proporcionalidad y cuestionó en forma clara, cierta y específica la constitucionalidad de la norma, en tanto considera que las medidas demandadas afectan derechos fundamentales en forma innecesaria, pues la finalidad que se persigue con su adopción se puede obtener por otros medios que resultan menos lesivos.

Por lo anterior, esta Corporación estima que, contrario a lo aducido por algunos de los intervinientes, la demanda, con respecto al cargo admitido, sí satisface a cabalidad los requisitos mínimos que le eran exigibles y, por lo tanto, procederá con el estudio de fondo del cargo invocado.

2.2. Inexistencia de cosa juzgada constitucional

A continuación, la Sala Plena de esta Corporación pasa a estudiar si, en el presente caso, a pesar de que existen numerosas sentencias que se han pronunciado con relación al artículo demandado, se ha materializado o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de forma que se determine la viabilidad de un nuevo pronunciamiento al respecto.

Para comenzar, ha de recordarse que la administración de justicia, al tener por finalidad el contribuir a la resolución de los conflictos sociales y así poner fin en forma definitiva, a las controversias que puedan llegar a suscitarse entre los particulares, al igual que aquellas que se generen entre éstos y las

⁶ Indica que las normas acusadas desconocen en forma desmedida los derechos fundamentales de los afectados con las medidas (los empleados que ostentan cargos directivos y pueden ser suspendidos en sus funciones, así como los miembros de estas sociedades), sin que dicha afectación sea proporcional al beneficio que reporta y sin que sea absolutamente necesaria para su consecución, pues la finalidad que con ellos se propone obtener es perfectamente loggable a partir de la aplicación de lo dispuesto en el literal “a” del artículo demandado, medida que en su criterio resulta infinitamente menos lesiva para dichos intereses.

autoridades estatales, debe tomar sus resoluciones a través de fallos que sean inmutables, vinculantes y definitivos, de forma que doten de seguridad jurídica a las relaciones que entre ellos se susciten y permitan que se garantice la efectividad del derecho a la igualdad a través de la consistencia de sus decisiones.

Por lo anterior, la cosa juzgada como instituto jurídico que pretende imponer una barrera a la posibilidad de que una determinada autoridad jurisdiccional conozca, tramite y resuelva sobre un tema que ya ha sido objeto de un pronunciamiento anterior, se erige como un pilar fundamental de la administración de justicia, que se materializa, en el caso de esta Corporación, por medio de la obligación de atenerse a lo resuelto en otra ocasión, así como la correlativa prohibición de volver a estudiar un determinado contenido normativo en relación con un cargo previamente examinado.

Esta Corte ha reconocido que el fenómeno de la cosa juzgada en materia de los juicios de constitucionalidad, tiene una connotación especial al proyectar un efecto *erga omnes* e imponerse al legislador, al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, al igual que el artículo 21 del Decreto 2067 y a partir de los numerosos desarrollos jurisprudenciales que se han hecho a este respecto. La cosa juzgada constitucional solo se materializa cuando, durante el estudio de un determinado caso, se evidencia que concurren dos elementos que resultan esenciales para su verificación, estos son: “(i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica que ya fue estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se presenten las mismas razones”⁷ o fundamentos que dieron sustento a la demanda incoada en aquella ocasión. De forma que si se evidencia la estructuración de estos dos elementos, resulta mandatorio entender que la Corte se encuentra vedada de realizar un nuevo pronunciamiento de fondo sobre el asunto.

Sobre el particular, la reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que este fenómeno puede materializarse en forma *absoluta* o *relativa*. La primera, se configura cuando el pronunciamiento que realiza esta Corporación en sede de control abstracto de constitucionalidad, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, que implica la exequibilidad o inexequibilidad de la norma frente a la totalidad del ordenamiento constitucional; y la segunda, se predica del evento en el cual el

⁷ Ver sentencias C-987 de 2010 y C-419 de 2014.

juez constitucional limita los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro se formulen nuevos y diferentes cargos de inconstitucionalidad contra la norma que fue objeto de estudio en aquella ocasión.⁸

En el presente caso, se encuentra que existen numerosos pronunciamientos de esta Corte en relación con el artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, demandado parcialmente en esta ocasión, razón por la cual entrará a realizar un breve análisis de cada uno de esos fallos, con el fin de determinar si en efecto resulta procedente el estudio de fondo de la demanda propuesta, o si, por el contrario, deba atenerse a lo resuelto en sentencia anterior.

Como primera medida, se encuentra que los problemas jurídicos resueltos en la sentencia C-124 de 2013, en la cual se estudió la exequibilidad de numerosos artículos de la Ley 1493 de 2011, entre ellos, el número 30 demandado en esta ocasión, se refirieron a la incompetencia de la comisiones primeras permanentes (art. 157-2 C.Po.) para dar primer debate a los proyectos de ley relativos a la propiedad intelectual, puesto que correspondía a las comisiones permanentes terceras y al presunto desconocimiento del principio de unidad de materia en cuanto las funciones de inspección, vigilancia y control que en estos artículos se regula, no guardan relación alguna con la finalidad con la que se expidió la Ley 1493 de 2011, esto es, la formalización del sector del espectáculo público de las artes escénicas.

De lo anterior, se infiere que si bien el enunciado jurídico que fue demandado en aquella ocasión es el mismo que el que ahora se estudia, los argumentos en virtud de los cuales se cuestionó la constitucionalidad de dicha norma no guardan relación alguna con los ahora planteados, por lo que un estudio de fondo de la demanda presentada en oportunidad resulta procedente.

De otra parte, en la sentencia C-835 de 2013 la Corte también estudió la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, aunque limitando su análisis al literal “d”, el cual fue declarado inexecutable. En esa oportunidad, se acusó el literal demandado de contemplar una medida cautelar que no resultaba razonable, proporcionada, ni necesaria para la garantía del adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que se efectúan sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos a los mismos. Se advierte entonces, que los cargos o argumentos que

⁸ Sentencia C-332 de 2013.

sustentan la inconstitucionalidad son similares a los planteados en el presente proceso, pero la proposición jurídica demandada no lo es, pues en esta ocasión los literales demandados son el “b” y el “c”, los cuales no fueron objeto de pronunciamiento alguno en dicha providencia.

Finalmente, se encuentra el estudio realizado al citado artículo 30 en la sentencia C-851 de 2013, en la cual también se demandó el mismo literal “d” y se expusieron argumentos idénticos a los desarrollados en la sentencia C-835 de 2013, por lo que la Corte resolvió estarse a lo resuelto en aquella ocasión pues en efecto se cumplían los requisitos para entender configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En consecuencia, al no configurarse el fenómeno de cosa juzgada, resulta procedente y plenamente justificado el examen de constitucionalidad del artículo 30 acusado, ahora, en relación con los literal “b” y “c”, por el cargo admitido en Auto del 8 de septiembre de 2014.

3. Planteamiento del problema jurídico

Mediante acción pública de control de constitucionalidad el ciudadano Miguel José Rujana Acosta solicitó a esta Corporación declarar la inexequibilidad de los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, que contemplan dos de las posibles medidas cautelares que pueden ser desplegadas a efectos de asegurar la efectividad de las funciones de inspección, vigilancia y control que fueron delegadas en cabeza de la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Derechos de Autor del Ministerio de Interior (DNDA). Lo anterior, en cuanto considera que las medidas cautelares allí contempladas desconocen los derechos fundamentales de los afectados en forma desproporcionada, irrazonable e innecesaria, pues en su criterio, la medida contemplada en el literal “a” de ese mismo artículo permite la consecución de la finalidad propuesta en igual medida y sin generar las afectaciones que las normas demandadas implican.

Frente a tal cuestionamiento se tiene que la mayor parte de los intervinientes solicitan declarar la exequibilidad de la norma demandada, pues si bien, tal y como lo expresa el demandante, dichas medidas generan una afectación de carácter *ius fundamental*, ésta se encuentra justificada en: (i) la efectiva consecución de la finalidad que persiguen, la cual ha sido concebida por esta Corporación como constitucionalmente válida; y (ii) en razón a que la adopción de estas medidas se encuentra supeditada al despliegue de una carga



motivacional adecuada que permita erradicar cualquier forma de arbitrariedad que eventualmente pueda llegar a configurarse.

Adicionalmente, indican que, contrario a lo indicado en la demanda, no se configura la desproporción aludida, pues la facultad otorgada es tan solo eso, una facultad, de forma que si la Dirección Nacional de Derechos de Autor considera que es posible garantizar el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, a través de medidas menos lesivas como la contemplada en el literal “a”, no solo se encuentra facultado para hacerlo, sino que en caso de preferir la adopción de cualquiera de las medidas acusadas se encuentra en la obligación de justificar, en el caso concreto, la proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de su decisión.

Por su lado, un grupo minoritario de intervinientes solicitan a esta Corte inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo en razón a que estiman que los requisitos mínimos que son exigibles a este especial tipo de demandas no se ven satisfechos en el presente caso.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, le corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se desconocen los principios de proporcionalidad y necesidad al establecerse por los literales demandados unas medidas cautelares que permiten tanto la suspensión en el ejercicio de sus funciones a los directivos de las entidades de gestión colectiva, como la suspensión de la autorización de funcionamiento de este tipo de sociedades, las cuales implican un desconocimiento a los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos al interior de estas entidades y de sus asociados, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia, existiendo, en criterio del actor, otros mecanismos que permiten lograr el mismo objetivo y sin generar los traumatismos o afectaciones que las acusadas generan?

Para resolver el anterior planteamiento será necesario que esta Corte realice un somero recuento en relación con los siguientes aspectos: (i) el principio de proporcionalidad como parámetro de control de constitucionalidad y (ii) las facultades de inspección, vigilancia y control que se ejercen sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, de forma que le sea posible entrar a contrastar la disposición normativa acusada, con el ordenamiento jurídico superior que se estima desconocido.

4. Principio de proporcionalidad como parámetro de control de constitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

El principio de proporcionalidad, entendido como un derrotero que busca poner en relación de equilibrio dos o más institutos jurídicos que han entrado en contradicción, ha sido objeto de numerosos desarrollos tanto en la jurisprudencia nacional, como en la doctrina internacional y actualmente se instituye en una barrera a la imposición de limitantes a los derechos fundamentales y en una garantía de su efectividad.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la proporcionalidad, a pesar de constituirse en “*una directiva no explícitamente positivada de la Carta Política*”⁹, encuentra sustento como principio de interpretación constitucional en su función como el “marco del estado de derecho” que busca asegurar que el poder público actúe dentro de sus competencias y sin excederse en el ejercicio de sus funciones.¹⁰ También, ha indicado que la proporcionalidad como juicio rector de las actuaciones públicas permite establecer, en materia de control jurisdiccional de constitucionalidad, cuándo una determinada norma genera una afectación *ius fundamental* que resulta excesiva para el beneficio que reporta. En otras palabras, a través de la proporcionalidad ha resultado posible a esta Corte ponderar entre los siguientes factores: (i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos. De forma que en virtud de él, sea posible al juez constitucional determinar si la restricción que la norma implica parar esos intereses jurídicos en discusión, resulta equivalente a los beneficios que reporta.¹¹ En otras palabras, permite verificar si en relación con la finalidad pretendida, la medida contemplada no termina afectando, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.¹²

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-916 de 2002.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-838 de 2013.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-822 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

¹² Ver sentencias: C-916 de 2002, C-822 de 2005 y C-838 de 2013, entre otras.

Ahora bien, en la jurisprudencia han sido reconocidos como elementos fundamentales o esenciales que deben ser considerados por el juez constitucional a la hora de realizar un test de proporcionalidad:

- a. La *idoneidad* o *adecuación* de la medida, la cual hace relación a que la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulte lo “*suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir*”¹³. Finalidad que debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de *imperiosa* consecución.
- b. La *necesidad* hace referencia a que la limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, injiera en la efectividad del derecho intervenido.
- c. El *test de proporcionalidad en sentido estricto*, el cual permite entrar a evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior. En otras palabras, es a partir de este específico modelo de test que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida tiene la virtualidad de reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia.¹⁴

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 2007.

¹⁴ En relación con el test de proporcionalidad en sentido estricto, en Sentencia C-838 de 2013 se indicó que: “la estructura argumentativa de la proporcionalidad en sentido estricto se compone de tres etapas, a saber: (i) determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, quiere ello decir, establecer la importancia de la medida de intervención legislativa en el derecho fundamental afectado, e indicar la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa; (ii) comparar dichas magnitudes, con el propósito de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por la restricción legislativa es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental; y, (iii) elaborar una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, tomando como cimiento el resultado de la comparación antedicha con el fin de asignar prioridad a alguno de los extremos en el caso concreto.”

A manera de conclusión, tal y como se expuso en la sentencia C-835 de 2013, el principio de proporcionalidad y más en específico el *test de proporcionalidad* constituye un instrumento hermenéutico que se materializa a través del desarrollo de un juicio de valor que: (i) evalúa las repercusiones negativas que unas determinadas medidas que tiendan por la consecución de unos fines constitucionalmente deseables, puedan llegar a tener en otros intereses jurídicos de igual jerarquía; y (ii) tiene en cuenta la conducencia e idoneidad del medio escogido para obtener el fin deseado, de forma que le sea posible determinar al juzgador de la causa si los intereses jurídicos en balanza se encuentran nivelados o si, por el contrario, existe alguno que se esté viendo claramente desfavorecido.

5. Facultades de inspección, vigilancia y control, sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor. Reiteración de jurisprudencia

Tal y como fue reconocido por esta Corporación en sentencias C-124 de 2013 y C-835 del mismo año, las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor constituyen entidades sin ánimo de lucro de naturaleza civil, que permiten a los titulares de los derechos de autor y derechos conexos, gestionar la defensa de sus intereses en relación con el uso de sus creaciones.¹⁵

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 44 de 1993¹⁶, que establece las funciones de este tipo de sociedades, se encuentra que estas en

¹⁵ El capítulo tercero de la Ley 44 de 1993 regula la constitución de este tipo de sociedades y establece tanto los requisitos mínimos a los que están sujetas, como los elementos básicos que deben caracterizar su existencia y funcionamiento.

¹⁶ El artículo 13 de la Ley 44 de 1993, dispone:

“Son atribuciones de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos:

1. Representar a sus socios ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas en todos los asuntos de interés general y particular para los mismos.

Ante las autoridades jurisdiccionales los socios podrán coadyuvar personalmente con los representantes de su asociación, en las gestiones que éstos lleven a cabo y que los afecten.

2. Negociar con los usuarios las condiciones de las autorizaciones para la realización de actos comprendidos en los derechos que administran y la remuneración correspondiente, y otorgar esas autorizaciones, en los términos de los mandatos que éstos le confieran y sin desconocer las limitaciones impuestas por la ley.

3. Negociar con terceros el importe de la contraprestación equitativa que corresponde cuando éstos ejercen el recaudo del derecho a tales contraprestaciones.

4. Recaudar y distribuir a sus socios, las remuneraciones provenientes de los derechos que le correspondan. Para el ejercicio de esta atribución las asociaciones serán consideradas como mandatarias de sus asociados por el simple acto de afiliación a las mismas.

5. Contratar o convenir, en representación de sus socios, respecto de los asuntos de interés general o particular.

6. Celebrar convenios con las sociedades de gestión colectiva extranjeras de la misma actividad o gestión.

realidad tienen un carácter eminentemente económico, en la medida que propenden especialmente por el recaudo de la remuneración derivada de los derechos de autor, distribuyéndola entre los beneficiarios pertenecientes a la asociación.

Al respecto, en sentencia C-265 de 1994, esta Corporación indicó:

“...tales sociedades pueden ser caracterizadas como un sistema de administración colectiva por medio del cual los titulares de derechos de autor y conexos autorizan a estas organizaciones, para que administren sus derechos, es decir, para que negocien con terceros las condiciones de ejecución de las obras de estos autores, supervisen la utilización de las obras respectivas, otorguen a los usuarios eventuales licencias a cambio de las regalías adecuadas y en condiciones convenientes, recauden esas regalías y las distribuyan entre los socios.”

Aunque estas sociedades no buscan un lucro propio, su función se centra en la recaudación de remuneraciones provenientes del uso de los derechos de autor y su posterior reparto, razón por la cual su regulación toma sustento en los artículos 333 y 334 de la Carta Política y no solo en la libertad de asociación, de forma que se constituyen en sujetos pasivos de la intervención del Estado en su función de director de la economía nacional. Esta intervención, la confió la Ley 1493 de 2011 a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, la entidad estatal encargada de velar por el efectivo funcionamiento de este tipo de sociedades, autorizar su funcionamiento y ejercer la inspección, vigilancia y control que permita asegurar que su obrar se encuentre ajustado a derecho y no se pongan en riesgo los intereses de sus asociados.

En el capítulo séptimo de la Ley 1493 de 2011, el legislador reguló lo relacionado con las funciones de inspección, vigilancia y control que se ejercen con respecto a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, las cuales pueden resumirse así:

a) La inspección consiste en la facultad que tiene la Dirección Nacional de Derechos de Autor, DNDA para: *“solicitar, confirmar y analizar de*

7. Representar en el país a las sociedades extranjeras con quienes tengan contrato de representación ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, en todos los asuntos de interés general y particular de sus miembros, con facultad de estar en juicio en su nombre.

8. Velar por la salvaguardia de la tradición intelectual y artística nacional.

9. Las demás que la ley y los estatutos autoricen.”

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.”¹⁷

b) La vigilancia corresponde a las potestades que tiene para “*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*” y así evitar: “*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 (...) 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.*”¹⁸

c) El control consiste en que en adición a las anteriores facultades, la DNDA cuenta con la posibilidad de disponer, mediante de acto administrativo de carácter particular, las medidas o “*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*”.¹⁹

Por lo anterior, para efectos de permitir la efectiva materialización de las funciones anteriormente descritas, la Ley 1493 de 2011 otorgó a la Dirección Nacional de derechos de Autor, en su artículo 30, ciertas facultades que podrá ejercer antes de iniciar una investigación o durante su desarrollo, las cuales permiten, en calidad de medidas cautelares, garantizar el ejercicio y goce de los derechos de autor y prevenir, o en su defecto hacer cesar todos aquellos actos que impliquen la incorrecta o fraudulenta actuación de las entidades que vigila.²⁰

III. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

¹⁷ Artículo 25 de la Ley 1493 de 2011.

¹⁸ Artículo 26 de la Ley 1493 de 2011.

¹⁹ Artículo 28 de la Ley 1493 de 2011.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-835 de 2013.

1. Identificación y alcance de la norma demandada

En esta ocasión compete a la Corte realizar el examen de constitucionalidad sobre parte de uno de los artículos de la Ley 1493 de 2011, de forma que a continuación, se procederá a individualizar la norma en cuestión y a analizar las particularidades que la caracterizan.

1.1. Para comenzar, la Ley 1493 de 2011 se expidió con el objetivo de regular lo concerniente a la formalización del sector del espectáculo público de las artes escénicas y las funciones de inspección, vigilancia y control que corresponde ejercer al Estado sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor. Más concretamente, el artículo acusado en esta ocasión, esto es, el 30 de la norma en mención, se encuentra ubicado en el capítulo séptimo de dicha Ley, el cual se enfoca únicamente en lo relacionado con el desarrollo de la segunda de las materias que el Congreso de la República se propuso tratar con ella.

En el artículo demandado se determinaron cuáles son las medidas cautelares que la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control que le han sido encomendadas, tiene la posibilidad de adoptar a efectos de asegurar, mediante resolución motivada, la protección de los intereses jurídicos de los titulares de los derechos de autor, así como garantizar el efectivo ejercicio de las funciones de dirección de la economía que la Constitución ha establecido en cabeza del Estado.

El artículo objeto de análisis estableció una serie de medidas cautelares que, sin implicar forma alguna de prejuzgamiento, pues no propenden la imposición de una sanción, sino por proteger los intereses que le han sido encargados a la DNDA, podrán ser adoptadas con ocasión al trámite de una investigación, ya sea en forma previa o durante su ejecución, siempre que se apliquen con anterioridad a que ésta sea efectivamente resuelta.

La primera de esas medidas, identificada con el literal “a” del artículo 30 comprende la posibilidad de que la DNDA ordene a cualquiera de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, el cese inmediato de los actos que dicha unidad administrativa especial considere constituyen la presunta infracción a las disposiciones legales o estatutarias vigentes, de forma que ésta no se siga ejecutando y el riesgo en el que presuntamente se



encuentran sumergidos los intereses de los titulares de los derechos autor, sea superado.

Adicionalmente, la norma contempla un segundo literal “b”, en el que se permite a la DNDA que ante la materialización de supuestos de hecho que impliquen una mayor gravedad y urgencia, se suspendan 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 las entidades recaudadoras, de forma que, a través de la suspensión de dichas personas en los cargos que ocupan en la entidad, así como el cese correlativo e inmediato de todas las actividades que desarrollan para su dirección, se garantice la efectiva interrupción de las conductas que, en criterio de la DNDA estén poniendo en riesgo los intereses de los titulares de los derechos de autor, o desconociendo tanto el ordenamiento legal vigente, como los estatutos que establecen los márgenes de acción que limitan la competencia de este tipo de sociedades.

Así mismo, el literal “c” del artículo demandado establece una tercera medida cautelar que faculta a la DNDA para suspender la personería jurídica y la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y entidades recaudadoras, de forma que ante la configuración de una situación en extrema que implique una inminente o actual afectación a los intereses que han sido encomendados a la DNDA, ésta tenga los medios para actuar y asegurar que dichas circunstancias sean superadas, ya sea impidiendo que el daño se configure o que cese con las menores implicaciones posibles.

Para finalizar, se destaca que si bien la norma objeto de estudio contenía un último literal que permitía que la DNDA pudiera ejecutar cualquier otra medida que considerara razonable para asegurar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que le han sido encomendadas, éste fue declarado inexecutable por esta Corporación mediante sentencia C-835 de 2013 en razón a que se estimó que dicha facultad desconocía el principio de legalidad que debe permear toda actuación pública al no establecer en forma clara y expresa cual era el alcance de la medida cautelar allí contemplada y dar lugar a una indeterminación que afecta los principios y valores en los que se cimienta el ordenamiento superior.

A continuación, resulta importante para el presente examen, precisar cuál es en concreto el alcance de los literales demandados y en general, de las medidas cautelares objeto de impugnación, pues se evidencia que el actor

parte de dos premisas que dan sustento su argumentación y que habrán de ser objeto de un análisis previo.

1.2. En primer lugar, el demandante parte del supuesto de que las medidas contempladas en los literales “b” y “c” de la norma demandada deberán ser siempre impuestas por la DNDA al momento de adelantar una investigación dentro de los procesos de inspección, vigilancia y control, independientemente de las particularidades del caso y del nivel de afectación que pueda estarse generando a los intereses jurídicos en discusión. Olvida el actor, que las medidas cautelares demandadas se constituyen tan solo una facultad con la que cuenta la DNDA para que, previo el estudio de las particularidades del caso y, de considerarlo indispensable, adopte, motivando su decisión y justificando su escogencia, la medida cautelar que mejor permita prevenir o hacer cesar los efectos negativos que pueda tener sobre la sociedad, o sobre sus asociados, el actuar irregular o contrario a la Ley o a los estatutos en el que pueda eventualmente llegar a incurrir la sociedad objeto de intervención.

De lo anterior, se infiere que la decisión de la DNDA debe estar debidamente justificada, toda vez que tiene la obligación de demostrar por qué, en el caso concreto la medida escogida, de todas las que tenía a su disposición, resulta ser no solo la más apropiada, sino además absolutamente necesaria a efectos garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de los asociados a este tipo de entidades, así como el cumplimiento de las obligaciones estatales de dirección de la economía.²¹

En este orden, se evidencia que las normas demandadas se constituyen en tan solo unas de las opciones con las que cuenta la DNDA para garantizar los intereses que administran las sociedades de gestión colectiva y que siempre que las condiciones del caso no ameriten una actuación más drástica, esa Dirección se encontrará compelida a hacer uso de la medida que genere la menor afectación *ius fundamental* posible.

1.3. Por otro lado, el actor también presupone que la medida cautelar contemplada en el literal “a” de la norma demandada²² se constituye en un instrumento lo suficientemente efectivo como para permitir que, ante cualquier vicisitud que pueda presentarse, se erija en plena garantía de la

²¹ Constitución Política, artículo 334.

²² Que permite a la DNDA ordenar a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor el cese inmediato de las actuaciones que presuntamente se están constituyendo en las infracciones a los estatutos de la sociedad o el régimen legal vigente y que van a ser, o están siendo objeto de investigación.

finalidad pretendida con este tipo de medidas, de forma que cualquier otra medida que resulte más gravosa, sin lugar a dudas, resulta innecesaria y desproporcionada.

Para la Corte, contrario a lo asumido por el demandante, es posible inferir sin necesidad de recurrir a elucubraciones elaboradas, que la medida cautelar aludida, esto es, la contemplada en el literal “a” del artículo demandado, no permite a la DNDA, en el evento de configurarse circunstancias de hecho excepcionales, garantizar efectivamente la protección de los derechos de los asociados a este tipo de entidades.

Se destaca que el actor parte del principio de que en todos los eventos en los que sea necesaria la intervención de la DNDA a las sociedades de gestión colectiva, la situación de hecho que da fundamento a dicha intervención no puede llegar a constituirse en un escenario de carácter urgente, esto es, que tenga unos efectos negativos que puedan acontecer con inminencia o, incluso, en uno en el que la actuación de los funcionarios de la sociedad de gestión o de la entidad misma, pueda llegar a entorpecer el normal desarrollo de la intervención realizada. De forma que para el demandante la opción pasiva de simplemente ordenar el cese de la conducta presuntamente irregular es suficiente para obtener la finalidad pretendida con este tipo de medidas, desconociendo de esta forma el hecho de que puede llegar a darse un caso en el que precisamente la intervención de la DNDA resulte apremiante a efectos de lograr salvaguardar los intereses que le han sido encomendados, so pena de que dicha protección resulte ilusoria.

Al respecto, se estima necesario destacar que cada una de las medidas cautelares contempladas en la norma demandada tiene un papel específicamente determinado a la hora de propender por la materialización de la finalidad que les ha sido otorgada, pues, dependiendo de las particularidades de cada caso en el que deban ser adoptadas y, en especial, de la gravedad del asunto y de la urgencia de la intervención requerida, pueden terminar siendo unas más eficaces que otras para alcanzar el fin propuesto o incluso, es posible que la medida adoptada resulte por completo inidónea en razón a que el caso exigía una actuación más radical.

De igual manera, desconoce el actor el hecho de que las facultades de intervención establecidas en cabeza de la DNDA, tal y como fue expresado en la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 126 de 2011 en la Cámara

y 166 de 2011 en el Senado,²³ tienen fundamento en la necesidad que había en ese entonces de dar solución al problema que había generado la falta de control por parte del Estado de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, las cuales habían *“demostrado en los últimos meses su deficiente gestión, sin que el Estado tenga herramientas jurídicas para mitigar el impacto”*.

En otras palabras, la creación de las medidas de inspección, vigilancia y control y en especial las medidas cautelares en esta ocasión demandadas, se dio a raíz de la necesidad que se hizo manifiesta de que el Estado contara con los medios suficientes y adecuados para que, la que en el momento era considerada como “irregular” gestión de estas sociedades, pudiera ser controlada, de forma que ante la configuración de situaciones de hecho que hicieran necesaria la intervención Estatal a efectos de asegurar la protección de los intereses de los titulares de los derechos de autor, así como el normal ejercicio de sus funciones como director de la economía nacional, tuviera los medios o *“las herramientas jurídicas para mitigar el impacto”* que pudiera llegarse a generar.

Al conferir este especial tipo de potestades a la DNDA, el legislador buscó otorgarle la posibilidad de accionar y permitirle ante la materialización de eventos de suyo excepcionales y que impliquen la necesidad de tomar acciones inmediatas o drásticas, constituirse en el garante de los intereses cuya protección se le ha encargado. Según las particularidades y gravedad de las situaciones que dan origen a su ejercicio, esto es, en los diversos niveles de riesgo y emergencia que les dan sustento y hacen necesaria su adopción, la norma hace posible al Estado elegir la opción que en mejor manera permite salvaguardar dichos intereses. En otras palabras, cada una de las medidas existentes contempladas en la normativa objeto de análisis buscan permitirle al Estado tener los medios para responder o para tomar acción ante la ocurrencia de determinadas circunstancias de hecho que, dependiendo del caso, pueden ameritar, o no, una intervención más drástica y que, dado el caso, pueden llegar a no ser simplemente conjurables con una orden de cesación de la conducta que se estima constitutiva de la presunta infracción.

2. Examen de constitucionalidad de las medidas cautelares acusadas

²³ Gaceta del Congreso No.912 del 2011.

2.1. Para comenzar, se destaca que tal y como lo ha indicado esta Corte en reiteradas ocasiones, si bien resulta constitucionalmente admisible que las autoridades judiciales o administrativas puedan imponer medidas cautelares²⁴ que tengan por finalidad el asegurar la efectividad de un derecho o los resultados de una decisión futura, es necesario entender que la imposición de este tipo de medidas se encuentra supeditada a la debida observancia de los principios de legalidad y proporcionalidad que deben predicarse de toda actuación Estatal, de forma que, tal y como se recordó en sentencias C-490 de 2000 y C-379 de 2004, el legislador debe ser especialmente cuidadoso a la hora de adoptarlas, pues por su naturaleza preventiva pueden llegar a afectar o restringir, en forma desmedida, los derechos de una persona antes de que sea resuelta su situación jurídica.

Es por ello, que a efectos de determinar la viabilidad de su adopción, es necesario que se vean satisfechos ciertos requisitos referentes a que: *“(i) haya la apariencia de un buen derecho (“fumus boni iuris”), esto es, que el demandante aporte un principio de prueba de que su pretensión se encuentra fundada, al menos en apariencia; (ii) que haya un peligro en la demora (“periculum in mora”), esto es que exista riesgo de que el derecho pretendido pueda verse afectado por el tiempo transcurrido en el proceso”*²⁵.

2.2. En el presente asunto, las medidas cautelares demandadas se acusan de ser desproporcionadas en razón a que implican la afectación innecesaria de los derechos fundamentales, tanto de los trabajadores que ejercen cargos directivos en las sociedades de gestión colectiva²⁶, como de sus asociados²⁷, siendo que, en criterio del demandante, la finalidad que se pretende obtener con su ejercicio es perfectamente loggable a través de medios que afectan en menor medida dichos intereses jurídicos.

En concreto, la Corte debe dilucidar ahora, si se desconocen los principios de proporcionalidad y necesidad al establecerse por los literales demandados unas medidas cautelares que permiten tanto la suspensión en el ejercicio de sus funciones a los directivos de las entidades de gestión colectiva, como la

²⁴ En sentencia C-490 de 2000, la Corte indicó en relación con el concepto de medidas cautelares, que estas son aquellos instrumentos *“con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso”*, de forma que las decisiones no se tornen ilusorias y tengan la virtualidad de generar los efectos que le son propios.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2004.

²⁶ A quienes presuntamente se les limita sus derechos al trabajo y al mínimo vital, buen nombre y libertad de escogencia de profesión u oficio.

²⁷ A quienes considera se les limita sus derechos al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia.

suspensión de la autorización de funcionamiento de este tipo de sociedades, las cuales, a juicio del demandante, implican un desconocimiento a los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos al interior de estas entidades y de sus asociados, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia, mientras que existen otros mecanismos que permitirían lograr el mismo objetivo, sin generar los traumatismos o afectaciones que generan estas medidas.

2.3. Constitucionalidad de la suspensión en el ejercicio de las funciones de los directivos de las sociedades de gestión colectiva

El literal “b” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, esto es, la primera de las medidas acusadas, prevé la posibilidad de que la Dirección Nacional de Derechos de Autor establezca la suspensión en el ejercicio de sus funciones a los directivos de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, esto es, los miembros del Consejo Directivo, del Comité de Vigilancia, el gerente, secretario, tesorero y revisor fiscal. Dicha determinación puede adoptarse con ocasión de un proceso investigativo que se adelante o pretenda adelantar en contra de una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y ante la presunta configuración de una situación que implique el desconocimiento del ordenamiento legal o estatutario vigente, o ponga en riesgo los intereses de los titulares de los derechos de autor. Se acusa a esta medida de ser desproporcionada por desconocer los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores de la entidad que ejercen cargos directivos en su interior, sin que dicha afectación resulte indispensable para lograr la finalidad pretendida por la medida.

Como se estableció en la sentencia C-835 de 2013, la finalidad de las medidas cautelares previstas en el artículo 30 acusado, que es posible adoptar en los procesos de inspección, vigilancia y control que se ejercen en contra de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, consiste en garantizar el adecuado ejercicio de dichas funciones, de forma que la autoridad encargada de velar por la garantía de los derechos de autor cuente con los medios para materializar, en debida forma, su control y, así, asegurar los intereses de los miembros de este tipo de asociaciones, quienes eventualmente pueden llegar a verse afectados por su fraudulenta o irregular gestión.

Para la Corte, *“dicha norma pretende dar cumplimiento a uno de los deberes del Estado, esto es, direccionar la economía, mediante la vigilancia y control de este tipo de asociaciones que, como quedo ampliamente consignado,*

principalmente se encargan de recaudar las remuneraciones provenientes del pago de derechos patrimoniales de autor y de otra índole, y distribuirlo dentro de sus asociados, cuyos intereses representan, de modo que puedan ostentar y salvaguardar los diferentes derechos que les son propios”²⁸, de manera que ante la eventual actuación irregular de estas entidades, el Estado cuente con las herramientas jurídicas requeridas para evitar o mitigar el impacto que pueda llegar a generarse.

Como complemento, la medida cautelar objeto de análisis propende que a través de la suspensión de los directivos de la sociedad de gestión colectiva, quienes como producto de dicha determinación se verán inmediatamente imposibilitados para continuar ejerciendo sus funciones y expedir así las directivas que llevaron a la entidad a encontrarse en la situación jurídica o fáctica que hizo meritoria la intervención estatal, se garantice la efectiva cesación de las conductas que condujeron a dicha situación y que están poniendo en entredicho tanto los derechos e intereses de sus asociados, como el efectivo cumplimiento a los deberes estatales de direccionar la economía.

De esta forma, la finalidad de la medida impugnada resulta legítima desde la perspectiva constitucional, toda vez que constituye un instrumento de carácter procesal que busca procurar el restablecimiento de los derechos perturbados o que se encuentran en riesgo de estarlo por un accionar presuntamente irregular de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, desarrollando de manera concreta las funciones de dirección de la economía encargadas al Estado en el artículo 334 Constitucional. Lo anterior, como quiera que con la toma de las medidas allí contempladas se procura porque cesen o se impida la materialización de los efectos que puedan llegar a generarse como producto de un accionar contrario a derecho por parte de estas sociedades y, así, permitir que las cosas vuelvan a un estado anterior.

Al mismo tiempo, esta Corporación encuentra que la medida cautelar objeto de estudio, configura en efecto una garantía para la efectiva protección de los derechos de los asociados en este tipo de entidades, así como en un mecanismo para asegurar el normal desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control que se encuentran radicadas en cabeza de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, puesto que permite que en el caso de que se materialice alguna irregularidad en la gestión de las sociedades sujetas a vigilancia sea posible que el Estado, de considerarlo necesario, tome las

²⁸ Sentencia C-835 de 2013



medidas inmediatas y pertinentes para poner fin a la situación de hecho que está poniendo en entredicho los intereses jurídicos de los titulares de los derechos de autor.

Es evidente que a través de la adopción de una medida cautelar que permita la suspensión de los directivos de una de las entidades sujetas a la intervención Estatal, sea posible lograr que aquel accionar que se encuentre por fuera de lo contemplado en el margen de competencias a ellas otorgadas por la ley o por sus estatutos, se evite o ejecute, cese inmediatamente. En efecto, la suspensión en el ejercicio de sus funciones de estos directivos, hace que no sea posible realizar o continuar en ejecución cualquier directriz que estuviera encaminada a configurar la situación que se presume irregular, la cual exige una respuesta drástica e inmediata por parte del Estado y, así, salvaguardar los intereses a él encomendados.

De esta manera, toda actuación de los directivos de la sociedad de gestión colectiva encaminada a la materialización de la conducta que se consideró meritoria de intervención, deja de ser continuada y permite que se nombren provisionalmente a otras personas que desde una perspectiva ajena a la que venía direccionando la entidad, puedan adoptar las medidas y los instrumentos que permitan la superación de la situación de hecho que dio origen a la intervención estatal.

De lo anterior se infiere, que la medida atacada en efecto satisface las exigencias de idoneidad y adecuación de la medida cautelar prevista en el literal “b” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, que era relevante verificar, al punto que el demandante, ni siquiera cuestiona el incumplimiento de estos requisitos por parte de la norma objeto de censura.

Ahora bien, es evidente que la afectación a los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos al interior de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, se deriva como una consecuencia ineludible de la adopción de dicha medida, toda vez que no es posible que se ejecute sin que se materialice dicha afectación. Es obvio que si la medida consiste en la suspensión en el ejercicio de sus cargos de los directivos de este tipo de sociedades de gestión, necesariamente implica una limitación a la posibilidad de que estas personas puedan desarrollar libremente su derecho fundamental contemplado en el artículo 25 Constitucional y, en consecuencia, obtengan los medios para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia a través del trabajo.

El actor considera que si bien la medida cautelar contemplada en el literal “b” del artículo demandado en efecto resulta idónea para conseguir el fin por el que propende, éste también es obtenible a través de medios menos lesivos a los intereses jurídicos de los con ellas afectados²⁹, como lo es la medida cautelar contemplada en el literal “a” del artículo 30 demandado, el cual faculta a la Dirección Nacional de Derechos de Autor para ordenar el cese inmediato de los actos que constituyan la presunta infracción y que, en su criterio, resulta suficiente para asegurar el que ante cualquier contingencia que pueda llegar a materializarse, la DNDA pueda constituirse en garante de la efectividad de los intereses de los titulares de los derechos de autor.

En otras palabras, estima que la afectación generada a los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos en las sociedades de gestión colectiva, como producto de la suspensión de sus cargos, resulta innecesaria para lograr la finalidad que se ha encargado a las medidas cautelares en comento, pues parte del principio de que la medida cautelar contemplada en el literal “a” del artículo demandado permite lograr dicha finalidad, sin afectar en forma correlativa, derecho fundamental alguno.

Al respecto, se recuerda lo indicado en forma precedente, en cuanto a que cada una de las medidas cautelares contempladas en la norma objeto de estudio, pretende otorgar al Estado, según las particularidades y gravedad de cada caso, los medios adecuados para prevenir y evitar que se pongan en riesgo los intereses de los titulares de los derechos de autor, así como el normal ejercicio de sus funciones de dirección de la economía. De forma que ante la materialización de circunstancias de hecho que exijan una actuación urgente o drástica por parte de la DNDA, se justifica acudir a mecanismos que si bien implican una afectación a derechos constitucionales, la finalidad superior sea efectivamente alcanzada, sin que se evidencie la existencia de otros medios que, dada la configuración de este especial tipo de situaciones, permitan la plena satisfacción de los fines propuestos para este tipo de medidas.

Esclarecido que no es posible que se ejecute la medida en estudio sin que se configure una afectación a intereses de raigambre constitucional y que dicho

²⁹ En este caso el trabajo y el mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos al interior de la sociedad de gestión colectiva.

instrumento resulta indispensable para alcanzar la finalidad pretendida, la Corte constata que el literal “b” acusado, así como la correlativa afectación *ius fundamental* que supone, en efecto resultan necesarias para alcanzar el fin que las justifica y que ha sido aceptado como constitucionalmente legítimo.

Por último, cabe determinar si la medida cautelar que se cuestiona aparte de ser idónea para la consecución de la finalidad por la que pretende, genera un beneficio a intereses jurídicos de carácter constitucional que resulta correlativo a la afectación que causa sobre los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos al interior de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor o si, por el contrario, termina desconociendo en forma excesiva dichos intereses.

Al respecto, la Corte debe reiterar que, a la vez que la medida cautelar contenida en el literal “b” del artículo demandado implica una necesaria restricción de los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital de los trabajadores que ejercen cargos directivos en estas sociedad, obedece a la necesidad de que el Estado cuente con los mecanismos para asegurar la protección de los derechos fundamentales e intereses jurídicos de los autores ante la configuración de una situación de hecho irregular.

En primer lugar, hay que resaltar que la afectación *ius fundamental* generada por la suspensión a los directivos de las sociedades de gestión colectiva tiene un carácter eminentemente transitorio, ya que rige mientras se adelanta la correspondiente investigación y se encamina a evitar la ocurrencia o continuidad de un perjuicio que pueda tener efectos irreparables sobre los intereses de los asociados a tales entidades. Por consiguiente, la medida cautelar prevista en el literal “b” del artículo 30 acusado, resulta proporcionada por los beneficios que reporta.

En segundo lugar, la afectación de la medida de suspensión se concreta en un número reducido y específico de personas, quienes por la posición que ocupan en dichas sociedades y la naturaleza de las funciones que cumplen, necesariamente han influido en la situación que ameritó la intervención estatal. Por estas mismas circunstancias, su permanencia durante la intervención puede llegar a entorpecer el normal ejercicio de las acciones para superarlas y el normal desarrollo de las funciones de dirección de la economía a cargo del Estado, de modo que en materia de la amplitud o cobertura de la protección otorgada, también resultan más favorables los

beneficios reportados por la medida, que la afectación que generan en los directivos de estas entidades.

En suma, para la Corte es claro que si bien las medidas en estudio imponen un límite al ejercicio de los derechos al trabajo y al mínimo vital, éste se constituye en: (i) una limitación de carácter temporal, que permite la protección definitiva de los intereses de los titulares de los derechos de autor; (ii) un instrumento de protección de los derechos de una colectividad, así como el normal ejercicio de las funciones estatales de vigilancia y control, mientras que solo afecta a un grupo pequeño de personas y (iii) una medida que se encuentra plenamente justificada, en cuanto la afectación que implica no solo resulta necesaria, como quiera que no existe otro mecanismo igualmente efectivo para lograr una finalidad constitucionalmente admisible.

2.4. La suspensión de la personería jurídica y de la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras, configura una medida cautelar que se ajusta a la Constitución

En relación con la medida cautelar prevista en el literal “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2012, la Corte encuentra que las consideraciones expuestas en el acápite anterior respecto del literal “b” de la misma disposición, son igualmente predicables de la medida que se autoriza adoptar en este caso a la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

La norma faculta a esa Dirección para determinar dentro del margen de una investigación, la suspensión de la personería jurídica y de la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, ante una situación de carácter excepcional y extremo que implica no solo el desconocimiento del ordenamiento legal o estatuario que le es aplicable a este tipo de entidades, sino que lleve consigo un riesgo grave a los intereses de los titulares de los derechos de autor.

Sin duda, es una medida drástica que debe estar motivada en una situación verdaderamente grave que se pondera frente a la representación judicial de los intereses de los asociados de una sociedad de gestión colectiva, así como la recolección y posterior redistribución de los bienes que son producto del uso de la propiedad intelectual de sus socios. Se trata de circunstancias de tal gravedad, que la sola cesación de efectos de los actos que se presumen irregulares, o la suspensión de los directivos de la sociedad de gestión

colectiva, no resultan medidas suficientes para preservar los derechos de los asociados.

Sobre el particular, cabe recordar lo dicho por la Corte en la sentencia C-835 de 2013, respecto a la finalidad de las medidas cautelares objeto de estudio, destinadas a dotar al Estado de los medios y las herramientas jurídicas requeridas para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que se le ha encomendado realizar, así como proteger en debida forma, los derechos de autor de los asociados a este tipo de entidades, quienes pueden llegar a verse afectados por la irregular gestión de la entidad. La imposibilidad de que en forma inmediata, la sociedad desarrolle cualquier actividad objeto de intervención, resulta una medida efectiva para impedir que continúe la situación jurídica que se presume irregular y que requiere de una intervención apremiante a efectos de salvaguardar los intereses que le han sido encomendados por los titulares de los derechos de autor, cesando en forma definitiva e inmediata, la materialización de un perjuicio grave o cuando menos, garantice la cesación de sus efectos.

De igual manera, a través de la adopción de una medida que suspenda la personería jurídica y la autorización de funcionamiento de una determinada sociedad de gestión colectiva, es viable que el Estado impida o haga cesar inmediatamente cualquier conducta que contradiga o desconozca lo contemplado en la ley o en los estatutos, poniendo en grave riesgo los intereses de los titulares de los derechos de autor y las finalidades para las cuales ha sido creada la sociedad de gestión colectiva.

La limitación aludida a los derechos fundamentales al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia de los asociados a las entidades de gestión colectiva de derechos de autor, es consecuencia de la suspensión de la personalidad jurídica y de la autorización de funcionamiento de estas entidades. El demandante considera que con esta medida los autores asociados quedan a la deriva sin la efectiva administración de sus derechos de sus obras y creaciones y sin la representación jurídica y defensa en los procesos judiciales que cursan a su nombre, a lo largo del territorio nacional, de su propiedad intelectual. El actor aduce que la medida cautelar contemplada en el literal “a” del artículo 30 es más que suficiente para permitir que dada la materialización de cualquier irregularidad, el Estado pueda satisfacer la finalidad que propuso el legislador para la adopción de las medidas cautelares en comento. Por esta razón, el demandante considera que la afectación generada con la aplicación del literal en estudio resulta innecesaria en cuanto



implica una limitación a derechos de carácter constitucional que puede ser evitada con la adopción de la medida cautelar consagrada en el literal “a” del artículo demandado.

El actor deja de lado que el legislador, en desarrollo de su potestad de regulación de las funciones de intervención del Estado (art. 151.23 C.Po.), en este caso, a cargo de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, es a quien compete diseñar los instrumentos para enfrentar situaciones que pongan en riesgo los derechos e intereses de los autores asociados y confiados a las sociedades de gestión colectiva. Para el caso, tres tipos de medidas cautelares que la DNDA puede aplicar según las particularidades de cada caso y la drasticidad y urgencia de la respuesta requerida para preservar tales derechos. En ciertas circunstancias, el cese de los actos que dieron lugar a una infracción o la suspensión de sus directivos, pueden resultar insuficientes para frenar una situación irregular y mostrar como necesaria, la suspensión de la personería jurídica de la sociedad de gestión colectiva responsable. Es a esa Dirección a la que le corresponde establecer cuál medida cautelar aplica en un caso concreto.

Si bien es cierto que los asociados a estas entidades se verán imposibilitados, como producto de la suspensión de la personería jurídica de la entidad, para recibir temporalmente el producto de la recolección y repartición que ellas hacen de las regalías provenientes del uso de su propiedad intelectual, también lo es que la adopción de esta medida es una concreción de la función de *control* que le compete a la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, según lo prescribe el artículo 28 de la Ley 1493 de 2012, dirigida a “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, mediante acto administrativo de carácter particular”, atribución que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-851 de 2013. Esta medida cautelar tiene por finalidad última proteger los derechos de las personas que se encuentran asociadas a las entidades de gestión colectiva de derechos de autor y que pueden verse o están siendo afectadas por la irregular gestión de dicha entidad, de forma que no terminen desprotegidos y sujetos a una afectación mayor.

Cabe resaltar que en todo caso, el artículo 38 de la Ley 1493 de 2013 remite al Código de Comercio, para el ejercicio de las funciones de inspección, control y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva, en los demás

aspectos no regulados por esta ley, de forma que se garantizan los principios de legalidad y las garantías propias del debido proceso administrativo en todas las actuaciones del Estado para salvaguardar derechos fundamentales.

Para finalizar, la Corte constata que en efecto la adopción de la medida cautelar contemplada en el literal “c” del artículo parcialmente demandado implica una restricción del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de los asociados a las entidades de gestión colectiva de derechos de autor, en su forma de gestionar la defensa de sus intereses dentro de los procesos jurisdiccionales que discutan el adecuado o irregular uso o reproducción de sus obras, como también quedan imposibilitados de ejercer un control efectivo a nivel nacional del correcto y autorizado uso de sus obras. Sin embargo, esto no impide que esos derechos puedan ser ejercidos en forma individual, de modo que la medida no significa una anulación absoluta del acceso a la administración de justicia a través de los canales ordinarios.

Para la Corte, la afectación generada resulta proporcional al beneficio que reporta, esto es, la garantía de la protección de los derechos de los autores, en razón a que como se ha expuesto hasta ahora: (i) el derecho en comento se encuentra restringido tan solo en forma parcial, pues puede ser ejercido directamente por el interesado; y (ii) la afectación generada solo se materializa de manera temporal, pues la limitación se encuentra supeditada a la duración del proceso, mientras se determina si en realidad la conducta presuntamente irregular en efecto desconoció tanto el ordenamiento legal vigente como los estatutos de la entidad.

En suma, las medidas cautelares atacadas constituyen tan solo unas de las opciones con las que cuenta a su disposición la Dirección Nacional de Derechos de Autor para que, de considerarlo pertinente y necesario, elija la que de mejor manera y con la menor afectación de derechos fundamentales le permita garantizar la protección de los intereses de las sociedades de gestión colectiva y de sus asociados, así como el normal ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control que le han sido encomendadas. No son por sí mismas desproporcionadas o innecesarias en cuanto propenden, dependiendo de los diversos niveles de drasticidad que el caso demande, la obtención de una finalidad que ha sido admitida como constitucionalmente legítima, aunque pueden llegar a serlo en un caso particular, evento en el cual se dispone de los mecanismos para controvertirlas.

Al respecto, se recuerda que los actos administrativos a través de los cuales se adoptan este tipo de medidas tienen la carga de encontrarse debidamente motivados y pueden ser objeto de control de legalidad posterior, razón por la cual la Sala Plena estima que la materialización de un evento como el descrito no plantea una controversia cuyo conocimiento deba ser abordado en sede de control abstracto de constitucionalidad y, por tanto, se constituye en una *litis* que habrá de ser resuelta única y exclusivamente por el juez natural de la causa, quien, tras la correspondiente demanda que realicen quienes se encuentren debidamente legitimados y se estimen afectados con la adopción de la medida en cuestión, deberá determinar si su adopción, en el caso en concreto, terminó siendo desproporcionada o innecesaria en razón a que bastaba con la aplicación de una de las medidas que implican una menor afectación a intereses de carácter fundamental y que se encuentran contenidas en el artículo demandado en esta ocasión.

En conclusión, contrario a lo aducido por el demandante, las medidas cautelares demandadas, en abstracto, no generan una afectación innecesaria a los derechos fundamentales de los trabajadores y directivos de las sociedades de gestión colectiva, por cuanto resultan necesarias para asegurar la efectiva consecución de los fines que con ellas se propone. No se vislumbra la existencia de otros mecanismos que sin generar un menor grado de afectación, permitan la cabal protección de los intereses jurídicos cuya protección ha sido encargada a la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

La eventual falta de proporcionalidad, razonabilidad o necesidad que pueda llegar a configurarse con la adopción de este tipo de medidas se materializa en su aplicación a un caso en concreto, esto es, en el momento en el que la DNDA decide, mediante resolución motivada, determinar su adopción. Es entonces, el juez contencioso administrativo quien valorando las condiciones fácticas en las que se adoptó la medida y su gravedad, establezca si era posible que la autoridad administrativa encargada de proteger los intereses de los titulares de los derechos de autor, pudiera haber aplicado alguna de las opciones existentes que resultaba menos gravosa a los derechos fundamentales de las personas que con su adopción se ven afectadas.

En consecuencia, la Corte considera que los cargos de inconstitucionalidad propuestos por el demandante contra las medidas cautelares objeto de estudio no estaban llamados a prosperar y por tanto, procederá a declarar la exequibilidad de los literales demandados en relación con los cargos estudiados en esta ocasión.



IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos estudiados en la presente sentencia, los literales “b” y “c” del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Ausente con permiso



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (e)